

## Previdência social rural e gênero\*

ANITA BRUMER\*\*

### Introdução

**A**s transformações do sistema de previdência social brasileiro, nas últimas décadas, ocorreram num contexto de rápidas e importantes mudanças, registradas tanto no próprio país como em todo o mundo, na economia, na política e nos campos social e demográfico. Como mostram Oliveira *et alii* (1997, p.1), entre os aspectos que têm implicações diretas para a previdência social no Brasil estão a rápida queda da fecundidade<sup>1</sup> e o aumento da expectativa de vida (que provocou um acelerado envelhecimento da estrutura da população)<sup>2</sup>, afetando o período de gozo (e recebimento de benefícios) da aposentadoria. Paralelamente, as transformações ocorridas na economia mudaram as formas de inserção profissional (criando categorias novas e ampliando o número dos prestadores de serviços autônomos, de empregados 'informais' e de desempregados) e alteraram os valores dos salários e dos serviços, com efeitos sobre o volume de receitas e despesas da previdência social.

\* A autora agradece os comentários de Soraya Maria Vargas Cortes e Odaci Luiz Coradini a uma primeira versão deste trabalho. Esse artigo, em versão em Inglês, integrará um livro editado por Christopher Abel e Colin M. Lewis, cujos comentários a autora agradece.

\*\* Professora titular do Departamento de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. anita@orion.ufrgs.br.

1 De acordo com os dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de fecundidade, no Brasil, que era de cerca de seis filhos por mulher nos anos 50, nos anos 1970/75 era de 4,7, baixando para 2,7 no período 1990/95. Para as áreas rurais do país, onde as taxas de fecundidade são geralmente superiores às das áreas urbanas, no período de 1980/85, o maior índice registrava-se no Norte, com uma taxa de 6,8 filhos, enquanto o menor índice ocorria no Sul, com 3,6. Entre 1985 e 1990, as taxas nessas regiões eram de respectivamente 6,0 e 3,1 (Teixeira *et al*, 1994). No Rio Grande do Sul, de acordo com cálculos feitos por técnicos do Núcleo de Sistematização de Indicadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, baseados em diversos censos do IBGE, a taxa de fecundidade rural, em 1970, era de 5,62 filhos por mulher com idade entre 15 e 44 anos; de 3,78 em 1980; de 2,78 em 1990 e de 2,62 em 1995.

2 Deere e León (2000, p.20), citando Valdés e Gomáriz (1995, p.115), indicam que, na América Latina, em 1950 a esperança média de vida para a mulher era de 53,5 anos e em 1990 era de 71,4. Para o homem o aumento foi menos pronunciado, de 50,2 anos em 1950 para 66,2 anos em 1990, de maneira que a brecha de gênero a favor da mulher se ampliou. Assim como essas taxas variam entre os países da América Latina, elas variam entre regiões e Estados brasileiros, sendo mais elevadas nas regiões Sul e Sudeste quando comparadas com as regiões Norte e Nordeste (de acordo com os Indicadores Demográficos do IBGE, 2000, no Sul do Brasil, em 1990, a esperança de vida ao nascer era de 72,71 anos para as mulheres e de 65,0 anos para os homens; no Nordeste, no mesmo ano, a expectativa de vida para os homens era de respectivamente 67,74 e 60,84 anos).

As diferenças nos sistemas de previdência social de diferentes países podem ser explicadas por fatores tanto políticos como financeiros. Devido a esses fatores, o sistema previdenciário brasileiro – que enfatiza uma reforma paramétrica no sistema contributivo (*pay-as-you-go*), melhorando sua eficiência e equidade -, de acordo com Kay (2001), difere das reformas iniciadas em países tais como Chile (em 1981), Colômbia, Peru, Argentina, Uruguai, México, Bolívia e El Salvador (nos anos 90). Esses países estiveram *na vanguarda da reforma da previdência social global*, ao introduzir *contas de investimentos individuais privados para complementar ou substituir os sistemas de tipo contributivo regidos pelo Estado* <sup>3</sup>.

O interesse deste trabalho pela previdência social rural justifica-se por três motivos principais: 1) a inclusão dos trabalhadores rurais - com destaque para os trabalhadores familiares - foi tardia em relação a outras categorias de trabalhadores; 2) no decorrer da história da previdência social brasileira, houve momentos em que a concessão de benefícios aos trabalhadores rurais resultou da ação estatal, ao passo que, em outros momentos foi evidente a mobilização dos interessados visando a melhoria de benefícios já concedidos e a conquista de novos benefícios; 3) como a previdência social rural é deficitária, uma vez que o valor total das contribuições é inferior ao montante de benefícios, parece haver uma certa distribuição de rendas do setor urbano para o rural.

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 não contam com rendimentos regulares (muitos vivem da produção para o autoconsumo, não auferindo nenhum rendimento monetário) nem se classificam de modo geral como assalariados. Além disso, dentro da dinâmica de desenvolvimento econômico do País, nas últimas décadas, o setor rural é subordinado ao urbano, cabendo-lhe *fi-*

---

<sup>3</sup> Kay (2001) justifica as diferenças entre as reformas introduzidas no sistema de previdência social no Brasil e as iniciadas em outros países latino-americanos destacando, por um lado, que *as contas particulares foram amplamente rejeitadas tanto pelos partidários como pelos opositores ao Presidente Cardoso quando ele primeiramente discutiu o assunto em 1994*, em contraste com seus vizinhos, onde a privatização recebeu apoio político; por outro lado, *no lado financeiro, alguns formuladores de políticas argumentaram que uma reforma no estilo chileno que atenuaria o sistema contributivo não seria financeiramente factível no Brasil devido aos custos de uma brusca transição* (Kay, 2001, p.3).

*nanciar investimentos, com transferência de recursos do setor agrário ao industrial, o que faz com que deixe uma vasta extensão de agricultores familiares excluídos (Schwarzer, 2000, p.74). 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. De acordo com Schwarzer (2000, p.74), como indicado pela experiência internacional, há necessidade das estruturas proverem financiamento alternativo ou complementar à contribuição baseada na renda, de modo a criar uma cobertura universal.*

Apesar dessas dificuldades, nos últimos 30 anos, uma série de leis avançaram no sentido da cobertura social dos trabalhadores rurais, sejam eles assalariados ou autônomos, aproximando-os, em termos de direitos sociais, dos trabalhadores urbanos. Esses avanços foram tão substanciais que Schwarzer indica que

*parece possível afirmar que o subsistema rural da Previdência social brasileira é, entre os casos conhecidos em países em desenvolvimento, um programa social excepcional quanto ao significativo grau de cobertura, à alta precisão do targeting (...) e, como resultante do anterior, parece formar um programa que [tem] uma efetividade inédita no combate à pobreza no meio rural brasileiro (Schwarzer, 2000, p.72).*

Se a inclusão dos trabalhadores rurais foi tardia em relação a outras categorias profissionais, a inclusão das mulheres rurais trabalhadoras ocorreu ainda mais tarde, principalmente porque, para poder receber os benefícios da previdência social deviam, antes de mais nada, ser reconhecidas como trabalhadoras rurais. Esse reconhecimento, por sua vez, era de difícil comprovação, tendo em vista que grande parte do trabalho feito por elas é invisível, sendo geralmente declarado como 'ajuda' às tarefas executadas pelos homens e, com frequência, restrito às atividades domésticas, mesmo que essas incluam atividades vinculadas à produção. Assim, no início consideradas como 'de-

pendentes', seja dos pais ou dos maridos, passam paulatinamente a serem vistas como 'autônomas', portadoras de direitos individuais, o que lhes permite serem incorporadas como beneficiárias da previdência social.

O objetivo central deste trabalho é apresentar a evolução do sistema de previdência social rural no Brasil, com destaque para os avanços obtidos pelas mulheres trabalhadoras rurais. Ao fazer isto, torna-se importante examinar os antecedentes desses avanços, com ênfase principalmente em seu caráter de 'doação' (por parte do Estado) ou de 'conquista' (por parte dos trabalhadores). Pretende-se ainda analisar os efeitos sociais da previdência rural para seus beneficiários, focalizando na região Sul do país, e considerar seus rumos possíveis na atual conjuntura da sociedade brasileira.

### Evolução da previdência rural no Brasil

A previdência social consiste num seguro social, *constituído por um programa de pagamentos, em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo* (Oliveira et alii, 1997, p.4). Juntamente com as políticas e ações que visam ao atendimento à saúde da população e à assistência social dirigida aos necessitados, a previdência social integra o conjunto de políticas e ações que formam a seguridade social de um determinado país. O modo como isso é feito depende da história institucional do país e, em cada caso, da conjuntura e do jogo de forças entre os diversos grupos de poder que compõem a sociedade.

A primeira lei referente ao seguro previdenciário, prevendo a criação de Caixas de aposentadorias e pensões nas empresas ferroviárias existentes na época, data de 1923 (Lei Eloy Chaves). A vinculação ao sistema era institucional: cada empresa possuía uma Caixa destinada a amparar seus empregados na inatividade. Outra característica era a forma de administração, partilhada por empregadores e empregados e sem a participação do Estado.

A partir da década de 1930, a vinculação à previdência social, com a cobertura de aposentadorias e pensões, começou a ser feita por categoria profissional, vindo a envolver quase a totalidade dos trabalhadores assalariados urbanos e grande parte dos autônomos (Oliveira *et alii*, 1997, p.7). A administração dos Institutos de aposentadorias e pensões, desde este período, passou a ser comandada pelo Estado, que escolhe e nomeia seus presidentes, além de definir o formato organizacional de todo o sistema de seguridade social, e a decidir o valor das contribuições dos indivíduos (montante a ser poupado) e onde aplicar os recursos extraídos da sociedade (Oliveira *et alii*, 1997, p.1-12).

De acordo com Santos (1979, p.33), ao introduzir as primeiras leis referentes à proteção social dos trabalhadores, a preocupação central do governo estava no esforço de acumulação, procurando, por um lado, *conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras* e, por outro, estabelecer *uma política voltada para o ideal da equidade que não compromettesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação*. Como resultado, nas políticas sociais governamentais das décadas de 30, 40 e 50 foram incluídos quase todos os trabalhadores urbanos e a maioria dos trabalhadores autônomos, mas algumas categorias profissionais ficaram fora da cobertura: entre estes estavam os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos. A exclusão dos trabalhadores rurais devia-se ao *conformismo rural, até meados da segunda metade da década de 50*<sup>4</sup>, e a das outras categorias profissionais explicava-se pela dificuldade de organização das demandas de profissionais caracterizados pela fragmentação e dispersão.

Na década de 1960, foram tomadas as primeiras iniciativas para estender a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais. A primeira dessas iniciativas, o Estatuto do Trabalhador Rural, de 2 de março de 1963, regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade do pagamento do salário mínimo aos trabalhadores rurais<sup>5</sup> e criou o Fundo de Assistência

4 Devido, em grande parte, à ausência de movimentos sociais organizados.

5 Price chama a atenção para o fato de que, com a aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural e graças aos esforços das associações de trabalhadores rurais, estendeu-se o pagamento do salário mínimo aos trabalhadores assalariados, o que teve pelo menos três efeitos: 1) desenvolvimento comercial em áreas onde havia grande número de trabalhadores rurais assalariados (como em Pernambuco, por exemplo), pois os trabalhadores aumentaram o consumo de produtos que antes lhes eram inacessíveis; 2) dispensa de trabalhadores rurais de muitas plantações, pois havia proprietários que administravam ineficientemente suas fazendas e não podiam enfrentar o pagamento do salário mínimo; 3) aumento do preço dos produtos agrícolas e transformação de muitos estabelecimentos agrícolas em fazendas de criação de gado, que requerem menor força de trabalho (Price, 1964, p.71-4).

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

e Previdência do Trabalhador Rural - FAPTR, posteriormente, em 1969, denominado FUNRURAL)<sup>6</sup>. Na prática, a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais não se concretizou, pois os recursos (financeiros e administrativos) necessários à sua efetivação não foram previstos na legislação.

Medidas relativas à organização dos trabalhadores rurais foram adotadas em várias leis, na década de 60, viabilizando posteriormente a associação entre os sindicatos de trabalhadores rurais e a previdência social rural. Entre aquelas estavam a Portaria 395, de 17 de julho de 1965, que estabelece o processo de fundação, organização e reconhecimento dos sindicatos e o que significa, para fins de sindicalização, Empregador Rural e Trabalhador Rural; o Decreto-lei 276, de 1967, que transfere para o comprador a obrigação de recolher a contribuição de 1% sobre os produtos rurais e restringe o plano de benefícios, preconizado no Estatuto do Trabalhador Rural, à prestação de assistência médico-hospitalar aos trabalhadores rurais) e o Decreto-lei 789, de 27 de agosto de 1969, que redefine, para fins de sindicalização, o significado de Empregador Rural e Trabalhador Rural, introduzindo o módulo rural como elemento diferenciador, restringindo a existência de um único sindicato, em cada município, para representar a mesma categoria profissional<sup>7</sup>. Essa legislação viabilizou a regulamentação dos sindicatos rurais, dando impulso à organização sindical de trabalhadores rurais e de produtores/empregadores rurais no país.

Em 1966, os diferentes institutos encarregados da previdência social foram unificados (com exceção do IPASE, o instituto que prestava benefícios e serviços ao funcionalismo público federal), criando-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A administração do novo instituto passou a ser feita pelos funcionários estatais, sendo excluídos dos conselhos administrativos os representantes dos trabalhadores.

Em 1971, foi lançado o Programa de Assistência Rural (PRORURAL), ligado ao FUNRURAL, que previa benefícios de aposentadoria e o aumento dos serviços de saúde até então concedidos aos trabalhadores rurais. Entre

<sup>6</sup> Em 1969, quando a FAPTR passa a denominar-se FUNRURAL, promove-se *um novo programa em benefício dos trabalhadores rurais, a assistência odontológica, por meio de convênios com os sindicatos rurais da categoria patronal e de trabalhadores, fornecendo ao sindicato o gabinete odontológico e lhe concedendo um subsídio mensal, destinado à manutenção e pagamento do dentista* (CNBB-CEP, 1976, p.81).

<sup>7</sup> Ver Brumer, 1971.

outras medidas, o PRORURAL previa a aposentadoria por velhice e por invalidez para trabalhadores rurais maiores de 70 anos de idade, no valor de ½ salário mínimo; pensão, equivalente a 70% da aposentadoria, e auxílio funeral, para dependentes do beneficiário; serviços de saúde, incluindo assistência médico-cirúrgico-hospitalar e tratamento odontológico; serviço social em geral. As mulheres só seriam beneficiadas diretamente caso fossem chefes de família (algo muito raro no Sul do Brasil) ou assalariadas rurais. A efetividade do programa estava garantida, uma vez que a legislação que o criou também previu a forma de obtenção de recursos para sua implementação.

De acordo com Santos (1979, p.115), o PRORURAL distinguia-se do sistema previdenciário urbano em pelo menos três aspectos: 1) 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; 2) os trabalhadores rurais não faziam nenhuma contribuição direta para o fundo; 3) não existia uma estratificação ocupacional entre os trabalhadores rurais.

Durante a década de 70, a cobertura previdenciária foi estendida ainda às categorias profissionais que haviam sido marginalizadas nos planos anteriores. Entre as medidas deste período estavam: a inclusão dos empregados domésticos (1972), a regulamentação da inscrição de trabalhadores autônomos em caráter compulsório (1973), a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não segurados (1974) e a extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes (1976). Em síntese, *a previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país* (Oliveira *et alii*, 1997, p.8), assim como seus dependentes, embora tenham continuado sem cobertura os trabalhadores informais, aqueles com trabalhos instáveis, os desempregados e os trabalhadores em ocupações não regulamentadas por lei.

Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p.75) utiliza a expressão 'cidadania regulada' para sintetizar a política econômico-social vigente no Brasil entre as décadas de 30 e 80. Com esta expressão, ele entende

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

*o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei.*

Como indica Coradini (1989, p.62-3), a principal característica das mudanças político-institucionais ocorridas neste período é a unificação ou centralização administrativa dos organismos públicos ou paraoficiais que atuam em 'assistência social'. Entre as novas medidas, estão a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, com o objetivo de centralizar as políticas previdenciárias; a criação do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1977, provocando a extinção do FUNRURAL e do IPASE (instituto de previdência dirigido aos funcionários públicos). O INPS foi redefinido, *passando a deter o monopólio da concessão dos benefícios pecuniários e reabilitação profissional, resguardando na nova regulamentação as respectivas prerrogativas e privilégios das diferentes categorias de contribuintes* (Coradini, 1989, p.63).

A Constituição de 1988, complementada pelas Leis 8.212 (Plano de Custeio) e 8.213 (Planos de Benefícios), de 1991, passou a prever o acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos do setor rural à previdência social, em regime especial, desde que comprovem a situação de *produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes* (Constituição Federal, 1988, art. 195, § 8º). Neste sentido,

*os riscos cobertos pela previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passam a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, desaparecendo assim as desigualdades decorrentes do plano anterior, que discriminava a população urbana da rural* (Oliveira et alii, 1997, p.10).

De acordo com as modificações introduzidas, as mulheres trabalhadoras rurais passaram a ter direito à aposentadoria por idade, a partir dos 55 anos, independentemente de o cônjuge já ser beneficiário ou não, ou receberem pensão por falecimento do cônjuge. Os homens também tiveram uma extensão de benefícios, com a redução da idade, para concessão de aposentadoria por velhice, de 65 anos para 60 anos, e passaram a ter direito à pensão em caso de morte da esposa segurada. Outra modificação de impacto sobre a população rural, implementada a partir de janeiro de 1996, foi a criação do amparo assistencial, no valor de um salário mínimo, a idosos com 67 anos ou mais e pessoas portadoras de deficiência física, sem necessidade de contribuição prévia (Delgado e Schwarzer, 2000, p.197-8).

A legislação de 1988 continua o processo iniciado com a criação do PRORURAL, em 1971, de adoção da noção de cidadania em termos amplos (contrapondo-se à idéia de cidadania regulada, expressão proposta por Santos, 1979), através da qual todos têm direitos, independentemente de contribuição. Neste sentido, pode-se falar em seguridade social e não apenas em previdência social.

Em março de 1990, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) foi extinto e suas funções divididas entre o Ministério da Assistência Social e Saúde e o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). O MTPS incluía, como um órgão auxiliar, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que tomou o lugar do INPS e do IAPAS. Em novembro de 1992, foi feita uma nova reforma administrativa, dividindo o MTPS em dois, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência Social. Este último incorporou o INSS.

A legislação aprovada em 1988, além da aposentadoria, previa a concessão do salário-maternidade às mulheres trabalhadoras rurais, mas este item foi vetado pelo Presidente Collor por ocasião da regulamentação da

legislação previdenciária em 1990. Posteriormente, graças às pressões exercidas pelos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais junto aos parlamentares, seu direito ao salário-maternidade foi aprovado em agosto de 1993 e regulamentado um ano depois. Através deste benefício, quando têm um filho(a), as mulheres trabalhadoras rurais passam a receber um benefício equivalente a um salário-mínimo mensal, durante quatro meses (120 dias), benefício que, na Constituição de 1988, foi estendido de três para quatro meses para as trabalhadoras urbanas.

Quando comparada com o sistema previdenciário urbano, a previdência rural mantém algumas especificidades. Em primeiro lugar, em vez da contribuição sobre os salários ou rendas recebidos, válida para os contribuintes do setor urbano, a forma de contribuição do trabalhador rural que já era praticada anteriormente foi mantida, consistindo numa percentagem sobre o valor da produção comercializada (2,2%), e seu recolhimento fica sob a responsabilidade do comprador. Em segundo lugar, a idade-limite da aposentadoria para os trabalhadores rurais baixou, passando de 65 a 60 anos para os homens e definida em 55 anos para as mulheres, ao passo que foi fixada em respectivamente 65 e 60 anos para os trabalhadores urbanos. Em terceiro lugar, diferentemente do setor urbano, os trabalhadores rurais autônomos não necessitam garantir um período mínimo de contribuição<sup>8</sup>, bastando comprovar tempo de atividade semelhante à dos trabalhadores urbanos, o que pode ser feito por documentação comprobatória do uso da terra (título de propriedade, contrato de parceria ou arrendamento, etc.), notas de venda da produção rural (blocos de notas do produtor rural) ou declaração expedida pelo sindicato rural e homologada pelo INSS. Outro aspecto que beneficiou os trabalhadores rurais, neste caso aproximando-os dos trabalhadores urbanos, foi o valor mínimo do benefício, anteriormente de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e que passou a ser de um salário mínimo, em muitos casos

8 Como indicamos anteriormente (Brumer, 2000), antes da promulgação da Constituição de 1988 e de sua regulamentação pela Lei de Custeio da Previdência n. 8.212, de 1991, pela Lei 8.213, do mesmo ano, e por outras leis que se seguiram até o final de 1992, a maioria das mulheres rurais nunca tinha contribuído diretamente para o sistema previdenciário nacional. De acordo com Delgado (1997), o público beneficiário da previdência rural caracteriza-se majoritariamente como 'setor informal', ou seja, são trabalhadores sem contrato formal de trabalho e não são contribuintes regulares do sistema.

duplicando ou até mesmo triplicando (no caso do acúmulo de aposentadoria com pensão por falecimento de cônjuge) o valor dos benefícios recebidos antes de 1988 (Schwarzer, 2000, p.77).

Tabela 1. Distribuição de benefícios da previdência rural no Brasil, entre 1991 e 1998

Anos	Valor dos benefícios mensais pagos (em US\$ Mil)	Número total de benefícios (mantidos)	Número de benefícios por idade	Valor unitário dos benefícios rurais (em US\$)
1991	180,0	4.080,4	2.240,5	44,1
1992	234,4	4.976,9	2.912,8	47,1
1993	403,8	6.001,0	3.855,9	67,3
1994	526,8	6.359,2	4.176,2	82,8
1995	637,8	6.332,2	4.126,8	100,7
1996	705,2	6.474,4	4.102,2	108,9
1997	725,3	6.672,3	4.140,2	108,7
1998	749,8	6.913,1	4.305,3	108,5

**Fonte:** Anuário Estatístico da Previdência Social – 1991 a 1998 (*Apud* Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.3)

Na tabela 1, pode-se verificar o impacto da reforma previdenciária rural na década de 90. Em primeiro lugar, constata-se que, entre 1991 e 1998, praticamente dobrou o número de beneficiários por idade da previdência rural, com os principais incrementos sendo verificados entre 1991 e 1992 e entre 1992 e 1993, quando a nova legislação começou a ser aplicada, e era bastante significativo o número de potenciais beneficiários que esperavam a implementação da lei<sup>9</sup>. No final da década de 90, a

<sup>9</sup> De acordo com Bonato (1996), *apud* Silva (2000, p.109), em 1993, cerca de 55% das mulheres tinham mais de 60 anos de idade quando tiveram acesso ao benefício da aposentadoria por idade; em 1994, 48% das trabalhadoras rurais tinham mais de 60 anos quando se aposentaram.

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

comparação entre a população de idosos do País e a população de aposentados por idade revelou uma taxa de cobertura bastante elevada<sup>10</sup> (Delgado, 1997; Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.21). Em segundo lugar, no caso do número total de benefícios, que inclui as aposentadorias por idade e invalidez, bem como as pensões pelo falecimento do cônjuge, o incremento maior deu-se entre 1991 e 1992. Em terceiro lugar, o valor unitário dos benefícios também aumentou consideravelmente, passando de US\$ 44,1 em 1991 para US\$ 108,5 em 1998, embora atualmente ele provavelmente se situe em torno de US\$ 80,00, devido à desvalorização da moeda brasileira ocorrida no início de 1999. Finalmente, no que diz respeito aos gastos globais com os benefícios da previdência rural, houve um aumento importante, superior a quatro vezes o valor gasto em 1991, chegando a US\$ 750 milhões mensais e a aproximadamente US\$ 10 bilhões anuais em 1998.

Apesar dos avanços adquiridos pelos trabalhadores rurais no sistema de previdência social no Brasil, a distribuição dos benefícios, comparativamente a outros grupos de indivíduos, é bastante desigual: em agosto de 2001, a média de benefícios do trabalhador urbano era de US\$148, enquanto a média de benefícios do trabalhador rural era de US\$73; no mesmo período, a média dos benefícios dos funcionários públicos era de US\$768 para os funcionários civis, US\$ 1.158 para os militares, US\$ 2.082 para os funcionários do Legislativo e US\$ 2.547 para os funcionários do Legislativo (Matijascic, 2001). Adicionalmente, como indicam Oliveira *et alii* (1997, p.34), a desigualdade na distribuição dos benefícios da previdência social é também evidenciada pelo fato de que os pobres subsidiam os ricos: os pobres geralmente começam a trabalhar muito jovens e os poucos que conseguem aposentar-se por tempo de serviço (em contraste

---

10 Na pesquisa realizada em 1998, verificou-se que a taxa de exclusão de idosos é de 7,1%, sendo quase três vezes maior entre as mulheres, quando comparadas com os homens. A taxa geral de exclusão entre os inválidos, no entanto, chega a 42,5%, na qual também se repete uma incidência maior de mulheres excluídas do que homens (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.24). Entre as dificuldades apontadas pelas pessoas potencialmente aptas, mas excluídas da previdência rural estão as relativas à comprovação documental da idade, invalidez e exercício da atividade rural na fase adulta (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.25).

com a aposentadoria por idade) estão entre os que têm expectativas de vida mais baixas. O critério de considerar o valor médio das contribuições num determinado período também discrimina os pobres, tendo em vista que eles raramente apresentam melhorias em seus salários durante sua vida ativa, enquanto os que recebem salários médios e altos geralmente apresentam progressos durante sua vida ativa e têm suas aposentadorias calculadas com base nos melhores anos de remuneração.

Quando se considera a distribuição de renda no Brasil, a situação não é melhor. Hoffmann (2001) indica que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1998, nas áreas rurais, 10% dos mais ricos detém 47,2% da renda total. O fato é que existam *poucos com muito e muitos com muito pouco* (Hoffmann, 2001) pode ajudar a explicar o paradoxo de que o aumento no número de beneficiários da previdência social é capaz de reduzir a pobreza rural, mas - especialmente porque os benefícios são muito baixos - tem provavelmente um impacto pequeno na distribuição de renda da população brasileira<sup>11</sup>.

### O papel do Estado e da sociedade civil na evolução da previdência social rural

No Brasil, o sistema de seguridade social experimentou considerável evolução, desde sua fase embrionária até nossos dias, *ora como fruto de conquistas políticas no contexto democrático, ora como fruto da ação paternalista e autoritária do Estado* (Oliveira *et alii*, 1997, p.6).

Alguns analistas tentaram explicar por que a extensão dos benefícios da previdência social aos trabalhadores rurais foi tão tardia em relação aos trabalhadores urbanos e porque isso ocorreu principalmente durante o

---

11 Hoffmann (2001b) explica os limites da desigualdade de renda afirmando que *É claro que um pequeno aumento na renda de uma pessoa pobre diminui a desigualdade da distribuição da renda, e um aumento na renda de um rico faz com que essa desigualdade aumente. Fixado o valor desse pequeno aumento na renda de uma pessoa, seu efeito sobre a desigualdade é uma função crescente do valor prévio dessa renda. Iniciando com uma pessoa pobre e considerando, alternativamente, rendas cada vez maiores, há um ponto em que o efeito sobre a desigualdade muda de sinal, passando de negativo a positivo*. Em resumo, se a renda dos pobres aumenta, mas a renda dos ricos aumenta também, a distribuição de renda pode não ser alterada ou aumentar a desigualdade entre ricos e pobres.

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

regime militar, autoritário e conservador (Malloy, 1976; Malloy e Parodi, 1993; Schwarzer, 2000). Sintetizando os argumentos, Schwarzer (2000, p.74) indica que o atraso na extensão dos benefícios aos trabalhadores rurais pode ser explicado pelo baixo poder de vocalização política de seus próprios interesses, apesar de a população rural constituir a maioria da população brasileira até pelo menos os anos 70. Por outro lado, Schwarzer (2000, p.75), apoiando-se em estudos anteriores (Malloy e Parodi, 1993), formaliza a justificativa para a atuação do regime militar com base em cinco argumentos: 1) *a tecnocracia previdenciária identificava-se com o mainstream da época, orientado por princípios da OIT, que propunha a universalização da cobertura*; 2) procurava-se evitar as tensões sociais, tendo em vista a política de modernização que caracterizou os anos 50 e 60, envolvendo um alto grau de exclusão social, devido à expansão da grande produção; 3) havia interesse na cooptação dos sindicatos rurais; 4) tentava-se evitar a intensificação da migração rural-urbana; 5) graças à doutrina de segurança nacional, visava-se integrar o setor rural ao projeto de desenvolvimento nacional, mantendo a “paz social”, com a criação de “justiça social”.

Embora os argumentos justificativos da atuação do regime militar na questão da previdência rural sejam convincentes, é preciso considerar também outros aspectos. Em primeiro lugar, a extensão de benefícios aos trabalhadores rurais não ocorreu apenas durante o regime militar, pois a criação do Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural data de 1963, durante o governo populista de João Goulart, sendo, portanto, anterior ao golpe militar de 31 de março de 1964; do mesmo modo, a conquista de benefícios, na legislação de 1988<sup>12</sup>, ocorreu após o término do regime militar. Neste sentido, sem ser exclusiva do período da ditadura militar, mas importante neste, a legislação social é um instrumento através do qual *o Estado tenta eliminar o confronto direto entre o capital e o traba-*

---

12 No final da década de 80 e início da de 90, vários países da América Latina também aprovaram leis que beneficiaram as mulheres rurais, como resultado da concomitância de dois fatores: de um lado o amadurecimento dos movimentos de mulheres e, de outro, a implantação de governos neoliberais. Ver, por exemplo, os avanços obtidos pelas mulheres em direção à propriedade da terra, em vários países da América Latina, em Deere e León (2000).

lho, através da centralização das *decisões referentes à modernização tecnológica e ao domínio do capital em todos os setores produtivos* (Brumer, 1985, p.216). Em segundo lugar, a partir de meados da década de 50, no período que antecedeu ao golpe militar, a agitação social no campo brasileiro foi intensa, centrada principalmente na luta pela terra, salientando-se a organização das Ligas Camponesas, no Nordeste, e a ocorrência de diversos conflitos pela posse da terra. Como resultado, parece existir uma certa relação entre *lutas sociais e concessão de benefícios*, embora a análise feita por Rogrigues (1968) indique que os reflexos do movimento sindical sobre a evolução legislativa do trabalho *não foram imediatos*, nem ficaram *isentos das influências extra-legais decorrentes dos acontecimentos político-sociais* (Rodrigues, 1968, p.4-5). Em decorrência, como indica Houtzager (1998), *as elites governantes precisavam encarar a questão de como modernizar um setor arcaico amplamente percebido como fator de impicilho ao desenvolvimento e que representava um potencial para surgimento do radicalismo agrário*. Durante o regime militar, a ação sindical e a luta pela terra foram rigorosamente reprimidas, o que pode sugerir que a aprovação do PRORURAL em 1971 tenha sido mais uma concessão por parte do Estado do que uma conquista dos trabalhadores, chamando a atenção, como fizeram Malloy, Parodi (1993) e Schwarzer (2000), para os possíveis interesses dos militares que comandavam o país<sup>13</sup>. Os argumentos desses pesquisadores se consolidam com o reconhecimento de que a questão da previdência social era secundária no meio rural, naquele período. Por outro lado, é preciso considerar que, até a década de 60, embora a sindicalização rural não fosse expressamente proibida, e apesar de incentivada por líderes dos movimentos sociais (como Julião, 1962), praticamente não ocorria por falta de regulamentação especial<sup>14</sup>, o que dificulta-

13 É preciso reconhecer que, em alguns aspectos, a legislação promulgada durante o regime militar fez retroceder na questão de benefícios já concedidos aos trabalhadores rurais, tal como a previsão de 3% da renda tributária da União, a serem destinados à reforma agrária, previstos no artigo 28 do Estatuto da Terra, de 30 de novembro de 1964 (cuja preparação é anterior ao golpe militar, mas cuja discussão e aprovação foram feitas pelo Congresso durante a fase inicial do regime militar, mais favorável aos interesses dos trabalhadores), suprimidos na legislação de fevereiro de 1968.

14 Julião, líder das Ligas Camponesas formadas no período 1960-4, dizia que o sindicato rural é o guia que mostra aos assalariados rurais o caminho da liberdade, indicando que o fraco sucesso organizacional da classe trabalhadora deve-se a: 1) a dificuldade de aplicação das normas legais referentes aos assalariados rurais pela inexistência de Câmaras de Conciliação em muitos distritos judiciários do interior; 2) pela falta de recursos financeiros para a luta, devido aos baixos salários recebidos pelos trabalhadores; 3) pela instabilidade do trabalho assalariado, devido ao excesso da oferta de trabalho e ao caráter periódico da produção (Julião, 1962, p.50-8; p.69-80).

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

va a organização dos trabalhadores e a manifestação de seus interesses de classe. Além disso, as leis que se seguiram (Estatuto do Trabalhador Rural e Estatuto da Terra) são em grande parte originárias das antigas reivindicações do período populista (Coradini e Belato, 1981, p.162) ou, como diz o assessor da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura - CONTAG (Gorenstein, 1981, p.237), “essas conquistas não foram fruto das dádivas do Governo da época, mas foram fruto de lutas, das mobilizações freqüentes dos trabalhadores em vários estados do País”.

O lançamento do PRORURAL (1971) deixou claro que *a distribuição da terra seria um segundo passo, uma etapa posterior a toda regulamentação de assistência ao trabalhador* (parte do discurso do Presidente Médici, por ocasião do lançamento do PRORURAL, in CNBB-CEP, 1976, p.102).

Examinando os avanços da previdência social no estado do Rio Grande do Sul, Coradini (1989, p.329-30) mostra que a reivindicação da extensão dos benefícios da previdência social aos assalariados rurais e trabalhadores autônomos já estava presente no 1º Congresso de Trabalhadores Rurais, realizado pela antiga Frente Agrária Gaúcha (FAG), em 1962. A mesma reivindicação, com pequenas diferenças em ênfase e em questões específicas, esteve presente em todos os encontros e congressos de trabalhadores rurais que se seguiram. Devido, por um lado, à situação política geral, que fixava os limites tanto da atuação quanto do discurso sindical, e, por outro lado, à influência da ala conservadora da Igreja Católica sobre o sindicalismo rural (Coradini, 1989, p.331), durante toda a década de 60 e até meados da década de 70, as demandas dos trabalhadores rurais tinham um tom de ‘reivindicação’, no sentido de ‘pedido ao governo’ (e não no sentido de ‘direitos’).

*Na maior parte da documentação [a questão da previdência social] aparece como um problema ‘administrativo’, no sentido de informações e gestão da apropriação dos ‘benefícios’ através dos sindicatos pelos ‘segurados’, bem como exigências por parte dos sindicatos quanto às condições dos associados usufruírem dos mesmos* (Coradini, 1989, p.330).

Mais adiante, em meados da década de 70, *a forma de exposição das 'reivindicações' e o próprio tom se modifica e já aparecem exigências quanto ao comportamento que os demais agentes sociais envolvidos deveria adotar* (Coradini, 1989, p.331-2). Finalmente, *no Rio Grande do Sul, a questão da saúde e previdência social rural, enquanto lutas e manifestações públicas mais generalizadas, passou a ser um tema por volta de 1976, intensificando-se particularmente a partir de 1979/80* (Coradini, 1989, p.334).

Com o lançamento do PRORURAL, em 1971, e sua posterior implementação, ficou evidente o interesse do Estado em cooptar os sindicatos de trabalhadores rurais, através de convênios estabelecidos com eles para a administração da assistência médica, com vistas à *legitimação de uma determinada estrutura social estratificada e contraditória* (Coradini, 1996, p.185). Como resultado, esses sindicatos transformaram-se em *agências de prestação de serviço* antes de entidades representativas de interesses de classe (Delgado e Schwarzer, 2000, p.190; Schmitt, 1996) e se tornaram dependentes dos organismos governamentais (Coradini, 1989, p.59). Ao mesmo tempo, o interesse dos sindicatos em torno da assistência aos trabalhadores rurais tinha dificuldade de legitimar-se no discurso sindical que se pretendia mais *classista* (Coradini, 1996, p.184), contribuindo para o estabelecimento de divisões na representação sindical, como evidenciado pelo surgimento de sindicatos de trabalhadores rurais de oposição aos sindicatos vinculados às federações estaduais de trabalhadores rurais, embora mesmo esses sindicatos se encontrem fortemente referenciados ao modelo de *prestação de serviços* (Schmitt, 1996); e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de orientação leninista, que *adentrou o vácuo político aberto pela reduzida ênfase da CUT na organização dos produtores sem terra* (Fox, 1996, p.21).

Desde o final da década de 70, quando começa a 'abertura política' do governo militar, foi intensa a mobilização dos trabalhadores rurais com vistas ao atendimento à saúde e ao acesso a ou ampliação dos benefícios da previdência social. Inicialmente, a preocupação das organizações sindicais centrava-se na aplicação da legislação no tocante à gratuidade da pres-

tação de serviços médico-hospitalares - pela inexistência de centros públicos de saúde na maioria dos municípios do interior e pela tentativa de os médicos atenderem gratuitamente apenas os pacientes considerados como indigentes (Coradini, 1996, p.180) - e no aumento do valor da aposentadoria rural (considerada uma humilhação para os trabalhadores rurais), trazendo, como bandeira de luta, o slogan *não somos meio homem para receber meio salário mínimo* (Coradini, 1989, p.280). Já no início da década de 80, a inclusão na pauta das reivindicações da extensão da aposentadoria às mulheres trabalhadoras rurais e a mobilização das próprias mulheres foram vistas como uma estratégia política (Brumer, 1990; 1993). Essa mobilização, que incluiu encontros com milhares de participantes e caravanas a Brasília, para pressionar os parlamentares que deveriam discutir e aprovar a nova legislação, foi intensa e constituiu um fator importante na aprovação das leis incluídas na Constituição de 1988 (Brumer, 1993; Stephen, 1996, 1997; Teixeira *et alii*, 1994).

Nas origens da mobilização das mulheres trabalhadoras rurais está o movimento de mulheres, que começou a desenvolver-se no país no final da década de 70, primeiramente como um movimento nacional de luta para o retorno da democracia no país e, em segundo lugar, como um movimento de luta pelos direitos das mulheres e pela eliminação de sua discriminação. Como indica Barsted (1994, p.40), entre suas conquistas após o retorno da democracia está a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, durante o governo do presidente Sarney que teve um papel muito importante nos debates que antecederam a reforma constitucional de 1988, devido à sua abordagem progressista da questão de gênero. Também foi importante a mobilização das próprias mulheres trabalhadoras rurais, principalmente no Sul do país, a partir do início da década de 80, com o objetivo primeiro de obtenção de direitos referentes à previdência social, tais como aposentadoria e salário-maternidade, mas, à medida que o movimento avançava, esses direitos subordinavam-se ao reconhecimento de sua condição profissional de trabalhadoras rurais.

O enquadramento das mulheres como beneficiárias da previdência social rural era dificultado pela

*incompatibilização da organização do trabalho familiar relativamente ao enquadramento individual da regulamentação. Todo o raciocínio e argumentação, tanto das lideranças como dos trabalhadores rurais, seja 'homem' ou 'mulher', é pautado no caráter familiar e interdependente do trabalho, ao passo que a legislação enquadra o indivíduo 'trabalhador', 'chefe da família', etc. e seus 'dependentes' (Coradini, 1989, p.280).*

A partir do Governo Collor (1990), o país adota claramente uma perspectiva neoliberal, que se traduz, no que diz respeito à previdência social, na visão dos direitos sociais cada vez mais como 'problema' e menos como 'obrigação'; *chegam a ser apresentados como 'ameaça à democracia', como obstáculo ao 'saneamento das finanças públicas', agentes do processo inflacionário, 'pura expressão de interesses corporativos'* (Nogueira, 2000). As conquistas sociais da legislação de 1988 passam a ser *responsabilizadas pelos 'excessos' que estariam a turvar a racionalidade do Estado e a prolongar 'injustiças'* (Nogueira, 2000). No que se refere à previdência rural, são frequentes as notícias divulgadas na imprensa sobre seu caráter deficitário.

O período 1995-1996 pode ser chamado de 'represamento de benefícios' da previdência rural, pois, devido a alterações nos procedimentos até então praticados pelo INSS, com vistas a conter fraudes que se verificavam nas concessões<sup>15</sup>, ocorreu um significativo incremento no número de solicitações de aposentadorias indeferidas. Como indica Silva (2000, p.110), até esta data, o principal documento utilizado para o(a) trabalhador(a) rural requerer a aposentadoria era a declaração do sindicato, que era a seguir homologada pela Promotoria Pública do Município através de um

15 Algumas fontes de fraudes são: 1) vendas de produtos agrícolas sem nota, implicando a redução do montante de contribuição dos produtores; 2) inclusão, nas notas de venda, de membros da família que não exercem atividades produtivas na unidade de produção familiar; 3) falsificação de documentos comprobatórios de atividade rural; 4) escamoteamento de atividades não-rurais remuneradas.

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

procedimento bastante simples. As novas exigências do INSS passaram a incluir a apresentação de documentos comprobatórios para atestar os anos trabalhados, entre os quais estavam o Cadastro de Propriedade do Imóvel no INCRA, o Contrato de Arrendamento e o Bloco de Notas de venda da produção, os quais raramente são emitidos em nome das mulheres cônjuges. Silva (2000, p.111) relata que, em meados de 1996, após uma série de pressões sindicais e negociações com o INSS/MPAS, as trabalhadoras puderam novamente requerer a aposentadoria com a apresentação de documentos em nome do companheiro, desde que comprovassem o vínculo familiar. Elas também podiam comprovar a atividade no período em que eram solteiras, através da documentação em nome do pai, mas com a nova reforma da previdência rural ocorrida em dezembro de 1998, tornou-se necessário comprovar sua afiliação ao sindicato, de forma independente, durante pelo menos nove anos, período que é aumentado a cada ano. Além disso, a nova lei extinguiu a possibilidade de somar o tempo de trabalho urbano, com carteira de trabalho assinada, com o tempo de trabalho rural, para fins de aposentadoria rural. Com esta medida, o governo pretende manter sob controle o crescimento das despesas com a previdência rural, tendo em vista que a população rural brasileira foi significativamente diminuída, tanto em termos relativos como em termos absolutos<sup>16</sup>, em grande parte como consequência das migrações ocorridas no país nas últimas quatro décadas.

Ressalte-se que, desde meados dos anos 80, os sindicatos de trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul – que assumiram a defesa dos direitos relativos à previdência social como uma de suas metas centrais - têm orientado seus associados no sentido de registrar notas de venda da produção tanto no nome do homem como no nome da mulher, assim como no de seus filhos, o que é passível de aceitação, pelos homens, principalmente pelo fato de não resultar em despesas adicionais (Brumer, 2000).

---

<sup>16</sup> De fato, a população rural brasileira era constituída por 35,5 milhões de pessoas em 1960, representando 54,9% da população brasileira total, enquanto que, em 1998, a população rural totalizava 35,2 milhões de pessoas, representando 21,7% da população total (IBGE, 1998, 2000).

## Alguns resultados da implantação da previdência social rural no Sul do Brasil

Uma das características principais da agricultura da região Sul do Brasil é ser constituída fundamentalmente por pequenas unidades familiares de produção, independentes das grandes explorações agropecuárias (neste sentido, diferindo fundamentalmente da situação da agricultura em outras regiões do país). Essas unidades produtivas estão inseridas no mercado, tanto nacional como internacional, e sofrem os efeitos das políticas dirigidas ao setor. Ao mesmo tempo, como são fundadas no trabalho familiar, enfrentam as crises econômicas de forma distinta das grandes empresas do setor e, como estão inseridas no mercado, sua dinâmica difere das unidades familiares baseadas principalmente na auto-subsistência, predominantes na região Nordeste<sup>17</sup>.

Nas duas últimas décadas, a agricultura brasileira enfrentou muitas mudanças. Durante a primeira metade da década de 80, a política agrícola caracterizou-se pela falta de crédito e pela retirada dos subsídios agrícolas, com efeitos principalmente sobre os médios e grandes produtores e sobre os cultivos destinados à exportação. Os produtores menos afetados foram os que produziam cultivos para o mercado interno, devido à existência de uma política de preços mínimos. Na segunda metade da década, novas políticas agrícolas levaram à desregulamentação do setor, o que foi agravado pela abertura comercial com o exterior, com o favorecimento das importações de produtos agrícolas, muitos dos quais recebem subsídios no exterior. A adoção do Plano Real, em julho de 1994, que resultou na contenção dos enormes índices de inflação que vigoravam no país durante várias décadas, teve como efeito o aumento da capacidade de consumo da população, com resultados positivos para os produtores de cultivos destinados ao mercado interno. No entanto vários problemas decorrentes da abertura às importações e da falta de recursos públicos para o financia-

---

<sup>17</sup> Esta é uma das explicações para os índices mais elevados de pobreza no Nordeste, quando comparada com outras regiões do país.

mento da produção permaneceram, com impactos sobre a área cultivada e sobre a renda da atividade agrícola, que sofreu uma redução de cerca de 40% em comparação com os resultados da primeira metade da década de 80 (Graziano da Silva, Balsadi, Del Grossi, 1997, p.50).

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

Vários pesquisadores analisaram os resultados de uma pesquisa domiciliar, realizada pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) no segundo semestre de 1998, em parceria com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (Deser), envolvendo uma amostra de 3000 domicílios com indivíduos beneficiários da previdência rural nos três Estados do Sul do Brasil<sup>18</sup> - Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O objetivo da pesquisa era avaliar as *condições de vida e reprodução econômica das famílias beneficiárias da previdência rural na região Sul do Brasil*. Como indicam os dados coletados na pesquisa, os pagamentos previdenciários são *de longe a principal fonte de renda nos domicílios do Nordeste e praticamente a metade da renda domiciliar em 90% dos domicílios pesquisados do Sul* (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.12).

A análise dos dados da pesquisa demonstra o enorme impacto desta política, que permite manter, no Sul do País, 85% das famílias beneficiárias de no mínimo um benefício da previdência rural acima da linha da pobreza baseada em ½ salário mínimo mensal per capita (equivalente a cerca de US\$ 60 por ocasião da pesquisa de campo, em 1998), enquanto entre as famílias que não recebem nenhum benefício, a proporção das que se situam acima da linha de pobreza é de apenas 60% (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.33). A diferença positiva em favor dos beneficiários da previdência rural deve-se em grande parte aos seguintes aspectos: a) os beneficiários da previdência ten-

18 Uma outra amostra com 3000 informantes foi utilizada para pesquisar o efeito da previdência rural no Nordeste. Os dados coletados na pesquisa estão disponíveis no site: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

dem a receber mais de um benefício por domicílio (numa média de 1,78 benefícios por domicílio)<sup>19</sup>; b) os domicílios com beneficiários da previdência rural estão associados a estabelecimentos produtivos, em geral agropecuários; c) o tamanho médio das famílias não difere muito entre os beneficiários e os não-beneficiários da previdência rural; d) nos domicílios em que ocorre o recebimento de pelo menos um benefício da previdência rural habitam pessoas ocupadas no mercado de trabalho (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.34). Este último aspecto merece um comentário especial, pois diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil, raramente o aposentado pela previdência social deixa de trabalhar, em grande parte porque o valor do benefício de um modo geral é insuficiente para atender a todas suas necessidades. Vale ressaltar, porém, que a manutenção do trabalho após a aposentadoria aparentemente ocorre mais entre os homens do que entre as mulheres, pois Silva (2000, p.126) mostra que, no Sul do Brasil, enquanto 48,1% dos homens beneficiários declararam-se *sem ocupação*, isso ocorreu com 74,5% das mulheres beneficiárias. A explicação para esta diferença provavelmente está na invisibilidade do trabalho feminino, pois as mulheres envolvem-se principalmente em atividades no âmbito doméstico, que, apesar de incluírem inúmeras tarefas destinadas à produção de bens de consumo para os próprios membros da família, não são vistas como trabalho.

Considerando ainda o impacto redistributivo do sistema de previdência rural, outro aspecto que merece destaque é o fato de que *o benefício previdenciário é tão mais importante na conformação da renda domiciliar quanto menores as faixas de rendimentos considerados* (Delgado e Cardoso Jr, 2000, p.25)<sup>20</sup>. Além disso, Sugamoto e Doustdar (2000, p.149) salientam que

19 Como indicam Sugamoto e Doustdar (2000), *o beneficiário poderá receber mais de um benefício previdenciário de prestação continuada. Entretanto, somente é possível a combinação de benefícios concedidos por Aposentadoria por Idade com Pensão por Morte ou Aposentadoria por Invalidez com Pensão por Morte. Não é possível combinar a Aposentadoria por Idade com Aposentadoria por Invalidez, tampouco a Renda Mensal Vitalícia com qualquer outro tipo de benefício. É fácil entender as combinações de benefícios possíveis, tendo em vista que tanto a Aposentadoria por Idade como a Aposentadoria por Invalidez são direitos do(a) trabalhador(a) ativo, sendo autoexclusivas por natureza, ao passo que a Pensão por Morte é um direito de herança, ao cônjuge sobrevivente.*

20 Como indicamos acima, apesar da melhoria de renda da população beneficiada, o impacto sobre a distribuição de renda não é evidente. De qualquer forma, o simples fato de um número significativo de trabalhadores e trabalhadoras rurais terem acesso ao benefício significa que sua situação (assim como a distribuição de renda) seria pior sem ele.

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

*uma das principais funções desempenhadas por esse seguro social diz respeito à sua contribuição para a reprodução econômica e social das unidades familiares, uma vez que 63,5% dos beneficiários são chefes do domicílio e que a renda oriunda de benefícios previdenciários na região Sul representa 41,6% da renda familiar média.*

Uma das características dos beneficiários da previdência rural na região Sul do Brasil é que 63,2% são do sexo feminino e 36,8% do sexo masculino (Delgado e Cardoso Jr, 2000, p.18). As principais explicações para o predomínio das mulheres como beneficiárias da previdência rural são: 1) a idade mínima para ingresso no sistema, para as mulheres, é inferior à dos homens em cinco anos (respectivamente 55 e 60 anos); 2) como em geral têm maior longevidade, *além de beneficiárias por direito da aposentadoria por idade, as mulheres ainda tendem a herdar mais que os homens os direitos da pensão por morte do cônjuge* (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.19).

Entre as mulheres beneficiárias da previdência rural, na região Sul, 66% recebem o benefício 'aposentadoria por idade' (Sugamoto e Doustdar, 2000: p.142) e majoritariamente têm 55 anos ou mais (apenas 8,4% das mulheres beneficiárias têm menos de 55 anos de idade) (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p.20). Com relação ao estado civil, 52,8% das mulheres beneficiárias da previdência rural são viúvas (situação em que superam os homens), 39,8% são casadas, 4,2% são solteiras e 3,1% são separadas (Sugamoto e Doustdar, 2000, p.142).

Deve-se destacar ainda que, entre os produtores familiares beneficiados com a previdência rural, quase todos utilizam parte da renda do benefício em atividades relacionadas com a agropecuária, *evidenciando-se a importância assumida pelo seguro agropecuário no financiamento da agricultura familiar, estabelecendo-se, dessa forma, como um seguro agrícola* (Sugamoto e Doustdar, 2000). Além disso, como salientam Delgado e Cardoso Jr (1999), ocorre a revalorização de pessoas idosas que, após o recebimento do seguro previdenciário, passam da condição de dependentes para a de provedores, o que inclui amparo e empréstimos e doações a membros da família e vizinhos.

Observações da autora no interior do Rio Grande do Sul indicam ainda que o salário-maternidade, recebido durante quatro meses pelas mulheres que tiveram filhos, também é utilizado na reprodução da família; diferentemente das trabalhadoras assalariadas urbanas, que deixam de exercer suas atividades profissionais neste período, dedicando-se apenas às tarefas domésticas e ao cuidado do bebê, as trabalhadoras rurais continuam a exercer suas atividades habituais, sem utilizar o dinheiro, por exemplo, para pagar alguém para substituí-las em suas atividades agrícolas ou domésticas.

É preciso salientar o valor simbólico do recebimento do benefício pelas mulheres. De pessoas que nunca haviam recebido remuneração pelos trabalhos realizados (Silva, 2000, p.102), elas passam a ter uma conta e um cartão bancário em seus próprios nomes, recebendo seus benefícios regular e diretamente. O fato de receber o dinheiro da aposentadoria, da pensão e da licença-maternidade diretamente em seus nomes permite que elas próprias decidam como gastá-lo, o que aumenta seu poder pessoal. Por isso, de pessoas que, na terceira idade, passavam à condição de dependentes dos companheiros, filhos ou de outros parentes ainda em idade ativa, elas se tornam provedoras e administradoras de um dos poucos recursos existentes na unidade familiar de produção com entrada regular, mês a mês.

Por outro lado, algumas pesquisas realizadas no interior do Rio Grande do Sul (Brumer, 2000) têm revelado que homens e mulheres utilizam o dinheiro de maneira diferente, daí um efeito adicional do acesso das mulheres rurais à previdência social. Diferentemente dos homens, as mulheres raramente utilizam o dinheiro que recebem diretamente em gastos pessoais, mas, antes de mais nada, procuram garantir o sustento e melhorar a qualidade de vida de suas famílias. Neste sentido, o benefício da aposentadoria rural das mulheres proporciona a garantia de sua própria reprodução e a de suas famílias, enquanto apenas parte – embora provavelmente a maior parte – dos benefícios recebidos pelos homens atua nesta direção.

Outro valor simbólico do acesso das mulheres à previdência social rural como beneficiárias diretas é a percepção de que foram partícipes das conquistas, o que aumenta a consciência sobre seus direitos. No entanto é

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

preciso dizer que nem as mobilizações das quais têm participado, nem a conquista de direitos sociais, nem o aumento da percepção de 'direitos' de um modo geral, leva essas mulheres a questionar as relações de gênero no cotidiano de suas relações pessoais.

### Questões para reflexão

Como indicam Delgado e Cardoso Jr (2000, p.16),

*o papel dos movimentos sociais e sindicais que levaram à conquista de direitos mínimos no âmbito da política social e agrária e, principalmente, sua manutenção no difícil embate da atual conjuntura é a novidade mais significativa da década de 90 no país, cujos primeiros frutos puderam ser conhecidos e colhidos.*

Assim, uma primeira questão diz respeito aos rumos da previdência social na atual conjuntura da sociedade brasileira. Por um lado, observa-se a tentativa do governo de amenizar o quadro deficitário da previdência social, incluindo a previdência social rural. De outro lado, as medidas econômicas implementadas na última década, incluindo a retirada dos subsídios agrícolas, têm empobrecido a população rural brasileira, o que transforma o acesso aos benefícios da previdência social em seguro-agrícola e seguro-reprodução, condições indispensáveis para sua manutenção no meio rural, que provavelmente age no sentido de represar de modo relativo o êxodo rural. Ao mesmo tempo, devido à sua importância para a reprodução dos beneficiários e à percepção desses benefícios como 'conquista' e não como 'doação', a tendência é de os trabalhadores lutarem por sua manutenção e se manifestarem publicamente contra tentativas de alterar as regras ou retirar 'direitos' já conquistados. Deste modo, é possível prever que, do lado do Governo, continuarão as tentativas de controlar o acesso de beneficiários potenciais, através de novas exigências quanto à comprovação de tempo de serviço e aumento do tempo necessário para a

aposentadoria, evitar fraudes e aumentar o valor das contribuições; do lado dos trabalhadores rurais, a ênfase principal deverá ser no atendimento à saúde, que, embora tenha melhorado a partir da descentralização dos serviços através do Sistema Único de Saúde (SUS), ainda é muito precário no meio rural.

Outra questão se refere à atuação dos sindicatos rurais. Tendo em vista seu comprometimento com a administração da previdência social rural, fundando-se nela sua principal legitimação junto aos agricultores, dificilmente pode-se prever que irão abrir mão de sua vinculação institucional e 'cooptação' para adotarem ações reivindicativas que possam ser consideradas ilegais. Assim, é pouco provável que se tornem mais combativos do que são atualmente. No entanto, como veículos da 'administração' da previdência social rural, certamente assumirão a vanguarda das lutas para a manutenção de direitos já adquiridos e da ampliação e conquista de novos direitos relativos à seguridade social dos trabalhadores rurais autônomos.

Finalmente é importante destacar que, para os que continuam excluídos da previdência social rural – tais como as mulheres dos trabalhadores rurais assalariados e os que exercem atividade no meio rural de forma informal (isto é, sem registro em carteira de trabalho, como assalariado, ou sem registro de venda da produção em seu próprio nome e no de seus dependentes) -, não há solução a curto prazo. Com base na legislação existente, o único encaminhamento possível é o registro profissional ou o acesso a programas de assistência social (programa de renda mínima ou distribuição de cestas básicas). Ao mesmo tempo, como indica Matijascic (2001), mesmo que as mulheres possam aposentar-se cinco anos antes que os homens e tenham expectativa de vida maior, é pouco provável que o governo tente mudar sua situação relativamente favorável, devido às maiores dificuldades que enfrentam no mercado de trabalho.

## Referências bibliográficas

BARSTED, Leila Andrade Linhares. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil, 1983-1993. *Revista Estudos Feministas* (CIEC/Escola de Comunicação UFRJ), n. especial (outubro), 1994, p.38-53.

BONATO, Amadeo. *Previdência Social: inclusões e exclusões*. Curitiba: DESER, 1996.

BRUMER, Anita. *Sindicalismo rural e participação dos agricultores em sindicato, em Candelária, Rio Grande do Sul, Brasil*. Porto Alegre: Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE), UFRGS, 1971 (dissertação de mestrado).

BRUMER, Anita. As lutas no campo, no Rio Grande do Sul (1964-1883). *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS*, v.13, 1985, p.198-218.

BRUMER, Anita. Considerações sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88), *Ensaio FEE*, ano 11, n.1, 1990, p.124-42.

BRUMER, Anita. Mobilization and the quest for recognition: the struggle of rural women in Southern Brazil for access to welfare benefits. In: Christopher Abel and Colin M. Lewis (eds), *Welfare, poverty and development in Latin America*. London: Macmillan Press, 1993, p.405-20.

BRUMER, Anita. *Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul*. Paper presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Miami, March 16-18, 2000.

CNBB-CEP (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – Comissão Episcopal da Pastoral), *Pastoral da terra: posse e conflitos*. São Paulo: Paulinas, 1976.

CORADINI, Odacir Luiz; BELATO, Dinarte. Observações sobre os movimentos sociais no campo, hoje. In: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, *Seminário Nacional "A questão da terra"*. Porto Alegre: Comissão de Agricultura e Pecuária, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1981, p.161-6.

CORADINI, Odaci Luiz. *Representações sociais e conflitos nas políticas de saúde e previdência social rural*. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1989 (tese de doutorado em Antropologia Social).

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

CORADINI, Odaci Luiz. Ambivalências na representação de classe e a noção de “trabalhador rural”. In: Zander Navarro (org.), *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996, p.171-88.

DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena. *Gênero, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo, 2000.

DELGADO, Guilherme. *Agricultura e comércio exterior: rumo da regulação estatal e suas implicações para a regulação alimentar*. Cadernos temáticos do Fórum alternativo para a Agricultura Brasileira. Rio de Janeiro: Rede Interamericana Agricultura e Democracia, 1994.

DELGADO, Guilherme. *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997 (texto para discussão, 477).

DELGADO, Guilherme; CARDOSO Jr., José Celso. *O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização*. Brasília: IPEA, 1999 (texto para discussão, 688).

DELGADO, Guilherme; CARDOSO Jr., José Celso. *Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil* (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural). Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (texto para discussão, 734).

DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. (orgs.), *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*, Brasília: IPEA, 2000, p.187-210.

FOX, Jonathan. A política e as novas formas de organização camponesa na América Latina. In: Zander Navarro (org.), *Política, protesto e cidadania no campo; as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996, p.15-28.

GORENSTEIN, Ossir. In: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, *Seminário Nacional “A questão da terra”*. Porto Alegre: Comissão de Agricultura e Pecuária, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1981, p.237-9.

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

GRAZIANO DA SILVA, José; BALSADI, Otávio Valentim; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. O emprego rural e a mercantilização do espaço agrário. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 11, n.2, 1997, p.50-64.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda no Brasil: poucos com muito e muitos com muito pouco, in Ladislau Dowbor e Samuel Kilsztajn (orgs.), *Economia Social no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 2001. Também em: [www.eco.unicamp.br/projetos/Hoffmann2.html](http://www.eco.unicamp.br/projetos/Hoffmann2.html), 2001.

HOFFMANN, Rodolfo. Os limites da desigualdade de renda. *Gazeta Mercantil*, 6 de novembro de 2001, p.3, 2001b.

HOUTZAGER, Peter P. State and Unions in the transformation on the brazilian countryside, 1964-1979. *Latin American Research Review*, vol. 33, n.2, 1998, p.103-42.

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

KAY, Stephen. *Brazil's social security reform in comparative perspective*. Trabalho apresentado no XXIII Congresso da Associação de Estudos Latino-americanos (LASA), Washington DC, 6-8 de setembro de 2001.

MALLOY, James M. *A política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MALLOY, James M.; PARODI, Carlos A. Politics, Equity and Social Security Policy in Brazil: A Case-Study of Statecraft and Citizenship, 1965-85. In: Christopher Abel and Colin M. Lewis (eds), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press/St. Antony's College, 1993, p.341-64.

MATIJASCIC, Milko. *Reformas estruturais e previdência no Brasil: balanço atual e perspectivas*. Trabalho apresentado no XXIII congresso da Associação de Estudos Latino-americanos (LASA), Washington DC, 6-8 de setembro de 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Seguridade possível. *Jornal do Conselho Regional de Serviço Social* (10ª região), n.57, Novembro de 2000.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (texto para discussão, 508).

PRICE, Robert. *Rural unionization in Brazil*. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin (Research Paper14), 1964.

RODRIGUES, José Albertino. *Sindicalismo e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

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

SCHMITT, Claudia Job. A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: Zander Navarro (org.), *Política, protesto e cidadania no campo; as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996, p. 189-226.

SCHWARZER, Helmut. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – Resultados de um estudo de caso no Pará. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.14, abril 2000, p. 72-102.

SCHWARZER, Helmut. *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000b (texto para discussão, 729).

SILVA, Enid Rocha Andrade. Efeitos da previdência social rural sobre a questão de gênero. In: Guilherme DELGADO e José Celso CARDOSO Jr. (orgs.), *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000. p.101-30.

SUGAMOSTO, Marisa; DOUSTDAR, Neda Mohtadi. Impactos da previdência rural na região Sul: ênfase nas características mesorregionais. In: Guilherme DELGADO e José Celso CARDOSO Jr. (orgs.), *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000, p.131-64.

STEPHEN, Lynn. Relações de gênero: um estudo comparativo sobre as organizações de mulheres rurais no México e no Brasil. In: Zander NAVARRO (org.), *Política, protesto e cidadania no campo; as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996, p.29-61.

STEPHEN, Lynn. *Women and Social Movements in Latin America; Power from Below*. Texas: University of Texas Press, 1997.

Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 50-81

TEIXEIRA, Zuleide Araújo *et alii* (org.). *Perspectivas de gênero na produção rural*. Brasília: IPEA, 1994 (Estudos de Política Agrícola, n. 22).

VALDÉS, Teresa; GOMÁRIZ, Enrique (eds). *Mujeres latinoamericanas en cifras: tomo comparativo*. Santiago de Chile: Flacso e Instituto de la Mujer, España, 1995.

WESCHENFELDER, Canísio F. In: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, *Seminário Nacional "A questão da terra"*. Porto Alegre: Comissão de Agricultura e Pecuária, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1981, p.141-3.

## Resumo

O trabalho apresenta uma análise das principais transformações da previdência social rural no Brasil, que culminaram com a inclusão das mulheres trabalhadoras rurais como beneficiárias (direito à aposentadoria por idade e salário-maternidade) na legislação aprovada pelo Congresso Nacional em 1988. Paralelamente, faz-se um exame do papel do Estado e da sociedade civil na evolução da legislação relativa à previdência social rural, procurando-se evidenciar seu caráter de "doação" por parte do Estado ou da "conquista" pelos próprios trabalhadores(as). Finalmente, são examinados alguns impactos da implantação da previdência social rural no Sul do Brasil, ressaltando-se seu papel na diminuição da pobreza rural e da desigualdade na distribuição da renda, assim como sua importância material e simbólica na mudança de relações de gênero no meio rural.

Palavras-chave: gênero, mulher rural, previdência social rural.