TEXTO PARA DISCUSSÃO

3165

PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL: PECULIARIDADES E DESAFIOS EM COBERTURA E ADEQUABILIDADE

GRAZIELA ANSILIERO
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI
RICARDO CIFUENTES

60 ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3165
Rio de Janeiro, outubro de 2025

PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL: PECULIARIDADES E DESAFIOS EM COBERTURA E ADEQUABILIDADE

GRAZIELA ANSILIERO[1]
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI[2]
RICARDO CIFUENTES[3]

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: graziela.ansiliero@ipea.gov.br.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: rogerio.costanzi@ipea.gov.br.

3. Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro). *E-mail*: ricardocifuentes@unicentro.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais
KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Ansiliero, Graziela
Previdência rural no Brasil : peculiaridades e desafios em cobertura e adequabilidade / Graziela Ansiliero, Rogério Nagamine Costanzi, Ricardo Cifuentes. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.
85 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3165).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Segurado Especial. 2. RGPS Rural. 3. Cobertura Previdenciária. 4. Proteção Social. I. Costanzi, Rogério Nagamine. II. Cifuentes, Ricardo. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 368.4

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:
ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. **Previdência rural no Brasil**: peculiaridades e desafios em cobertura e adequabilidade. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2025. 85 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3165). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3165-port

JEL: H51; H77; I18.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO RGPS RURAL, COM ÊNFASE NA FIGURA DO SEGURADO ESPECIAL 9

3 COBERTURA SOCIAL E PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES DE MENSURAÇÃO A PARTIR DA PNAD CONTÍNUA 23

3.1 Cobertura social e previdenciária da população: indicadores 27

3.2 Mensuração dos indicadores de cobertura previdenciária e social 33

4 INDICADORES DE COBERTURA PREVIDENCIÁRIA E SOCIAL POR CLIENTELA PREVIDENCIÁRIA 44

4.1 Definindo o critério de clientela previdenciária 45

4.2 População e PO (incluindo POE) segundo clientelas urbana e rural 48

4.3 Estimativa de segurados especiais 52

4.4 Cobertura previdenciária e social de ocupados e idosos, segundo clientela 55

4.5 Resultados sociais da previdência rural: indicadores de pobreza e desigualdade 69

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 77

REFERÊNCIAS 81

SINOPSE

Este estudo analisa a cobertura da previdência social, com foco no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) rural e partindo-se de dois grupos de análise: os ocupados (idade entre 16 e 64 anos) e os idosos (65 anos ou mais). Os resultados se baseiam no censo agropecuário e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em suas versões Anual (2004-2015) e Contínua (2012-2022), produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados indicam queda contínua no volume de ocupados agrícolas, apesar do bom momento vivenciado pelo setor em termos de produtividade e valor da produção, coexistindo os fenômenos de elevação do emprego rural formal e de redução na quantidade de ocupados na agricultura familiar, público potencialmente beneficiado pela figura do segurado especial. O segurado especial possui cobertura mediante comprovação da atividade rural, independentemente de contribuição, determinando os níveis de proteção no setor rural da economia e afetando mais que proporcionalmente os indicadores das regiões Norte e Nordeste. Assim, entre os ocupados houve aumento na cobertura previdenciária clássica (contribuintes/ocupados), via expansão do emprego formal, compensando, no período analisado, a queda na proteção que seria observada se o único efeito nesse grupo fosse a redução no contingente e na proporção de segurados especiais. Essas mudanças tendem a produzir efeitos defasados no fluxo e no estoque de benefícios previdenciários, na medida em que as novas coortes alcançam os requisitos de elegibilidade e acesso, sendo que há tempos o aumento do estoque de benefícios rurais já se dá a taxas decrescentes, distintamente do que ocorre para os urbanos. Para além do efeito de dinâmicas demográficas e da migração rural-urbana no arrefecimento das concessões de benefícios rurais no tempo, outros fatores, associados à caracterização legal do segurado especial, também podem ter convertido parte do fluxo que originalmente seria rural em urbano (inclusive aposentadoria híbrida) ou assistencial, por ora minimizando perdas na cobertura de ocupados e, principalmente, idosos. Os fenômenos identificados tendem a produzir efeitos adversos sobre os níveis de proteção nas próximas décadas, possivelmente ensejando intervenções para a manutenção do patamar de cobertura já alcançado no país. Há necessidade de revisão e repactuação dos acordos *intra e intergeracionais* que caracterizam a previdência social, notadamente em regimes de repartição simples (*pay-as-you-go*) marcados por desequilíbrios financeiros e atuariais, como o RGPS, mas recomenda-se que os debates ocorram com base em princípios norteadores básicos, niveladores de um padrão sustentável e socialmente justo de proteção social.

Palavras-chave: segurado especial; RGPS rural; cobertura previdenciária; proteção social.

ABSTRACT

This paper analyses the Social Insurance coverage, focusing on the General Social Security Regime (RGPS) for rural workers and based on two groups of interest: the employed workers (16 to 64 years old) and the elderly (65 years and over). The results are based on the Agricultural Census and the National Household Sample Survey

(PNAD), in its Annual (2004-2015) and Continuous (2012-2022) versions, produced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The data indicate a continuous drop in the number of agricultural workers, despite the good moment experienced by the sector in terms of productivity and production value, coexisting the phenomena of an increase in formal rural employment and a reduction in the number of people working in family farming, the public (potentially) benefiting from the role of the Special Insured Rural Workers (SE) within the scope of the RGPS. The SE guarantees its coverage by *simply* proving having carried out rural work activities, as a family farmer, regardless of contributions to the RGPS, determining the levels of social protection in the rural sector of the economy and affecting more than proportionally the social insurance coverage indicators of the North and Northeast regions of Brazil. Thus, among people in rural work (whether employees or self-employed, all together) there was an increase in classic social security coverage (employed contributors/employed workers), via expansion on formal employment (formal employees), compensating, so far, the drop in protection that would be observed if the only relevant effect in this group was the reduction in the number and proportion of SE. These changes tend to produce time-lagged effects on the flow and stock of social security benefits, as new cohorts reach eligibility and access requirements, and the stock of rural benefits has already been increasing at decreasing rates for some time now, differently from what happens for urban benefits. In addition to the effect of demographic dynamics and the rural-urban migration in reducing the granting rate of rural benefits over time, other factors, associated with the legal characterization of the SE, may also have converted part of the flow that would originally be rural into urban (including hybrid pensions) or social assistance benefits, for now, minimizing losses in coverage, mainly, for the elderly. The identified phenomena tend to produce adverse effects on protection levels in the coming decades, possibly demanding public sector interventions to maintain the level of coverage already achieved in the country. The intra and intergenerational agreements that characterize the Social Insurance schemes ought to be reviewed and renegotiate periodically, notably in pay-as-you-go regimes marked by financial and actuarial imbalances, such as the RGPS, but it is recommended that the necessary debates occur based on basic guiding principles, leveling a sustainable and socially fair standard of social protection.

Keywords: rural special insured workers (*segurados especiais*); rural-RGPS; social insurance coverage; social protection.

1 INTRODUÇÃO

Simplificadamente, a qualidade de um sistema previdenciário pode ser analisada a partir de três dimensões fundamentais (Rofman e Oliveri, 2011): i) adequação dos benefícios – manutenção de um nível adequado de consumo, que satisfaça necessidades básicas; ii) sustentabilidade – capacidade de assumir passivos sem gerar desajustes fiscais relevantes; e iii) cobertura – proporção de idosos protegidos e proporção de pessoas em idade ativa ou ocupadas contribuindo para a previdência social. A cobertura previdenciária brasileira, objeto deste estudo enfocado no componente rural do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), se situava em patamar mediano nos anos 1990 e no início dos anos 2000, experimentou avanços importantes nas décadas seguintes (2002-2014) e registrou tendência de involução desde então (2015-2022).[1]

O foco na previdência rural se justifica pela importância que ganhou o aqui denominado RGPS rural com a promulgação e a regulamentação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), especialmente no que concerne a mudanças no patamar da cobertura previdenciária. Os avanços subsequentes estiveram associados à boa dinâmica econômica vivenciada pelo país e seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho, bem como a políticas públicas voltadas à expansão na proporção de contribuintes do RGPS – como a criação de planos subsidiados (semicontributivos) para contribuintes facultativos e trabalhadores autônomos de baixa renda e a adoção de medidas administrativas que introduziram elementos de compulsoriedade aos recolhimentos obrigatórios de segmentos de autônomos atuando como pessoas físicas. Estas medidas favoreceram a elevação dos indicadores globais de cobertura contributiva, mas mantiveram indicativos de profundas desigualdades em dimensões socioeconômicas relevantes – entre elas, a de clientela rural *versus* urbana, definida conforme a atividade econômica principal.

A relevância do tema também se fundamenta na natureza eminentemente semicontributiva do RGPS rural, que, em 2024, representava, em termos nominais, 1,5% da arrecadação líquida total, 21,0% da despesa e, consequentemente, 62,9% da necessidade de financiamento do regime geral. Este quadro torna a previdência rural tema recorrente em debates sobre reformas previdenciárias sob a ótica da sustentabilidade, os quais

1. O Brasil ocuparia, em 2019, posição média-alta (seis contribuintes em cada dez ocupados, contra cerca de cinco em cada dez nas décadas de 1990-2000), acima da média latino-americana. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2019, mais da metade dos trabalhadores ocupados na América Latina (53,4%) não contribuíam para a seguridade social (ILO, 2021). A cobertura seria maior nos países do Cone Sul – Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai–, com 60,6%, à frente da América Central e México (35,0%) e dos países andinos – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (32,2%).

tendem a enfatizar sobretudo seus efeitos sobre os desequilíbrios financeiros e atuariais do sistema. Apesar de alterações, no tempo, centradas em requisitos e instrumentos de comprovação de elegibilidade a escopos diferenciados de contribuição para trabalhadores rurais, com ênfase no regime especial destinado a agricultores familiares, a clientela rural tem sido poupada de medidas reformistas mais severas.

Mais recentemente, cabe mencionar os potenciais efeitos da reforma paramétrica promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, que, resumidamente, restringiu a taxa de reposição previdenciária – relação entre o valor do benefício e o salário de contribuição do trabalhador, em qualquer regime, mantida a vinculação entre o piso previdenciário (PP) e o salário mínimo (SM) – e tornou mais rígidos os parâmetros e critérios para acesso e manutenção de benefícios urbanos do RGPS e dos regimes próprios de previdência social (RPPS). Tomando-se a Reforma Previdenciária em um contexto mais amplo, que abrange medidas infraconstitucionais, destaque-se ainda a Lei nº 13.954/2019, que alterou diversos aspectos legais relacionados com a carreira e com o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSM), e a Lei nº 13.846/2019, que instituiu diversas medidas voltadas à revisão do estoque do RGPS, visando coibir a manutenção indevida de benefícios e combater outras irregularidades. Com relação à clientela rural, a referida Lei nº 13.846/2019 ainda promoveu mudanças na forma de comprovação da condição e do exercício da atividade rural, que se somam a outras efetivadas ao longo das décadas que sucederam à vigência dos dispositivos estabelecidos na CF/1988, sem que se avaliem sistematicamente eventuais efeitos sobre as demais dimensões que qualificam um sistema previdenciário – cobertura e adequação.

As análises da cobertura previdenciária, tipicamente, incorporam o aspecto do regime especial dos segurados especiais, mas pouco se dedicam a outros aspectos evolutivos do mercado de trabalho e da previdência rural. Esta lacuna merece ser explorada, juntamente com outros temas correntes. A cobertura voltou a ser uma questão central no debate especializado em previdência e mercado de trabalho, levando-se em conta: i) os efeitos prolongados da persistente crise econômica iniciada em 2015; ii) as mudanças ocorridas no arcabouço legal previdenciário e trabalhista; iii) as repercussões negativas da pandemia de covid-19, que prejudicou, em 2020-2021, a recuperação na dinâmica da economia ensaiada no biênio 2018-2019; e iv) os já visíveis impactos da transição demográfica, que eleva a razão de dependência de idosos, compreendida como a razão entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente – indivíduos de 65 anos ou mais de idade – e o segmento etário potencialmente produtivo – indivíduos entre 16 e 64 anos de idade.

Neste contexto, este texto para discussão (TD) tem como objetivo apresentar e analisar uma série de indicadores selecionados de cobertura da previdência social brasileira nas últimas décadas, com foco no RGPS rural, menos abordado na literatura especializada. Parte-se de dois grupamentos fundamentais de análise: os trabalhadores ocupados, com idade entre 16 e 64 anos, e os residentes idosos, com idade igual ou superior a 65 anos. Adicionalmente, tentando abarcar o terceiro pilar definidor da qualidade dos sistemas previdenciários, o texto discute resultados desta cobertura sobre indicadores de pobreza e desigualdade, tomados como uma aproximação ao conceito de adequação. Isto porque adota-se aqui a visão de que regimes previdenciários possuem objetivos múltiplos,[2] indo além da suavização do consumo e da função de seguro social.

Os resultados incluem a harmonização de dados e os conceitos dispostos em diferentes edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em suas versões Anual (2004-2015) e Contínua (2012-2022), ambas produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Especial atenção é dirigida à cobertura previdenciária da população rural brasileira, parcialmente beneficiada por um regime especial de proteção no âmbito do RGPS. De forma a alcançar seus objetivos, este TD estrutura-se em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção apresenta a evolução da legislação previdenciária voltada ao trabalhador rural, enquanto a terceira apresenta as características e as limitações da mensuração da cobertura previdenciária por meio da PNAD e detalha a metodologia de cálculo dos principais indicadores adotados, em particular daqueles para os quais se fará o esforço para a obtenção de séries históricas mais longas e analiticamente mais ricas. Esta seção ainda se dedica à apresentação das estimativas feitas para o conjunto da população ocupada (PO), com resultados comparativos entre versões da pesquisa, quando cabível. A quarta seção se dedica a apresentar e discutir os indicadores de cobertura específicos para as clientelas urbana e rural do RGPS, com ênfase nos segurados especiais rurais.

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO RGPS RURAL, COM ÊNFASE NA FIGURA DO SEGURADO ESPECIAL

A previdência social no Brasil deu seus primeiros passos com a Lei Eloy Chaves, nome popular do Decreto nº 4.682/1923. Todavia, o primeiro ponto relevante rumo à proteção previdenciária do trabalhador rural brasileiro surge em 1963, com a aprovação do

2. Ver, por exemplo, Barr e Diamond (2008).

Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963). Entre outras medidas importantes, o estatuto criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural) e, para seu custeio, instituiu uma contribuição de 1% do valor da primeira comercialização do produto agropecuário, a ser paga pelo próprio produtor ou, mediante acordo prévio, pelo adquirente desta produção. Eram considerados segurados obrigatórios os trabalhadores rurais (pessoas físicas que prestavam serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou *in natura*, ou parte *in natura* e parte em dinheiro), os colonos ou parceiros, os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e, finalmente, as pessoas físicas que explorassem atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural, em caráter temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos, estes com menos de cinco empregados a seu serviço.

Mais adiante, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), nos termos das Leis Complementares (LCs) nºs 11/1971 e 16/1973, oferecia: i) aposentadoria por velhice equivalente a 50% do SM de maior valor no país, aos 65 anos, se comprovada a condição de arrimo ou chefe de família; ii) aposentadoria por invalidez – devida ao trabalhador vítima de enfermidade ou lesão orgânica, total e definitivamente incapaz para o trabalho –, em valor mensal equivalente ao da aposentadoria por velhice; iii) pensão por morte, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, em valor mensal equivalente a 30% do SM de maior valor no país; iv) auxílio-funeral; v) serviço de saúde; e vi) serviço social. Eram beneficiários o trabalhador e seus dependentes, sendo considerados na primeira condição: a pessoa física que prestasse serviço de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie; e o produtor, proprietário ou não, que, sem empregado, trabalhasse na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração.

Como fontes de custeio do Prorural, constavam, nestas normas e em suas eventuais alterações: contribuição de 2% devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, conforme o caso, recolhida pelo produtor ou, via sub-rogação, pelo adquirente; 50% da receita resultante da contribuição de que tratava o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.146/1970; multas, correção monetária e juros moratórios a que estão sujeitos os contribuintes por atraso no pagamento das contribuições; multas provenientes de infrações praticadas pelo contribuinte nas relações praticadas pelo contribuinte e em suas relações com o Funrural; doações e legados, rendas extraordinárias ou eventuais, bem como recursos incluídos no orçamento da União. As clientelas rural e urbana eram assistidas, respectivamente, pelo mencionado Funrural e

pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS, criado em 1966), unificados, via Lei nº 6.439/1977, pela criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).

Antes da regulamentação da CF/1988, simplificadamente, o trabalhador rural, em qualquer categoria ou posição na ocupação, tinha direito à aposentadoria por idade quando completasse 65 anos e se comprovasse o exercício da atividade pelo menos nos três últimos anos anteriores à data do requerimento (ainda que de forma descontínua), bem como sua condição de chefe ou arrimo de família – o que, frequentemente, restringia a cobertura aos homens do grupo familiar. Com a promulgação da CF/1988 e sua posterior regulamentação em matéria previdenciária, houve ampliação sem precedentes da proteção entre os trabalhadores rurais brasileiros. O plano de benefícios após a CF/1988 passou a prever parâmetros mais favoráveis aos rurais, comparativamente aos segurados urbanos: a aposentadoria por idade seria concedida em idade inferior, aos 55 anos, para mulheres, e aos 60 anos, para homens, mediante a comprovação de cinco anos de exercício, mesmo que descontínuos, de atividade rural.

Como destaque maior, cabe citar a instituição da figura do segurado especial, que expandiu a cobertura rural e equiparou os trabalhadores rurais aos urbanos, garantindo-lhes benefícios equivalentes ao SM. Com respeito aos segurados especiais, o dispositivo mais relevante e, naturalmente, mais alterado ao longo das décadas consiste no inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213/1991, o qual trata da caracterização legal das pessoas físicas definidas como seguradas obrigatórias da previdência social. Originalmente, a referida lei definia apenas que o segurado especial seria o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro,[3] o pescador artesanal e o assemelhado, que exercessem suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 anos ou a eles equiparados, desde que trabalhassem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo. Definiu-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família fosse indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.

Ressalte-se que, muito embora o segurado especial seja o protagonista do RGPS rural, atualmente o trabalhador rural pode, conforme a forma de exercício de sua

3. O garimpeiro foi excluído logo em seguida por força da Lei nº 8.398/1992, que alterou a redação do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/1991.

atividade, contribuir em modalidades diferenciadas e pertencer a outras categorias de segurados, listadas a seguir.

- Empregado: pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços assalariados e não eventuais a empregador rural, sob sua dependência.
- Contribuinte individual: atua autonomamente ou presta serviços de forma eventual, para um ou mais empregadores ou produtores rurais, sem que haja vínculo empregatício. É contribuinte individual o empregador rural pessoa física ou pessoa jurídica, proprietária ou não, que explore atividade agroeconômica permanente ou temporária, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados.
- Trabalhador avulso: trabalhador que realiza serviços eventuais para várias empresas, necessariamente intermediadas por um órgão gestor de mão de obra ou sindicato da categoria, sem vínculo empregatício. Possuem direitos trabalhistas e são equiparados a empregados no cômputo da contribuição previdenciária.

A contribuição previdenciária é obrigatória em todas estas categorias, mas, no caso do segurado especial, devida apenas quando há comercialização do produto rural, o que permite que a maioria dos rurais em regime de produção familiar mantenha a cobertura sem aportes ao sistema. As regras pós-CF/1988 passaram a abranger todos os membros do grupo atuando em regime de agricultura familiar e promoveram uma rápida elevação do patamar de concessão de benefícios e de cobertura previdenciária, notadamente entre as mulheres. O texto original da Lei nº 8.213/1991, em seu art. 143, estabelecia que o rural enquadrado como segurado obrigatório ou seus dependentes poderiam requerer aposentadoria por idade, no valor de um SM, durante quinze anos, contados a partir da data da vigência da lei, desde que comprovado o exercício de atividade rural nos últimos cinco anos anteriores à data do requerimento, mesmo que de forma descontínua, não se aplicando, nesse período, para o segurado especial, o disposto no inciso I do art. 39.

O inciso I do art. 39 garantia a concessão de benefícios previdenciários no valor de 1 SM (aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-reclusão ou pensão por morte), desde que comprovado o exercício de atividade rural, mesmo descontínua, em período imediatamente anterior ao requerimento do benefício e não inferior ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido. A Lei nº 9.032/1995, contudo, alterou o mencionado art. 143, determinando, também para este grupo, a comprovação do exercício de atividade rural

em número de meses idêntico à carência do referido benefício. Outro ponto é que, originalmente, a Lei nº 8.213/1991 estabelecia que, para o segurado filiado até a data de sua publicação, a carência da aposentadoria por tempo de serviço e da aposentadoria por idade obedeceria a uma tabela com valores crescentes, ordenada segundo o ano em que o segurado alcançasse todas as condições de acesso, variando de 60 meses, quando as condições fossem atingidas em 1991, a 180 meses, quando em 2012. Entretanto, a Lei nº 9.032/1995 também modificou o art. 142 da Lei nº 8.213/1991, acelerando a tabela, de cinco anos, em 1991, para quinze anos, em 2011, e, consequentemente, aumentado a carência em dez anos em um intervalo de vinte anos.

Como já sinalizado, houve esforços no sentido de aumentar a vinculação entre contribuições e benefícios, culminando em regras de acesso mais restritivas. A própria Lei nº 8.213/1991 aumentou paulatinamente a carência da aposentadoria por idade e da então aposentadoria por tempo de serviço de 60 para 180 meses, entre 1991 e 2011, ao mesmo tempo que aumentou o tempo mínimo de serviço de 30 para 35 anos para os homens e manteve esta exigência inalterada (em trinta anos) para as mulheres. Posteriormente, a EC nº 20/1998 e sua regulamentação estabeleceram que o RGPS assumiria caráter contributivo e implicaria filiação obrigatória de todos aqueles que exercessem atividade laboral remunerada. Para a clientela rural, poucas foram as mudanças, mas, para a clientela urbana, o uso de tempo serviço passou a ser válido nas concessões unicamente como regra de transição. A aposentadoria por tempo de serviço, essencialmente urbana, foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição.

Houve mudanças no cálculo do salário de benefício, por meio de uma nova regra de cálculo da média dos salários de contribuição, base para a determinação do valor dos benefícios previdenciários. Com a Lei nº 9.876/1999, foram tomados períodos mais longos e uma proporção dos maiores salários de contribuição desde julho de 1994, enquanto a antiga média curta usava apenas os últimos 36 meses. Esta mesma lei instituiu o fator previdenciário, que consistia em um fator multiplicativo que podia reduzir ou aumentar o valor do benefício e levava em conta o tempo de contribuição, a idade do segurado e a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, sendo aplicado ao valor da aposentadoria por tempo de contribuição, obrigatoriamente, e ao valor da aposentadoria por idade, se vantajoso para o segurado.

Em 2002, a Medida Provisória (MP) nº 83/2002, convertida para a Lei nº 10.666/2003, passou a permitir a concessão de aposentadorias por idade fora do período de graça,

desde que alcançada a idade mínima e cumprida a carência mínima, para aqueles que tivessem perdido a qualidade de segurado do RGPS, condição atribuída a todo filiado que faça pagamentos regulares ao sistema. O período de graça é aquele em que o segurado deixa de efetuar contribuições, mas não perde de imediato sua qualidade de segurado, pois a legislação prevê um período, que pode chegar a 36 meses, em que o indivíduo mantém seus direitos previdenciários mesmo nessa condição. Ou seja, a legislação permitiu que a carência acumulada a qualquer tempo fosse utilizada para a concessão da aposentadoria por idade, medida que teve por objetivo favorecer novas concessões para homens e mulheres marcados pela incapacidade de sustentar contribuições regulares ao sistema previdenciário.

Essa medida beneficiou diretamente mais as mulheres urbanas, que costumam enfrentar maiores dificuldades no acúmulo de anos de contribuição, mas também beneficiou direta e indiretamente os homens urbanos, pois aumentaram as possibilidades de acesso a benefícios próprios e a pensões por morte derivadas do óbito de mulheres aposentadas. Este dispositivo não foi estendido ao segurado especial, que segue tendo que comprovar esta condição no momento imediatamente anterior ao requerimento de benefícios. Vale lembrar, contudo, que a eventual perda da qualidade de segurado especial não necessariamente resulta definitiva, podendo o trabalhador recuperá-la se voltar a exercer, com exclusividade, a atividade rural, nos termos da Lei nº 8.213/1991.

Em 2008, a Lei nº 11.718/2008 promoveu diversas alterações dignas de nota na previdência rural. Esta lei introduziu regras de transição, válidas até 2020, para que empregados rurais e autônomos rurais prestadores de serviços a empresas fossem passíveis de enquadramento como equiparados a segurados especiais para fins de carência não contributiva para aposentadoria por idade. O trabalhador rural enquadrado como segurado obrigatório do RGPS, na forma da alínea *a* do inciso I (empregado rural) ou dos incisos IV (autônomo rural) ou VII (segurado especial) do art. 11 da Lei nº 8.213/1991, estava sujeito a uma regra transitória, que permitia o requerimento de aposentadoria por idade, no valor

de 1 SM, durante quinze anos, contados a partir da vigência do art. 143 da referida lei.[4] Para isto, bastava comprovar o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idênticos à carência do benefício requerido. Este prazo, que se esgotaria em 2006, foi prorrogado em dois anos pela Lei nº 11.368/2006 e, posteriormente, em mais dois anos pela Lei nº 11.718/2008, ainda com previsão de regras de transição diferenciadas para determinadas categorias de trabalhadores rurais.

Mais precisamente, a Lei nº 11.718/2008, em seu art. 3º, manteve a aplicação de restrições à concessão de benefícios rurais sem a devida comprovação de recolhimentos, mas poupou o segurado especial e postergou sua exigibilidade para outras categorias rurais, via regras de transição que deveriam ser aplicadas aos empregados rurais sem carteira e aos autônomos rurais prestadores de serviço a empresas. Segundo a referida lei, na concessão da aposentadoria por idade do empregado rural, no valor do SM, seriam contados como carência: i) até 31 de dezembro de 2010, a atividade comprovada na forma do art. 143 da Lei nº 8.213/1991; ii) de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por três, limitado a doze meses, dentro do respectivo ano civil; e iii) de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por dois, limitado a doze meses dentro do respectivo ano civil. O item *i* seria aplicável ao trabalhador rural enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual que comprovasse a prestação de serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego.

A Lei nº 11.718/2008 ainda instituiu a modalidade *aposentadoria por idade híbrida*, que permite ao trabalhador rural a contabilização de períodos de contribuição sob outras categorias de segurado para se alcançar a carência mínima de quinze anos estabelecida para a aposentadoria por idade, neste caso, concedida nas idades mínimas da aposentadoria por idade urbana. Na realidade, esta modalidade funciona basicamente

4. No que se aplica ao trabalhador rural, entenda-se, conforme o art. 11 da Lei nº 8.213/1991: empregado é aquele que presta serviço à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração (inciso I, alínea *a*). Autônomo (inciso IV) é aquele que presta serviço em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego (alínea *a*) ou que, como pessoa física, exerce, por conta própria, atividade de natureza urbana, com fins lucrativos ou não (alínea *b*). Segurado especial (inciso VII) é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, atue, principalmente, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore: i) atividades agropecuárias em área de até quatro módulos fiscais; ou ii) atividade de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades em sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis.

como a aposentadoria por idade urbana, inclusive assumindo os mesmos requisitos em regras de transição e em regras definitivas, conforme as alterações introduzidas pela EC nº 103/2019. Trata-se de uma alternativa para quem não conseguiu completar o tempo exigido para a aposentadoria em um único tipo de atividade, conforme enquadramento de clientela. O potencial beneficiário, além de comprovar o atingimento dos demais critérios de elegibilidade, precisa comprovar a qualidade de segurado, rural ou urbano, imediatamente antes do requerimento administrativo.

A mesma Lei nº 11.718/2008 introduziu novos requisitos para a caracterização legal dos segurados especiais produtores rurais, a serem aplicados a partir de sua vigência inicial, em 23 de junho de 2008. A referida lei introduziu na definição do segurado especial a exigência de que este seja pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo. Pela definição legal obtida a partir da Lei nº 4.504/1964 e da Lei nº 8.629/1993, o imóvel rural é o prédio rústico localizado em área urbana ou rural de um município, que possua área contínua e se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Tratou-se ainda da introdução de uma limitação máxima de área para a propriedade rural em que exerce a atividade agropecuária o trabalhador rural, estipulada em quatro módulos fiscais, possivelmente com o intuito de melhorar a focalização dos subsídios da previdência rural. Ocorre que a medida de tamanho das propriedades pode ser de difícil controle, pois o valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 ha a 110 ha.[5] O tema ainda suscita muito debate e controvérsia, sendo objeto de judicialização sob o argumento principal de que esta exigência não deveria ser absoluta, mas ponderada por outros elementos relevantes na caracterização do segurado especial.

A mesma lei incluiu na categoria de segurado especial o seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.985/2000 e o pescador artesanal ou a este assemelhado, desde que façam destas suas profissões habituais ou principal meio de vida. A Lei nº 11.718/2008 também formalizou e ampliou exceções que introduzem ou ampliam as circunstâncias toleradas para evitar o desenquadramento da condição de segurado especial. Poderia manter esta qualidade o trabalhador rural em regime de economia familiar que possuísse outra fonte de rendimento, desde que decorrente de:

5. O módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, fixada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município, levando-se em conta: i) o tipo de exploração predominante (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); ii) a renda obtida no tipo de exploração predominante; iii) outras explorações que sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e iv) o conceito de propriedade familiar. Assim, há variações entre os municípios.

- pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não superasse o do menor benefício previdenciário de prestação continuada;
- benefício previdenciário de plano de previdência complementar;
- exercício de atividade remunerada em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 dias, corridos ou intercalados, no ano civil;
- exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;
- exercício de mandato de vereador do município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto na legislação pertinente;
- parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas na legislação pertinente;
- atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da previdência social; e
- atividade artística, se em valor mensal inferior ao menor benefício do RGPS.

Ainda nos termos da Lei nº 11.718/2008, não descaracterizaria a condição de segurado especial:

- a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% de imóvel rural cuja área total não seja superior a quatro módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;
- a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 dias ao ano;
- a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar;
- ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo;

- a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal;
- a associação em cooperativa agropecuária e, mediante previsão introduzida pela Lei nº 13.183/2015, em cooperativa de crédito rural;
- a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre o produto das atividades desenvolvidas nos termos da legislação pertinente, em item incluído pela Lei nº 12.873/2013; e
- a participação em programas e ações de pagamento por serviços ambientais, conforme exceção introduzida mais recentemente pela Lei nº 14.119/2021.

A Lei nº 11.718/2008 também permitiu que o grupo familiar pudesse utilizar-se de empregados contratados por pequeno prazo para o exercício de atividades de natureza temporária, ou seja, por prazo determinado, em épocas de safra, por no máximo 120 pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados. Consequentemente, redefiniu-se o conceito de regime de economia familiar, que passou a significar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. No âmbito do grupo familiar, foi adicionada uma restrição para filhos e equiparados, cuja idade mínima para filiação como segurado especial subiu de 14 para 16 anos.

Posteriormente, a Lei nº 12.873/2013 revisou a redação do dispositivo legal, mantendo seu sentido e apenas acrescentando que não seria computado, nesse prazo, o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença. Adicionalmente, permitiu-se ao trabalhador rural, ainda pela Lei nº 11.718/2008, exercício de atividade remunerada em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 dias, corridos ou intercalados, no ano civil, cabendo o recolhimento das contribuições previdenciárias correspondentes. Mais à frente, a Lei nº 12.873/2013 excluiu o trecho que restringe a atividade remunerada aos períodos de defeso e entressafra, tornando mais flexível a aplicação do dispositivo. Em ambos os casos, as restrições legais podem (e tendem) a ser contornadas pela informalidade que ainda prevalece no mercado de trabalho rural nacional, superando os incentivos à formalização originalmente atribuídos aos dispositivos em questão.

A Lei nº 12.873/2013 foi além nesta tendência de flexibilização e estabeleceu que a participação do segurado especial em sociedade empresária, em sociedade simples,

como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da LC nº 123/2006, não o desenquadraria como tal, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural nos termos da legislação pertinente, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e sedie-se no mesmo município ou em município limítrofe àquele em que eles desenvolvam suas atividades. A Lei nº 12.873/2013, que não retroage a fatos geradores passados, ainda promoveu mudanças no rol de benefícios a que tem direito o segurado especial, estendendo explicitamente a essa categoria o acesso ao auxílio-acidente, passível de ser concedido mediante a comprovação do exercício da atividade rural em regime de economia familiar, nos termos da legislação. Anteriormente à vigência dessa lei, interpretava-se frequentemente que o segurado especial apenas teria esse direito se comprovasse, também, ter contribuições prévias na condição de segurado facultativo do RGPS.

Em 2015, a Lei nº 13.135/2015 (conversão da MP nº 664/2014) instituiu regras mais restritivas para o acesso e a manutenção de pensões por morte – urbanas e rurais – por parte de dependentes cônjuges, companheiros e equivalentes, contribuindo para a contenção do fluxo e do estoque desta espécie de benefício. Nesse mesmo período, a Lei nº 13.183/2015 (conversão da MP nº 676/2015) descaracterizou o fator previdenciário por meio da instituição da chamada regra 85/95 progressiva, que virtualmente eliminou a necessidade de aplicação do fator previdenciário (quando alcançado um determinado somatório de idade e tempo de contribuição, crescente no tempo e inicialmente definido em 85 para as mulheres e 95 para os homens). Esse fato contribuiu para reacender o debate em torno da aposentadoria por tempo de contribuição, urbana e rural, posteriormente extinta pela EC nº 103/2019 e atualmente concedida por meio de regras de transição. A LC nº 155/2016, seguindo a tendência então prevalente nas atualizações da legislação previdenciária, estabeleceu novas exceções no sentido de se evitar o desenquadramento do segurado especial por descaracterização de sua atividade.

Neste sentido, ficou estabelecido que o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural e que efetue seu registro como microempreendedor individual (MEI) não perderá a condição de segurado especial da previdência social. Ressalte-se que o enquadramento concomitante, como MEI e segurado especial, pode gerar a possibilidade legal – mas questionável – de acumulação de benefícios altamente subsidiados. Em qualquer caso de perda da qualidade de segurado especial, esta poderá ser recuperada caso o trabalhador volte

a exercer, com exclusividade, a atividade rural (inclusive com produção de nova e contemporânea prova material), na forma do art. 11, inciso VII, da Lei nº 8.213/1991, com as ressalvas dos §§ 8º e 9º do mesmo art. 11.

O reconhecimento de direitos ainda se dá pela comprovação da atividade, e formalmente a contribuição do segurado especial segue sendo calculada sobre a eventual comercialização de sua produção. O texto original da Lei nº 8.212/1991 previa uma contribuição de 3% da receita bruta proveniente da comercialização da produção do segurado especial referido no antigo inciso VII do art. 12 da lei. Em 1992, a Lei nº 8.540/1992, com nova redação dada pela Lei nº 9.528/1997, instituiu uma alíquota adicional de 0,1% a título de financiamento de complementação das prestações por acidente de trabalho, mas alterou e reduziu a alíquota básica de 3% para 2,2%, incidente sobre a mesma receita bruta da comercialização da produção rural. Em 1994, a Lei nº 8.861/1994 majorou esta alíquota básica de 2% para 2,2%, sempre mantendo a base de incidência. A Lei nº 9.528/1997 retomou a alíquota básica de 2%, mas esta alteração teve sua execução suspensa pela Resolução do Senado Federal nº 15/2017. Mais recentemente, a MP nº 793/2017 e, posteriormente, a Lei nº 13.606/2018 redefiniram a alíquota para 1,2% da receita bruta proveniente da comercialização da produção do segurado especial.

A Reforma Previdenciária realizada em 2019 preservou, em essência, o desenho e os parâmetros estipulados para a previdência rural brasileira, mas, algumas mudanças, defensáveis sob a ótica do gerenciamento e do controle da política previdenciária, podem produzir rebatimentos a médio e longo prazos na cobertura previdenciária de trabalhadores rurais e idosos egressos da atividade agrícola. A Lei nº 13.846/2019, convertida a partir da MP nº 871/2019, estabeleceu que, começando em 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial ocorreria, exclusivamente, pelas informações constantes em cadastro mantido pelo governo federal, a ser desenvolvido no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com previsão de manutenção e atualização anual, contendo as informações necessárias para o reconhecimento legal da qualidade de segurado especial. O cadastro e os prazos estabelecidos deveriam ser amplamente divulgados por todos os meios de comunicação cabíveis para que todos os cidadãos tivessem acesso à informação sobre sua existência e a obrigatoriedade de registro.

Destaque-se que, desde 21 de janeiro de 2019, o módulo simplificado para empregador contribuinte pessoa física do Cadastro de Atividade Econômica de Pessoa Física (CAEPF) passou a contemplar o segurado especial. A EC nº 103/2019 e seus

desdobramentos legais tornaram obrigatória a inscrição do segurado especial nesse cadastro para fins de reconhecimento da qualidade de segurado especial e, consequentemente, de acesso a serviços e benefícios previdenciários. Nos termos da Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.828/2018, o cidadão que exerce atividades econômicas como segurado especial deve ter uma inscrição para cada estabelecimento urbano ou rural (imóvel rural) onde exerce suas atividades e tais inscrições serão condicionantes, dentro dos prazos legais devidamente estabelecidos, de seu reconhecimento pelo eSocial como segurado especial, permitindo também a inclusão de seus dados e informações no CNIS. Até o momento, não há dados publicizados de segurado especial obtidos a partir do CAEPF.

Embora o cadastro do segurado especial, nos moldes do CNIS, devesse estar apto a ser a fonte exclusiva de elementos para a comprovação do exercício da atividade rural e da qualidade do segurado especial a partir de janeiro de 2023, a EC nº 103/2019 incluiu dispositivo que condicionou a entrada em vigor desta nova sistemática à cobertura, pelo CNIS, de ao menos 50% dos segurados especiais estimados a partir da PNAD Contínua, realizada pelo IBGE. Até o momento, contudo, não parece haver um critério oficial para a mensuração deste subgrupo populacional na PNAD Contínua, tampouco informações oficiais sobre a evolução do módulo de registro de segurado especial, de modo que esse ponto não entrou em vigor na data prevista. A condicionalidade incluída aparentemente tinha a intenção de postergar a entrada do novo modelo em vigor, o que efetivamente ocorreu, sem qualquer informação oficial sobre se o percentual de 50% foi ou não atingido.[6]

Para períodos anteriores a 2023, o segurado especial deve comprovar o tempo de exercício da atividade rural por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas pelos conselhos estaduais de desenvolvimento sustentável e da agricultura familiar ou órgãos similares, e por outros órgãos públicos, na forma prevista no regulamento. Na hipótese de divergência de informações entre o cadastro e outras bases de dados, para fins de reconhecimento do direito ao benefício, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) poderá exigir a apresentação, entre outros, dos documentos referidos no art. 106 da Lei nº 8.213/1991. A Lei nº 13.846/2019 eliminou desta lista, do momento de sua vigência em diante, a possibilidade explícita de comprovação do exercício de futuros períodos de atividade rural por meio da declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, mesmo que homologada pelo INSS. Estes mecanismos de

6. Considerando-se a redação do presente texto em março de 2024 e a sua revisão em julho de 2025.

validação da atividade rural foram substituídos, no rol exemplificativo, pela comprovação por meio da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP/Pronaf), nos termos do inciso II do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.188/2010, ou por documento que a substitua.[7]

Por fim, ainda mais recentemente, a Lei nº 15.072/2024 alterou as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial dos associados em cooperativas. A referida Lei nº 15.072/2024 estende a condição de segurado especial a membros de cooperativas vinculadas a atividades rurais, excetuadas explicitamente as cooperativas de trabalho, e aos detentores de mandatos eletivos nas próprias cooperativas rurais (como integrantes da administração, do conselho fiscal e de outros órgãos equivalentes) ou em câmaras de vereadores. No caso dos mandatos eletivos exercidos em cooperativas rurais, contudo, a manutenção da qualidade de segurado especial rural exige a atuação concomitante no campo.

Em suma, a CF/1988 estabeleceu regras mais flexíveis, expandindo largamente os níveis de concessão e o estoque de benefícios rurais ativos no RGPS, especialmente nos momentos imediatamente posteriores à sua regulamentação. Ainda nos anos 1990, iniciou-se um processo de revisão da normativa e da parametrização de diversos pontos-chave desta regulamentação, abarcando principalmente – ainda que não somente – a clientela urbana. No RGPS rural, há, historicamente, uma forte resistência à *reparametrizacão*, de modo que, para além da elevação no tempo mínimo exigido de atividade rural para a concessão de aposentadoria por idade (neste caso, equivalente à carência), as mudanças legais se concentraram nos requisitos de elegibilidade e nos instrumentos de comprovação para o reconhecimento da qualidade de segurado especial.

Houve medidas em sentidos opostos, ampliando (estendendo ou introduzindo circunstâncias toleradas para evitar o desenquadramento da condição de segurado especial) e restringindo (regras de transição para eliminar a possibilidade de classificação de empregadores e autônomos rurais como segurados especiais; limite

7. Há quem defenda que tal substituição resulte na vedação do uso de provas emitidas por sindicatos ou equiparados. Mesmo sem proibição expressa, argumenta-se que a exposição de motivos da MP nº 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/2019, ao embasar a desejabilidade de sua eliminação como meio de prova da atividade rural, explicitaria a intenção da alteração legal e a sustentaria. Alternativamente, a redação da MP e o resultado de sua conversão pelo Congresso Nacional, mantendo o caráter não taxativo do art. 106 da Lei nº 8.213/1991, parece indicar que, em vez disso, os congressistas decidiram remover o registro em sindicato como forma preferencial de prova, mas não vedá-lo.

máximo para o tamanho da propriedade rural; tentativa de restringir os instrumentos comprobatórios) esta qualificação, sem que seja possível identificar que fatores exerceram maior influência no acesso a benefícios. Finalmente, adicione-se a isso o papel das instruções normativas elaboradas e publicadas periodicamente pelo INSS, não exploradas neste TD, que estabelecem rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários do RGPS, e, não raro, partindo de interpretações das normas legais aqui dispostas, podem suscitar discordâncias e movimentos pró-judicialização.

3 COBERTURA SOCIAL E PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES DE MENSURAÇÃO A PARTIR DA PNAD CONTÍNUA

No Brasil, o acompanhamento da cobertura previdenciária se baseia principalmente nas pesquisas domiciliares, amostrais, conduzidas pelo IBGE, com muita ênfase na PNAD. A PNAD passou por diversas mudanças metodológicas ao longo das décadas, o que dificulta a construção de séries históricas perfeitamente harmonizadas, capazes de permitir a implementação adequada dos conceitos de cobertura adotados no país e na comparação internacional.[8] A PNAD Anual, extinta em 2015, pode ser mais diretamente comparada à atual PNAD Contínua, desde que consideradas as edições de 2004 em diante, que incorporam a totalidade das áreas rurais da região Norte (e não apenas do Tocantins, como as edições anteriores) e compartilham a mesma classificação de ocupações e atividades econômicas, elementos fundamentais para a análise pretendida.

A PNAD Contínua foi iniciada em 2012 e, desde 2016, substitui a extinta PNAD Anual, mas há diferenças metodológicas e conceituais importantes entre as pesquisas. Uma diferença é que, enquanto a PNAD Anual ia a campo em setembro de cada ano, a PNAD Contínua visita os domicílios selecionados por cinco trimestres consecutivos, podendo se valer de instrumentos de coleta distintos, que geram diferenças na disponibilidade de quesitos apurados e variáveis disponíveis. Nenhuma versão da PNAD reúne todos os quesitos necessários para a caracterização adequada, nos termos legais, dos segurados especiais. Estas estimativas baseiam-se em aproximações, que, em razão da eliminação de quesitos importantes na transição da PNAD Anual para a

8. Ao longo dos anos, diversas variáveis foram incluídas, excluídas e alteradas; conceitos que embasam os quesitos dos questionários foram atualizados; e o plano amostral da pesquisa foi modificado, especialmente na comparação entre a PNAD e a PNAD Contínua, entre outras alterações. Para detalhamento das mudanças mais relevantes no campo previdenciário, ver Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019) e Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021).

PNAD Contínua, tornaram-se mais precárias. Não apenas houve redução nos quesitos relevantes investigados, mas estes foram distribuídos entre as diferentes versões da PNAD Contínua, precisamente entre os questionários aplicados na primeira e na quinta visitas. Optou-se por priorizar a quinta visita porque seu questionário, no contexto da mensuração da cobertura, traz dimensões mais importantes, especialmente para os indicadores da clientela rural.

Isto porque a PNAD Contínua excluiu da PO as pessoas exercendo unicamente atividades de produção para o próprio consumo, sem finalidade econômica, deixando de computar como ocupados parte dos segurados especiais rurais. A solução, proposta por Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019) e desenvolvida em Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021), é sua inclusão na chamada população ocupada expandida (POE), que reúne a PO oficial – compreendida como a PO conforme os critérios estabelecidos pelo IBGE – e a população ocupada em outras formas de trabalho (POT). A POT é formada por aqueles que, na PNAD Contínua, são captados (unicamente na quinta visita) como trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso, sem integrar a PO.

Os indicadores anuais de cobertura previdenciária são tipicamente estimados a partir das visitas 1 (metodologia baseada na PO) e 5 (metodologia baseada na PO ou na POE) aos domicílios, mas, em ambos os casos, a PNAD Contínua (como a extinta PNAD Anual) não indaga sobre a contribuição previdenciária de pessoas desocupadas ou inativas, limitando este quesito aos ocupados. Como, oficialmente, os trabalhadores exercendo outras formas de trabalho não são considerados ocupados, os escassos casos de contribuintes nesta condição deixam de ser computados na metodologia baseada na POE. Estes conceitos e limites afetam a sensibilidade dos indicadores de cobertura dos ocupados (idade entre 16 e 64 anos) e dos idosos (residentes no país com idade igual ou superior a 65 anos) na intensidade da participação do segurado especial economicamente ativo em seus contingentes e de sua baixa propensão a cotizar para o RGPS.

Como visto na seção 2, o segurado especial é atualmente definido como a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (não caracterizados como empregados permanentes), na condição de produtor:

- seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgado, comodatário ou arrendatário rural, que explore atividade agropecuária ou seja seringueiro ou extrativista vegetal e faça dessas atividades o principal meio de vida;
- atue como pescador artesanal ou a este assemelhado e faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; ou
- seja cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial, desde que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Sua contribuição é obrigatória, mas está sujeita à eventual comercialização de sua produção e, portanto, a qualidade de segurado especial pode ser mantida mesmo sem qualquer aporte ao RGPS. Trata-se de um regime oficialmente contributivo, mas que assume, na prática, um caráter semicontributivo.

Vale relembrar, contudo, que, na construção de séries históricas que avancem para além de 2020, seria preciso rever a incorporação, entre os protegidos temporariamente equiparados aos segurados especiais, dos autônomos rurais e dos empregados rurais sem carteira, nos termos determinados originalmente pela Lei nº 8.213/1991, notadamente em seu art. 143, e posteriormente alterados pela Lei nº 9.032/1995, pela Lei nº 11.368/2006 e, finalmente, pela Lei nº 11.718/2008. Sob a ótica legal, a construção consistente de séries históricas demandaria o uso de indicadores com metodologias distintas nos períodos 2012-2020 – inclusão de empregados rurais sem carteira entre os protegidos equiparados a segurados especiais – e de 2021 em diante – seleção apenas de trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares auxiliares rurais como segurados especiais. Tal estratégia metodológica, válida em termos de transparência, evidencia o efeito da expiração da norma transitória sobre os níveis de cobertura de ocupados e idosos no país.

Desde janeiro de 2021, estes trabalhadores rurais podem utilizar o período pregresso de atividade rural para fins de reconhecimento de direitos, mas estão sujeitos às normas gerais e regras permanentes para a contabilização de tempo de contribuição e carência, passando, então, do sistema semicontributivo, aplicado aos segurados especiais, para o contributivo, aplicado aos demais segurados empregados do RGPS, embora os subgrupos excluídos sejam por vezes mais frágeis e vulneráveis que o segurado especial típico. O acompanhamento adequado desta nova série histórica, em termos de tendências, demanda o uso de estimativas harmonizadas para os indicadores

previdenciários de cobertura, que mantenham como segurado especial apenas os trabalhadores contemplados pelas regras permanentes da previdência rural. Esta última foi a abordagem adotada, com o devido registro de que os indicadores harmonizados não contemplam as alterações legais que modificam a composição dos grupamentos de segurados especiais no tempo.

Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019) e Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021) propuseram indicadores de cobertura adequados à norma vigente de 2021 em diante, seguindo um entendimento mais amplo, que incluía os autônomos rurais entre os beneficiários das regras de transição até 2020, em vez de 2010. Em termos práticos, no contexto da PNAD Anual e da PNAD Contínua, não seria mesmo trivial filtrar este segmento do conjunto de trabalhadores por conta própria rurais – para lançar mão dos termos e conceitos empregados nestas pesquisas domiciliares – que poderiam ser enquadrados como segurado especial, atuando exclusivamente ou concomitantemente nesta condição. Por este motivo, nesta abordagem, os trabalhadores rurais por conta própria seguem integrando o grupamento dos potenciais segurados especiais do RGPS. Trata-se de uma situação em que claramente a definição conceitual e legal do indicador não pode ser adequadamente captada por sua medição empírica, via PNAD.

Por fim, ressalte-se que, em 2021-2022, a PNAD Contínua foi revisada (IBGE, 2021a) para incorporar sua nova estrutura de ponderação, o que inclui a introdução de uma calibração por sexo e grupo etário em relação à distribuição da população nacional, o que afeta o peso das repostas dos domicílios também regionalmente. As alterações mais relevantes no contexto desta análise são (IBGE, 2021b): i) em 30 de novembro de 2021: atualização dos microdados para incorporar a nova estrutura de ponderação; e ii) em 3 de outubro de 2022: atualização dos microdados da quinta visita de 2016 a 2019 para incorporar a nova estrutura de ponderação. Diante disso, os microdados antigos foram desprezados e considerados apenas os arquivos mais recentes publicados pelo IBGE, com respeito aos dados acumulados em cada uma das visitas de interesse – no caso, a primeira e a quinta visitas. No que mais afeta os indicadores de cobertura, os ajustes feitos revelaram um país mais jovem, com menos idosos do que os microdados da PNAD Contínua indicavam, implicando ainda uma clara quebra na comparabilidade com a PNAD Anual, limitando a comparação a grandezas e tendências.

Mencione-se também que, durante a pandemia de covid-19, foi mantida a coleta de dados, mas que, para a segurança tanto dos entrevistados quanto dos entrevistadores, a partir do segundo trimestre de 2020, a forma de coleta foi alterada: antes feita totalmente de forma presencial, passou a ser realizada exclusivamente por telefone. Com a

adoção desse método de coleta, houve redução na taxa de aproveitamento da amostra da pesquisa, o que pode ter impactado seus resultados e a comparabilidade da série histórica. Desde o terceiro trimestre de 2021, os microdados baseiam-se em um novo método de ponderação, desenhado para mitigar a influência da ausência de respostas, o que possivelmente foi auxiliado pela volta gradual das entrevistas presenciais.

Em todo caso, o IBGE, em razão da pandemia, não disponibilizou microdados relativos à primeira visita para os anos de 2020 e 2021, o que limita a construção de séries históricas consistentes de indicadores previdenciários. Os principais indicadores, notadamente aqueles de cobertura previdenciária (ocupados e idosos), podem mesclar estatísticas obtidas nas visitas 1 (2012-2019 e 2022) e 5 (2020 e 2021), mas deve-se ter cautela em sua interpretação. Há microdados disponíveis da quinta visita para 2020 e 2021, mas o questionário-padrão foi alterado, com a eliminação de quesitos essenciais para a estimativa de cobertura previdenciária dos segurados especiais, segundo o conceito da POE. Os quesitos necessários para a construção desta medida de cobertura apenas constam do questionário da quinta visita, na seção relativa a outras formas de trabalho, que passou a ser apurada apenas desde 2016 e não foi a campo no biênio 2020-2021.

Assim, os indicadores que se valem da POE apenas podem ser calculados para o período 2016-2019 e para 2022, sendo preferencialmente combinados aos indicadores medidos pela PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015)[9] para a elaboração de séries históricas mais longas. Apesar desta limitação, optou-se por sua utilização neste trabalho porque esta abordagem alternativa representa melhor as especificidades da proteção social brasileira e mais suavemente contorna as limitações da PNAD Contínua para a exploração de temáticas previdenciárias – em particular, do RGPS rural.

3.1 Cobertura social e previdenciária da população: indicadores

Na construção dos indicadores para ocupados e idosos, o primeiro segmento de interesse é definido pelo entendimento defensável de que a referência deveria ser a população em idade ativa (PIA), de 16 a 64 anos, já que os menores de 16 anos não podem contribuir, salvo como aprendizes ou em outras situações excepcionais, e os maiores de 64 tendem a já ter feito (ou a estar em vias de fazer) a transição para a inatividade. A restrição aos ocupados, contudo, se deve a limitações da PNAD, cujos quesitos relativos à contribuição previdenciária são direcionados apenas aos

9. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo, por ser ano censitário.

trabalhadores ocupados, desconsiderando desocupados e inativos, inviabilizando a construção de indicadores consistentes de cobertura da população economicamente ativa (PEA) e da PIA. Nesse mesmo sentido, o uso da POE (via somatório da POT à PO oficial) subestima o indicador de cobertura ao não contemplar a informação de contribuição previdenciária dos trabalhadores na produção para o próprio consumo, captados na PNAD Contínua em segmento específico, à parte dos quesitos reservados para a PO oficial, tal como conceituada pelo IBGE.[10]

O segundo segmento de interesse corresponde aos idosos com idade igual ou superior a 65 anos. Também neste caso, a ausência de dados sobre a contribuição de inativos e desempregados afeta a sensibilidade do indicador (capacidade de detectar o fenômeno analisado), mas entende-se que, nesta faixa de idade, mais avançada, os indivíduos tendem a encontrar proteção mais frequentemente na condição de beneficiários da previdência ou da assistência social do que na de segurados contribuintes, o que minimizaria distorções na captação do nível de cobertura pelo indicador.

Em ambos os casos, não há como se falar em cobertura previdenciária e social sem a devida menção à figura do segurado especial, o trabalhador rural que atua fundamentalmente na economia de subsistência e é segurado obrigatório do RGPS em condições diferenciadas, vinculadas a um regime especial. Para além das observações já feitas, com relação às alterações legais que ensejam mudanças na metodologia de apuração da cobertura e às consequências da conceituação mais restrita de PO oficial, convém reiterar que a PNAD Contínua, inclusive por não ser desenhada com esta finalidade, não dispõe de todos os quesitos necessários para a identificação precisa do segurado especial, tratando-se de uma classificação aproximativa. Este caráter experimental se estende a outros grupamentos de interesse analítico, construídos aqui para mimetizar as tipologias de segurados da previdência social. Em todos os casos que extrapolam as definições oficiais da PNAD Anual e da PNAD Contínua, os critérios foram aplicados para replicar, experimentalmente, as referências legais para as classificações feitas e a

10. São classificadas como ocupadas na semana de referência as pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.), ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou parente que reside em outro domicílio, ou, ainda, as que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Consideram-se como ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado as pessoas que não trabalharam durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de férias, folga, jornada variável ou licença remunerada (em decorrência de maternidade, paternidade, saúde ou acidente da própria pessoa, estudo, casamento, licença-prêmio etc.). Além disso, também foram consideradas ocupadas as pessoas afastadas por motivo diferente dos já citados, desde que o período transcorrido do afastamento fosse inferior a quatro meses, contados até o último dia da semana de referência.

aderência à configuração do sistema previdenciário nacional, mas trata-se de *aproximações*, ainda que construídas a partir de simplificações defensáveis metodologicamente.

No caso dos trabalhadores domésticos, a PNAD não oferece dados específicos sobre a tipologia do trabalho, mas disponibiliza variáveis – como informação de atuação em um ou mais domicílios e carga horária semanal na atividade – que podem ser utilizadas para a identificação de potenciais mensalistas formais (empregados domésticos formais, com carteira de trabalho), mensalistas informais (empregados domésticos informais, que atuam em um único domicílio e exercem a atividade por mais de 16 horas semanais) e diaristas (trabalhadores domésticos que atuam em mais de um domicílio ou que atuam em um único domicílio, mas exercem a atividade por até 16 horas semanais). Após a aplicação destas hipóteses simplificadoras, já que muitas situações intermediárias podem não corresponder a estes critérios permitidos pela pesquisa, pode-se sugerir que os dois primeiros seriam compostos por assalariados; o último seria composto por trabalhadores independentes, autônomos.

Entre autônomos e empregadores, a análise não pode prescindir da apresentação de iniciativas implantadas entre 2003-2011 com o intuito de elevar a cobertura do RGPS. Entre as medidas adotadas, deve-se mencionar:

- em 2003, a Lei nº 10.666, que obriga as empresas a reterem 11% do valor dos contratos de contribuintes individuais (pessoas jurídicas) que lhes prestam serviços, a título de contribuição do trabalhador;
- em 2007, o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (PSPS), por meio do qual os optantes, obrigatórios ou facultativos, recolhem sob uma alíquota reduzida de 11%, incidente sobre o PP do RGPS;
- em 2009, a criação da figura do MEI, instituída com o objetivo principal de fomentar a cobertura previdenciária e a formalização da atividade econômica dos autônomos por meio de um sistema contributivo simplificado e extremamente subsidiado, que inclui a contribuição previdenciária a uma alíquota (semicontributiva, na prática) de 5% do PP; e
- finalmente, em 2011, a criação da categoria de segurado facultativo de baixa renda (alíquota contributiva de 5% do PP), modalidade de contribuição exclusiva para pessoas de baixa renda (renda familiar de até 2 SMs mensais), sem renda própria e que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito das suas residências.

Ainda que sem implicações (positivas ou negativas) totalmente claras sobre os níveis de cobertura, sob a ótica do mercado de trabalho, há que se destacar também a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017) e outras alterações legais atinentes ao mercado de trabalho, como a Lei das Terceirizações (Lei nº 13.429/2017), declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que permite a terceirização de atividades-fim de empresas. Soma-se a estes temas o surgimento ou a expansão acelerada da chamada Gig Economy, arranjo em que os trabalhadores exercem uma atividade sob demanda, para um ou mais demandantes, e recebem, tipicamente, por cada projeto, serviço ou produto entregue, alegadamente sem o estabelecimento de vínculos trabalhistas entre as partes. Aí está inserido, por exemplo, o chamado trabalho plataformizado, ainda insuficientemente regulamentado no país e frequentemente associado à precarização nas relações de trabalho e à pejotização,[11] notadamente por meio da figura do MEI.

No grupamento de trabalhadores formado por autônomos e empregadores, um fenômeno não diretamente captado é justamente a proliferação da figura do MEI, que desde sua implantação, em 2009, cresce, em volume de filiados, quase que exponencialmente. Diferentemente da boa experiência com a inclusão de quesito específico sobre o MEI no suplemento Acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e a Programas de Inclusão Produtiva, da PNAD 2014, a PNAD Contínua não acompanha especificamente este tema, dificultando uma aproximação mais segura ao grupo.

Além disso, embora tenha incorporado quesitos relativos à formalidade de empreendimentos em 2009 (por exemplo, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ), ainda na PNAD Anual, a pesquisa os aplica unicamente a trabalhadores declarados empregadores ou trabalhadores por conta própria, o que implica a não captação de eventuais indícios de pejotização, por exemplo, via mensuração de assalariados atuando (ou, basicamente, recolhendo suas contribuições previdenciárias) irregularmente na condição de pessoas jurídicas ou equiparadas. Tampouco capta os trabalhadores domésticos autônomos (diaristas) atuando como MEI, possibilidade legalmente estabelecida em 2015. Dada a forte expansão desta figura jurídica diferenciada, pode ser razoável supor que determinados fenômenos, positivos ou negativos, direta ou indiretamente associados ao MEI podem ser, também crescentemente, inobservados pela PNAD Contínua.

11. Simplificadamente, a pejotização seria a prática de se contratar um trabalhador como pessoa jurídica (PJ), em vez de contratá-lo como empregado com carteira assinada (celetista), para desempenhar funções que, em termos concretos, configuram uma relação de emprego.

Os militares e os funcionários públicos estatutários também são computados nos indicadores de cobertura previdenciária e social de ocupados e idosos. Alegadamente em razão de peculiaridades da carreira militar, optou-se no país por sua exclusão formal dos RPPS, restringindo estes últimos aos servidores estatutários civis da União, dos estados e Distrito Federal e dos municípios. Neste estudo, contudo, aplica-se o entendimento de que o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)[12] possui finalidade previdenciária, de modo que seus dados e indicadores são consolidados juntamente aos RPPS, compondo a previdência social (RGPS, RPPS e SPSM), ainda que, formalmente, não seja esta a caracterização legal.[13]

Raciocínio análogo é aplicado aos benefícios assistenciais continuados – leia-se, o Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas), e a extinta Renda Mensal Vitalícia (RMV) –, que assumem o papel de aposentadorias não contributivas, de natureza essencialmente previdenciária. Este tratamento dado aos benefícios assistenciais também se explica por problemas em sua captação, presentes na PNAD Anual e não superados na PNAD Contínua. Segundo Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021), muitos destes benefícios são declarados como aposentadorias previdenciárias, sem que haja algum método suficientemente eficiente para reclassificá-los corretamente. Por isso, quando consideradas as transferências sociais, fala-se em proteção social por meio do pagamento de benefícios previdenciários, temporários e permanentes, e benefícios assistenciais continuados. Ressalte-se apenas que, na construção de séries harmonizadas de indicadores que congreguem a PNAD Anual e a PNAD Contínua, é preciso desconsiderar os benefícios temporários, pois estes não eram captados pela pesquisa antiga.

Diferentemente do que ocorre na PNAD Contínua, que dispõe de uma variável que capta – parcialmente, segundo Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021) – os beneficiários de BPC, na PNAD Anual uma parcela destas informações deve ser captada indiretamente por quesito que estima, entre outros valores, o montante normalmente recebido de programa oficial de auxílio educacional – como o Bolsa Escola – ou social – Programa

12. A EC nº 103/2019 alterou o art. 22 da CF/1988, estabelecendo que cabe privativamente à União legislar, entre outros temas, sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Diante disso, a União editou a Lei Federal nº 13.954/2019, que instituiu o SPSM e igualou o tratamento dos policiais militares estaduais e dos bombeiros em relação aos militares das Forças Armadas. O SPSM é, portanto, aplicável às Forças Armadas, aos policiais militares e aos bombeiros dos estados.

13. Souza *et al*. (2019), por exemplo, consideram como rendimentos do BPC os outros rendimentos, pela variável *v1273* da PNAD Anual, com valor entre 98% e 102% do SM vigente em cada ano. Neste trabalho, utilizou-se uma versão deste método.

Bolsa Família (PBF), BPC/Loas, Auxílio-Gás, entre outros. O valor do BPC está, portanto, somado a outros rendimentos, e, para melhorar a comparabilidade entre as pesquisas, optou-se pela utilização de variações dos valores típicos transferidos pelos programas sociais mais importantes (BPC e PBF) para identificar os beneficiários do BPC.

A precisão deste método, caracterizado como uma aproximação, tendeu a diminuir com o tempo, pois mudanças em outros programas sociais tornaram mais desafiadora a identificação de valores típicos. Este fator pode ajudar a explicar variações anuais nos indicadores, especialmente para os idosos, grupamento em que o recebimento de benefícios impacta mais a proteção. Neste mesmo contexto, em pesquisas amostrais e autodeclaratórias (preenchidas pelo próprio indivíduo ou por pessoa de referência em seu domicílio), como a PNAD, há que se considerar, entre outros problemas, oscilações típicas de levantamentos amostrais, falhas de captação, erros de declaração da renda e viés proposital no valor informado de rendimento.

Por fim, uma abordagem aproximativa também foi aplicada para a conceituação de clientela previdenciária, pois a situação censitária dos domicílios na PNAD é frequente e inadequadamente usada com esta finalidade. O conceito de clientela trata da natureza da atividade econômica exercida pelos segurados (rural *versus* não rural ou urbana), mas esta informação apenas está disponível no levantamento do IBGE para os trabalhadores ocupados. Dada a necessidade de identificar desocupados e inativos segundo clientela, especialmente na construção de indicadores de cobertura dos idosos, optou-se pelo uso de informações de membros dos domicílios para o preenchimento das informações faltantes.

Hierarquicamente, parte-se da identificação da natureza dos ocupados; em seguida, para os casos com informação ainda ignorada, toma-se como registro a natureza da atividade do chefe do domicílio; para os casos ainda omissos, aplica-se a natureza da atividade do cônjuge, assim identificado pela condição no domicílio; em seguida, utiliza-se o saldo de ocupados por clientela como critério de classificação; e, finalmente, apenas para os casos remanescentes, estimados em cerca de 11% na PNAD Contínua 2022, toma-se como referência a situação censitária de moradia. Este ordenamento de critérios permite que a totalidade da população residente seja identificada como urbana ou rural, ainda que segundo um conceito aproximado – e, sabidamente, imperfeito – de clientela, pois, por exemplo, a natureza da ocupação atualmente prevalente no domicílio ou entre as pessoas de referência pode não ser mais representativa daquilo que teria predominado no passado. Para ambos os subgrupos populacionais, ocupados e idosos, as séries históricas possíveis para

o conjunto do país se estendem de 2004-2015 (PNAD Anual) a 2016-2019 e 2022 (PNAD Contínua, quinta visita), eventualmente se valendo também, para confirmação de tendências, do período 2012-2019 e 2022 (PNAD Contínua, primeira visita).

Diante do exposto, para os trabalhadores ocupados, dentro do recorte etário de 16 a 64 anos, foram selecionados dois indicadores clássicos e processadas séries históricas mais longas. O primeiro destes indicadores seria a proporção de trabalhadores ocupados que contribuem para a previdência social, preferencialmente analisada em conjunto com a taxa de participação – razão entre a PEA e a PIA – e com a taxa de desemprego. Adicionalmente, buscando maior aderência às especificidades do RGPS brasileiro, estima-se um segundo indicador, de cobertura social dos ocupados, o qual incorpora como proteção o recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais e o pertencimento ao segmento de segurados especiais. Para os idosos, dentro do recorte etário de 65 anos ou mais, foi selecionado um indicador, também bastante ajustado às especificidades brasileiras, qual seja, a proporção de idosos socialmente protegidos, que contempla o recebimento de benefícios, a condição de segurado especial ou a contribuição previdenciária.

3.2 Mensuração dos indicadores de cobertura previdenciária e social

3.2.1 Trabalhadores ocupados: idade entre 16 e 59 anos

A cobertura previdenciária (razão entre contribuintes e ocupados), medida pela série harmonizada pelo uso do conceito da POE, alcança, aproximadamente, seis em cada dez trabalhadores ocupados no país. O indicador, que na série histórica principal considerada atingiu seu ápice em 2014-2015 (64,0%-64,2%), foi estimado em 62% em 2022 (PNAD Contínua, quinta visita). A abertura por sexo indica diferenças favoráveis aos homens no primeiro terço da série histórica, maior evolução feminina no segmento intermediário e relativo equilíbrio na parte final, quando não parece haver diferença significativa entre os grupos. O confronto destes indicadores de formalidade previdenciária com outros calculados a partir de outra versão da PNAD Contínua (primeira visita) confirma as principais tendências em sua evolução, embora o uso dos microdados da quinta visita – para inclusão dos ocupados da produção para o próprio consumo, excluídos da PO oficial – tenda a deslocar verticalmente para baixo as curvas.

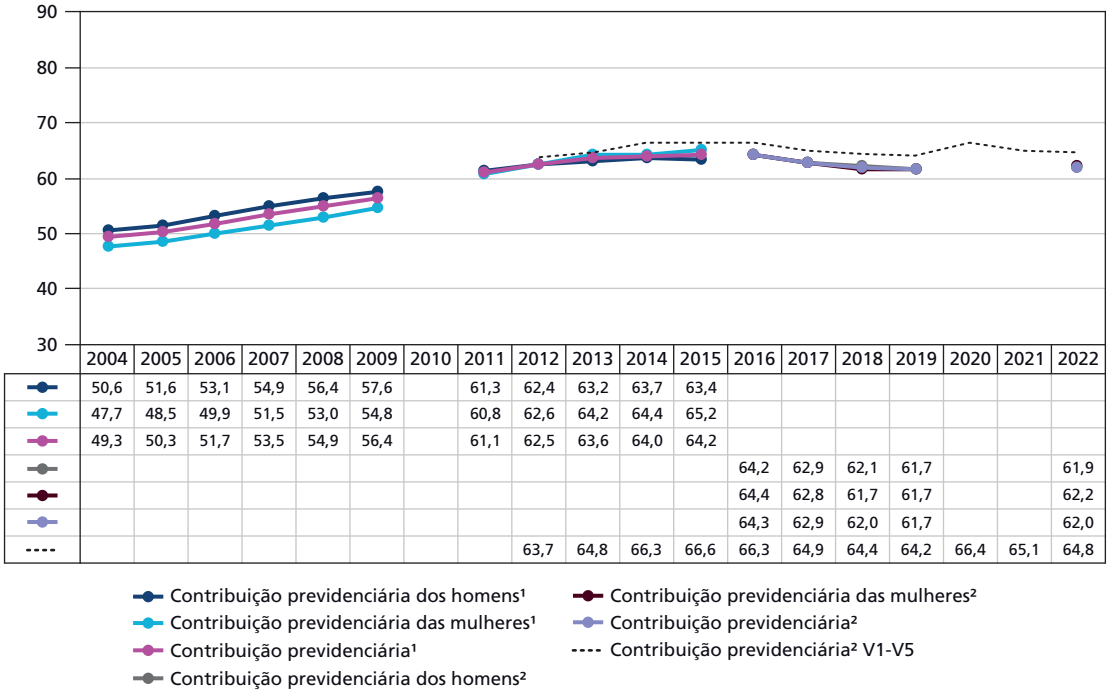
A formalidade previdenciária, mais do que outros indicadores de cobertura, convém ser analisada juntamente com indicadores clássicos de mercado de trabalho, como a taxa

de participação e a taxa de desemprego. Como regra geral, os momentos de expansão da cobertura previdenciária coincidem com períodos de bom desempenho econômico, elevação no nível de ocupação e melhoria no nível de rendimento do trabalho, favorecendo inclusive a contribuição previdenciária autônoma. Entre 2003 e 2013, esta evolução esteve bastante vinculada ao emprego formal, em um momento virtuoso que reduziu os níveis de informalidade que historicamente marcam o mercado de trabalho brasileiro.

GRÁFICO 1

Proporção de contribuintes na POE, segundo sexo

(Em %)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contribuição previdenciária dos homens¹	50,6	51,6	53,1	54,9	56,4	57,6		61,3	62,4	63,2	63,7	63,4							
Contribuição previdenciária das mulheres¹	47,7	48,5	49,9	51,5	53,0	54,8		60,8	62,6	64,2	64,4	65,2							
Contribuição previdenciária¹	49,3	50,3	51,7	53,5	54,9	56,4		61,1	62,5	63,6	64,0	64,2							
Contribuição previdenciária dos homens²													64,2	62,9	62,1	61,7			61,9
Contribuição previdenciária das mulheres²													64,4	62,8	61,7	61,7			62,2
Contribuição previdenciária²													64,3	62,9	62,0	61,7			62,0
Contribuição previdenciária² V1-V5									63,7	64,8	66,3	66,6	66,3	64,9	64,4	64,2	66,4	65,1	64,8

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019 e 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019 e 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).
5. As células em branco indicam ausência de dado.

Após relativa estabilidade no primeiro terço da série histórica e alguma tendência de declínio em seu segmento intermediário, identificadas via PNAD Anual (2004-2009), a taxa de participação econômica apresentou alguma recuperação entre 2016-2019,[14] segundo a PNAD Contínua, sendo posteriormente afetada pela pandemia de covid-19. Paralelamente, a taxa de desemprego, apesar de alguma oscilação, tendeu a diminuir entre meados dos anos 2000 e 2013, voltou a aumentar com o prenúncio e a deflagração da crise econômica no país (2014-2015) e, após um esboço de reação em 2018 e 2019, voltou a aumentar pelo efeito deletério do contexto pandêmico (2020-2021).

Ressalte-se que, em 2022, a queda do desemprego e a recuperação de outros indicadores laborais importantes vêm acompanhadas de uma taxa de participação ainda inferior à medida para 2019, pré-pandemia. Ou seja, como esperado, o período mais marcante de expansão da cobertura previdenciária se deu em um momento de bom desempenho da economia e de seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho. Isto ocorreu apesar do comportamento da taxa de participação, que pouco avançou mesmo durante a fase mais recente e relevante de crescimento econômico no país. Durante a pandemia, contudo, os ganhos na cobertura estiveram mais associados a uma seletividade indesejável, um efeito composição, que reduziu mais que proporcionalmente a participação de trabalhadores vulneráveis na força de trabalho e na PO. Tomando-se como referência de consistência a série 2012-2022, construída pela combinação da quinta (2020-2021) e primeira visitas (demais anos), as tendências parecem se confirmar.

Analisando o mercado de trabalho brasileiro no período 2010-2013, Amitrano (2013) sustenta que a economia nacional partiu de um cenário de crescimento baixo e instável para outro onde preponderaram taxas moderadas e mais estáveis. Os rebatimentos no mercado de trabalho ampliaram o nível de emprego e culminaram com uma quebra estrutural na elasticidade emprego-produto entre a década de 1990 e a década de 2000. Segundo o autor, a crise financeira internacional experimentada em 2008-2009 afetou adversamente a atividade econômica, mas não reverteu a expansão da ocupação, que tão somente arrefeceu. Examinando o período 1992-2017, Ipea e Brasil (2022) constatam este mesmo fenômeno de aumento expressivo do emprego, especialmente o emprego formal, mas sinalizam seu arrefecimento em 2014, com maior deterioração no

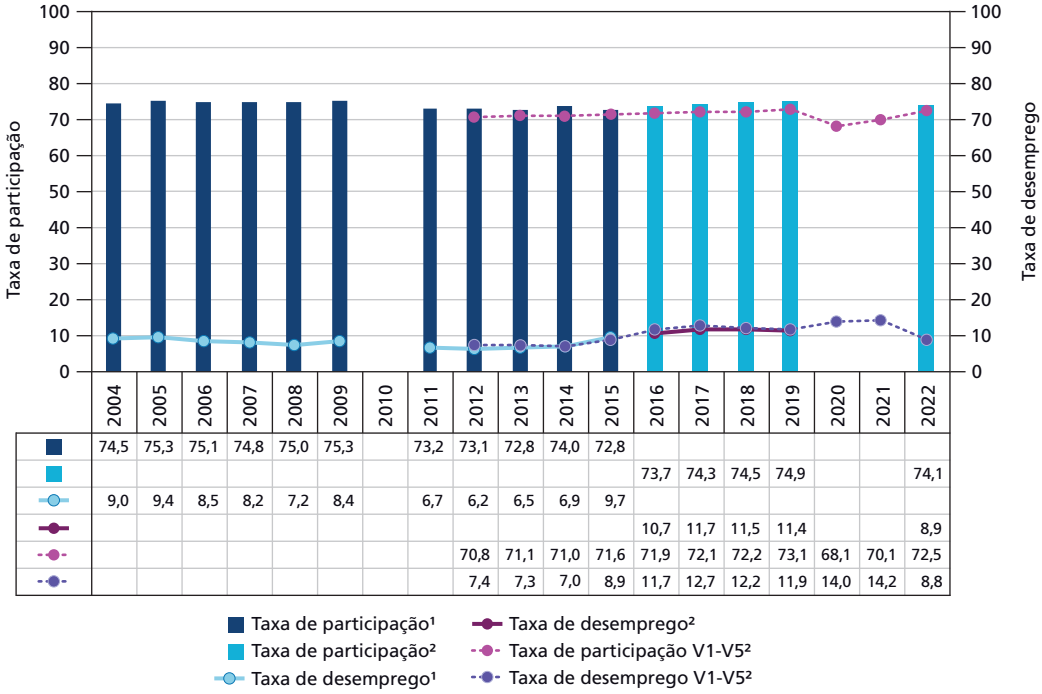
14. Também neste caso, para minimizar os efeitos das diferenças entre as pesquisas sobre sua comparabilidade, optou-se pelo somatório da POT à PO oficial estimada pela PNAD Contínua (quinta visita). Naturalmente, como o mesmo quantitativo é somado ao numerador e ao denominador dos indicadores de mercado de trabalho, pela ausência de informações sobre a desocupação de trabalhadores na produção para o próprio consumo, seus valores são majorados, em relação ao cálculo realizado a partir dos dados originais.

triênio 2015-2017. Os poucos sinais de recuperação, em 2018 e 2019, foram revertidos pelos efeitos provocados pela emergência sanitária internacional vivenciada no biênio 2020-2021, causada pela pandemia de covid-19.

GRÁFICO 2

Taxa de participação e taxa de desemprego, segundo versão da PNAD

(Em %)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taxa de participação¹	74,5	75,3	75,1	74,8	75,0	75,3		73,2	73,1	72,8	74,0	72,8							
Taxa de participação²													73,7	74,3	74,5	74,9			74,1
Taxa de desemprego¹	9,0	9,4	8,5	8,2	7,2	8,4		6,7	6,2	6,5	6,9	9,7							
Taxa de desemprego²													10,7	11,7	11,5	11,4			8,9
Taxa de participação V1-V5²									70,8	71,1	71,0	71,6	71,9	72,1	72,2	73,1	68,1	70,1	72,5
Taxa de desemprego V1-V5²									7,4	7,3	7,0	8,9	11,7	12,7	12,2	11,9	14,0	14,2	8,8

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019 e 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019 e 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).
5. As células em branco indicam ausência de dado.

Em análise de mais longo prazo baseada em séries históricas retropoladas e com outro recorte etário, Barbosa Filho e Veloso (2022) estabelecem que, após um período

de alta significativa na década de 1990, a taxa de desemprego no país apresentou uma redução significativa entre 2000 e 2014, em ciclo positivo interrompido e revertido pela recessão ocorrida entre 2014-2016 e pela persistente crise econômica desde então, suavizada desde 2017 e agravada pela pandemia de covid-19 no biênio 2020-2021. A taxa de participação apresentou leve tendência de aumento entre 2012-2019, queda brusca em meados de 2020 (início do período pandêmico) e recuperação parcial desde então. Os autores ainda registram que, desde a recessão de 2014-2016, a contribuição da informalidade para a recuperação do emprego estaria muito elevada, destoando do padrão observado em recessões anteriores. Os autores consideram informais os empregados (inclusive domésticos) sem carteira assinada, os trabalhadores familiares auxiliares e os trabalhadores por conta própria (com ou sem CNPJ). Este último subgrupo, por potencialmente incluir a maior parte dos MEIs, pode estar aumentando artificialmente a percepção de informalidade, pois parte do movimento pode se dever à expansão quase exponencial dos MEIs.

Segundo Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2023), esta dinâmica se confirma pela análise dos registros administrativos do CNIS, mediante tratamento que separa a quantidade de segurados contribuintes em dois grandes grupos: os contribuintes empregados e os outros contribuintes, que consistem em contribuintes individuais, trabalhadores domésticos, segurados facultativos e segurados especiais. Houve aumento importante no volume de contribuintes do RGPS, com ênfase no período 2003-2014, em todas as categorias e subcategorias de contribuintes captadas pelo CNIS, com exceção dos segurados especiais, para os quais não há dados completos disponíveis. Estes registros administrativos do RGPS refletem as dificuldades no período 2015-2017, bem como a leve recuperação no biênio 2018-2019 e a deterioração provocada pela pandemia no período 2020-2021. Desde 2015, segundo as análises feitas a partir destes registros, a única categoria a apresentar crescimento contínuo foi o subgrupo do MEI.

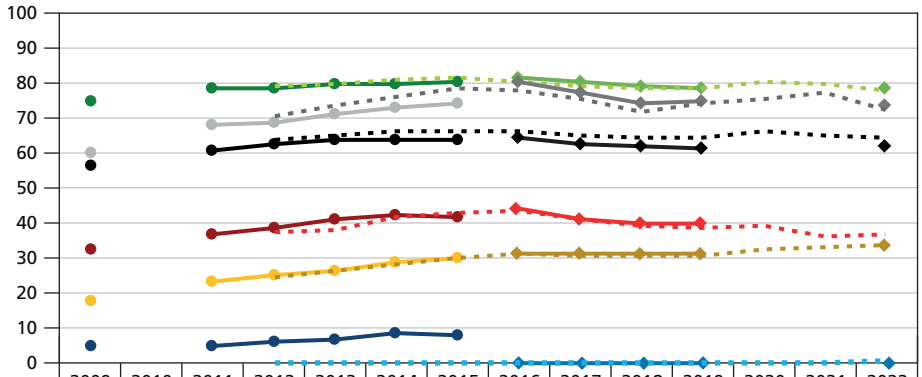
Este movimento, concomitante à instabilidade econômica que afeta o país nessa última década, tende a estar associado à falta de oportunidades no mercado formal, que favorece o empreendedorismo por necessidade como alternativa para a desocupação e para a complementação do rendimento do trabalho, como sugerido em Ipea e Brasil (2022). Entre outros fatores possíveis, não mutuamente excludentes, este quadro pode estar relacionado aos postos de trabalho gerados no contexto da Gig Economy, inclusive por meio de plataformas digitais, que têm proliferado no país e feito crescer a proporção de relações não tradicionais de trabalho (Martins *et al.*, 2023). Outra hipótese é que ao menos uma parcela deste fenômeno resulte da estrutura de incentivos (e desincentivos) gerada pela Reforma Trabalhista de 2017 e, principalmente, pelo próprio desenho e arranjo das

categorias e subcategorias de segurados do RGPS e suas respectivas regras e alíquotas contributivas, que, segundo Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020), estariam estimulando a migração de outros contribuintes em direção ao MEI.

GRÁFICO 3

Proporção de contribuintes na POE, segundo grupamentos de posições na ocupação

(Em %)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Empregados	74,7		78,5	78,8	79,7	79,9	80,3							
Empregados (V5)								81,6	80,2	79,4	78,8			78,6
Empregados (V1-V5)				79,3	80,0	81,0	81,5	80,5	79,3	78,6	78,4	80,6	79,5	77,9
Domésticos	32,5		37,2	38,8	41,5	42,2	41,8							
Domésticos (V5)								44,5	41,0	39,7	39,9			35,8
Domésticos (V1-V5)				37,7	38,3	42,0	43,0	43,4	41,0	39,5	39,0	39,2	36,6	36,6
Empregadores	60,4		68,0	68,6	71,3	73,3	74,3							
Empregadores (V5)								80,5	77,6	74,5	74,8			73,7
Empregadores (V1-V5)				70,8	73,7	76,1	78,8	77,9	75,3	71,6	74,2	75,5	77,1	72,7
Trabalhadores por conta própria	17,8		23,5	25,2	26,6	28,9	29,9							
Trabalhadores por conta própria (V5)								31,5	31,3	31,5	31,2			33,2
Trabalhadores por conta própria (V1-V5)				24,4	26,4	28,4	29,9	31,6	30,9	31,0	30,8	32,9	33,3	34,0
Não remunerados e afins	5,2		5,1	6,2	6,8	8,6	8,1							
Não remunerados e afins (V5)								0,0	0,1	0,1	0,1			0,1
Não remunerados e afins (V1-V5)				0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,5
Total	56,4		61,1	62,5	63,6	64,0	64,2							
Total (V5)								64,3	62,9	62,0	61,7			62,0
Total (V1-V5)				63,7	64,8	66,3	66,6	66,3	64,9	64,4	64,2	66,4	65,1	64,8

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019 e 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.

Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019 e 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).
5. As células em branco indicam ausência de dado.

A categoria de contribuintes mais volumosa ainda é a de empregados com carteira, que determina, em grande medida, as tendências observadas para o conjunto dos ocupados. Desde o início da série histórica da PNAD Contínua, contudo, outras categorias têm conquistado espaço, com ganhos não desprezíveis de cobertura. Exemplo disso são os contribuintes individuais, na PNAD Contínua identificados como empregadores e, principalmente, como trabalhadores por conta própria, único grupamento com tendência contínua de melhoria no indicador desde 2015. Ressalte-se que, justamente nesta última posição na ocupação, tendem a estar concentrados os MEIs. Até 2014, os microdados da PNAD indicavam expansão generalizada da cobertura, beneficiando a todos os grupamentos de posições na ocupação, com ênfase no aumento do emprego formal. A crise deflagrada em 2015 afetou todos os grupamentos do setor privado, inclusive reduzindo a taxa de participação e de ocupação de segmentos populacionais mais vulneráveis, o que pode ajudar a explicar a manutenção ou até elevação dos níveis de cobertura dos remanescentes na PO, juntamente com alguma incompatibilidade entre as séries da PNAD Anual e da PNAD Contínua e, mais à frente, com o efeito composição gerado pela pandemia de covid-19.[15]

Entre domésticos, a aparente descontinuidade na série também pode ser consequência da regulamentação da EC nº 72/2013, pela LC nº 150/2015, que estendeu a estes trabalhadores direitos e deveres anteriormente restritos aos empregados com contrato registrado em carteira de trabalho no setor privado. No caso de não remunerados e trabalhadores familiares, a descontinuidade nos indicadores, entre 2015 e 2016, é resultado do uso da POE na PNAD Contínua (2016-2022), pois os primeiros não respondem aos quesitos relativos à contribuição previdenciária. Em todos os casos, o confronto dos indicadores segundo diferentes versões da PNAD Contínua (primeira e quinta visitas) sustenta a consistência das tendências observadas.

Ressalte-se que a instituição do PSPS, em 2007, e do MEI, em 2009, pode estar contribuindo para elevar ou, ao menos, mitigar a queda dos níveis de cobertura entre trabalhadores autônomos e informais. Embora estes últimos não tenham sido originalmente

15. Mais precisamente, há ao menos duas quebras importantes nas sérias históricas elaboradas. A primeira ocorre entre 2015 e 2016, ponto em que coincidem tanto a substituição da PNAD Anual pela PNAD Contínua quanto o início de uma crise econômica prolongada no país, em que certos grupamentos de ocupados tendem a ter sido mais afetados que outros. A segunda ocorre no biênio 2020-2021, período em que se desenvolve a pandemia de covid-19. Neste período, o questionário integral da quinta visita não foi a campo, inviabilizando a produção de uma série histórica completa para o período 2016-2022. Evidências parciais, excluídos os ocupados em outras formas de trabalho, indicam impactos adversos sobre os indicadores trabalhistas, enquanto os indicadores previdenciários foram relativamente preservados por um efeito composição perverso, dado pela exclusão de trabalhadores mais vulneráveis do mercado de trabalho.

(e oficialmente) reconhecidos como público potencial das medidas citadas, dadas as dificuldades de diferenciá-los no plano concreto, é razoável supor que tenham também se beneficiado, em alguma medida, das condições mais favoráveis para a contribuição previdenciária. Desde 2015, para além de resultados atípicos durante o período pandêmico, os subgrupos registram oscilações na cobertura, com distintas tendências prevalentes, variando de queda (empregadores, com e sem registro no CNPJ; trabalhadores por conta própria sem CNPJ) e relativa estabilidade (domésticos sem carteira) à ligeira expansão na proporção de contribuintes (empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria com CNPJ, onde se concentra o MEI). Entre os trabalhadores familiares, as oscilações dificultam a identificação de um padrão, movimentações estas que podem estar associadas à continua queda de sua participação no total de ocupados.

O indicador de cobertura social dos ocupados também considera a PIA (indivíduos entre 16 e 64 anos), mas expande o numerador para além dos contribuintes, compreendendo as outras possibilidades de proteção consideradas neste estudo (segurados especiais e beneficiários não contribuintes). Quando desconsiderados, ao longo de toda a série histórica, os empregados rurais sem carteira (informais) do grupamento de segurados especiais, nos termos da Lei nº 11.718/2008, há um deslocamento, para baixo, das curvas com as taxas de cobertura social, ainda que a ordem de grandeza do indicador se mantenha. Há, portanto, uma piora sutil no indicador total de proteção social, que, em média, sofre uma redução da magnitude de 2 pontos percentuais (p.p.). Tal magnitude decorre fundamentalmente do deslocamento vertical da curva masculina, que registra, em média, queda de 3,1 p.p. na proporção de ocupados socialmente protegidos; entre as mulheres, a queda média é estimada em 0,4 p.p.

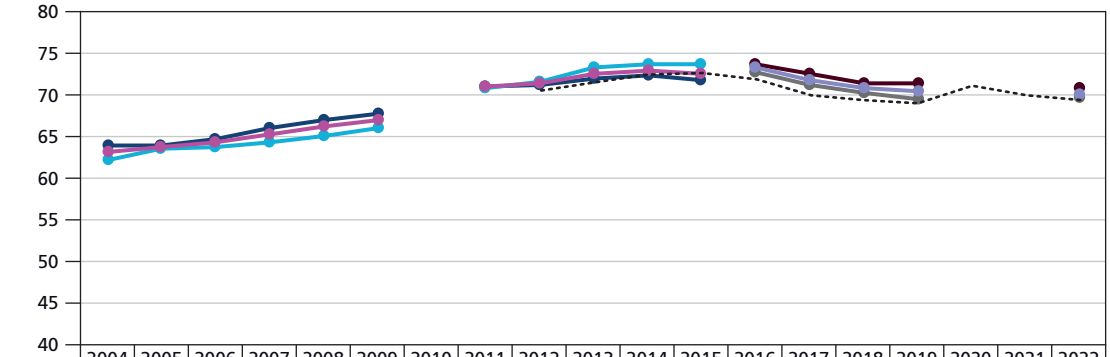
Sustentando o padrão final de aproximação das curvas na série histórica iniciada pela PNAD Anual (2004-2015), os indicadores medidos pela PNAD Contínua apontam para a estabilidade destes diferenciais. Ainda assim, a cobertura social alcança sete em cada dez ocupados em qualquer das séries históricas consideradas, leia-se, a legal – que considera os empregados rurais informais como segurados especiais entre 2004 e 2020, mas não entre 2021 e 2022 – e a harmonizada – que desconsidera os empregados rurais informais como segurados especiais na integralidade do período analisado. Duas tendências se destacam na análise deste indicador de cobertura social. Após evolução positiva até 2014, especialmente entre as mulheres, o indicador atingiu um platô e passou a regredir, iniciando uma reação pré-pandemia, aparentemente retomada em 2022. Também para este indicador, há tendência de redução nos diferenciais de gênero, inclusive com inversão na liderança do indicador, determinada pelo comportamento positivo do indicador de cobertura previdenciária. Na série histórica harmonizada, a

ligeira vantagem da taxa de proteção social feminina também é resultado da aplicação da Lei nº 11.718/2008, que afeta (adversamente) mais que proporcionalmente o grau de cobertura dos homens.

GRÁFICO 4

Série histórica harmonizada de cobertura social da POE por sexo

(Em %)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cobertura social dos homens¹	63,9	64,0	64,8	66,0	67,0	67,8		71,0	71,3	72,1	72,4	71,9							
Cobertura social das mulheres¹	62,3	63,6	63,8	64,4	65,2	66,1		70,9	71,7	73,4	73,8	73,7							
Cobertura social¹	63,2	63,8	64,4	65,3	66,2	67,1		71,0	71,4	72,6	73,0	72,7							
Cobertura social dos homens²													72,8	71,2	70,4	69,6			69,6
Cobertura social das mulheres²													73,8	72,5	71,5	71,4			70,9
Cobertura social²													73,3	71,8	70,8	70,4			70,2
Cobertura social V1-V5²									70,6	71,6	72,5	72,6	72,0	70,0	69,5	69,1	71,2	70,0	69,4

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019 e 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019 e 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).
5. As células em branco indicam ausência de dado.

3.2.2 Idosos: idade igual ou superior a 65 anos

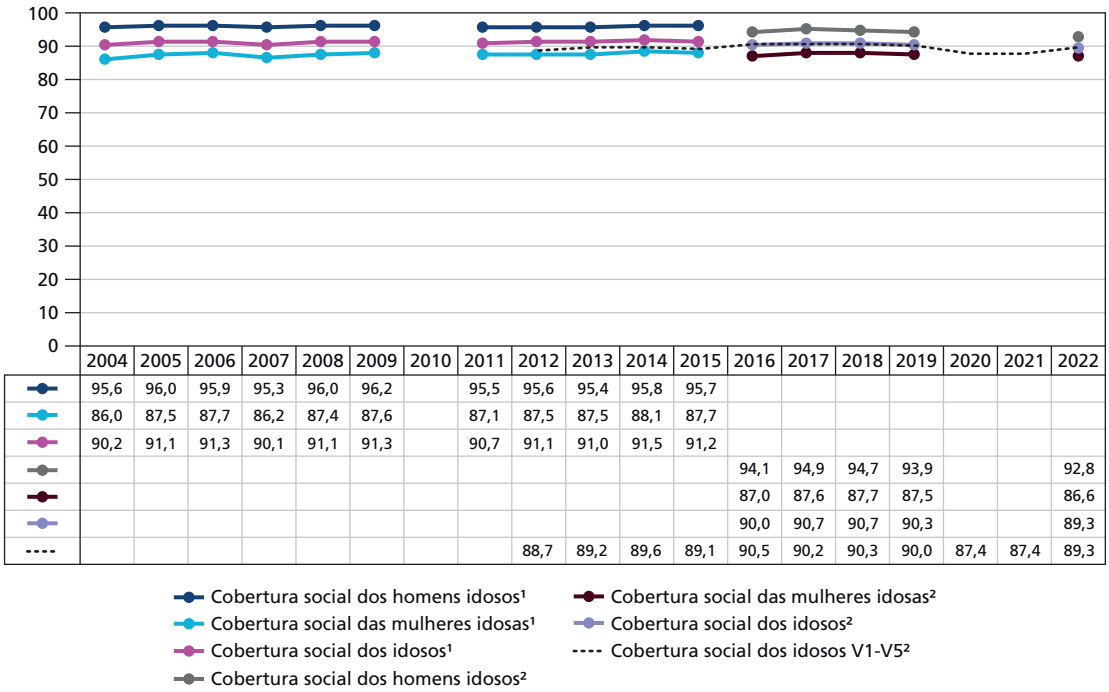
O alcance do atual padrão de cobertura dos idosos é devido fundamentalmente à instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária semicontributiva no meio rural; pela melhoria generalizada no grau de proteção previdenciária da PO pela via contributiva, movimento que incorporou o incremento na participação das mulheres na PO e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da previdência social; e pela concessão de BPC/Loas, alterado e expandido pelo Estatuto do Idoso, benefício crescentemente importante para a cobertura de contingentes em expansão de brasileiros que alcançam idades mais altas. A cobertura social alcança cerca de nove em cada dez idosos brasileiros. A relativa estabilidade alcançada no período 2016-2019 foi quebrada com o início da pandemia de covid-19, que afetou adversamente a taxa de participação econômica dos idosos ainda não beneficiários e a celeridade na concessão de novos benefícios, de modo que o indicador ainda não retomou o patamar pré-pandêmico.

A população com 65 anos ou mais de idade, naturalmente, tende a encontrar proteção mais frequentemente na condição de beneficiários do que na de segurados contribuintes ou segurados especiais. Assim, diferentemente do que ocorre com a PO, quando desconsiderados, ao longo de toda a série histórica, os empregados rurais sem carteira (informais), a ordem de grandeza do indicador se mantém e praticamente não há distinção entre as curvas refletindo os cálculos alternativos do indicador de cobertura dos idosos. Isto porque, dada a idade mínima reduzida de aposentadoria na previdência rural (homens aos 60 anos e mulheres aos 55 anos), no recorte etário considerado a maior parte dos trabalhadores rurais já logrou a concessão de benefícios previdenciários. A regra mais restritiva para o cumprimento da carência, que passou a exigir dos empregados informais rurais a comprovação de tempo de contribuição, não mais apenas de atividade, tende a gerar repercussões também na proteção dos idosos, ainda que com alguma defasagem temporal comparativamente aos ocupados. Com respeito à cobertura dos trabalhadores urbanos pelo RGPS, adotando-se a nomenclatura de RGPS urbano, as transformações no mercado de trabalho e as reformas paramétricas introduzidas ao longo das últimas décadas também podem dificultar a sustentabilidade dos níveis de cobertura previdenciária no futuro, elevando o peso do componente assistencial para a proteção.

GRÁFICO 5

Série histórica harmonizada de cobertura social dos idosos por sexo

(Em %)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cobertura social dos homens idosos¹	95,6	96,0	95,9	95,3	96,0	96,2		95,5	95,6	95,4	95,8	95,7							
Cobertura social das mulheres idosas¹	86,0	87,5	87,7	86,2	87,4	87,6		87,1	87,5	87,5	88,1	87,7							
Cobertura social dos idosos¹	90,2	91,1	91,3	90,1	91,1	91,3		90,7	91,1	91,0	91,5	91,2							
Cobertura social dos homens idosos²													94,1	94,9	94,7	93,9			92,8
Cobertura social das mulheres idosas²													87,0	87,6	87,7	87,5			86,6
Cobertura social dos idosos²													90,0	90,7	90,7	90,3			89,3
Cobertura social dos idosos V1-V5²									88,7	89,2	89,6	89,1	90,5	90,2	90,3	90,0	87,4	87,4	89,3

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019 e 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019; 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).
5. As células em branco indicam ausência de dado.

A CF/1988, ao introduzir o atual modelo de seguridade social, contribuiu para a melhoria na proteção aos idosos. Não obstante, tais avanços se manifestam principalmente sob a forma de transferências monetárias contributivas (RGPS urbano, RPPS e SPSM), semicontributivas (RGPS rural) e não contributivas (aposentadorias especiais, BPC/Loas e outras transferências de renda). Além disso, como sugere Souza (2018), a proteção social no Brasil fica aquém do desejável em termos da prestação de serviços públicos e cuidados específicos aos idosos nas áreas de assistência social e saúde. Pode-se sugerir que, nas próximas décadas, para além de uma esperada mudança no peso de cada componente desta combinação de transferências monetárias, o fenômeno de transição demográfica, que envelhece a população e expande o contingente de idosos, exigirá para seu enfrentamento mudanças profundas nas políticas sociais brasileiras.

4 INDICADORES DE COBERTURA PREVIDENCIÁRIA E SOCIAL POR CLIENTELA PREVIDENCIÁRIA

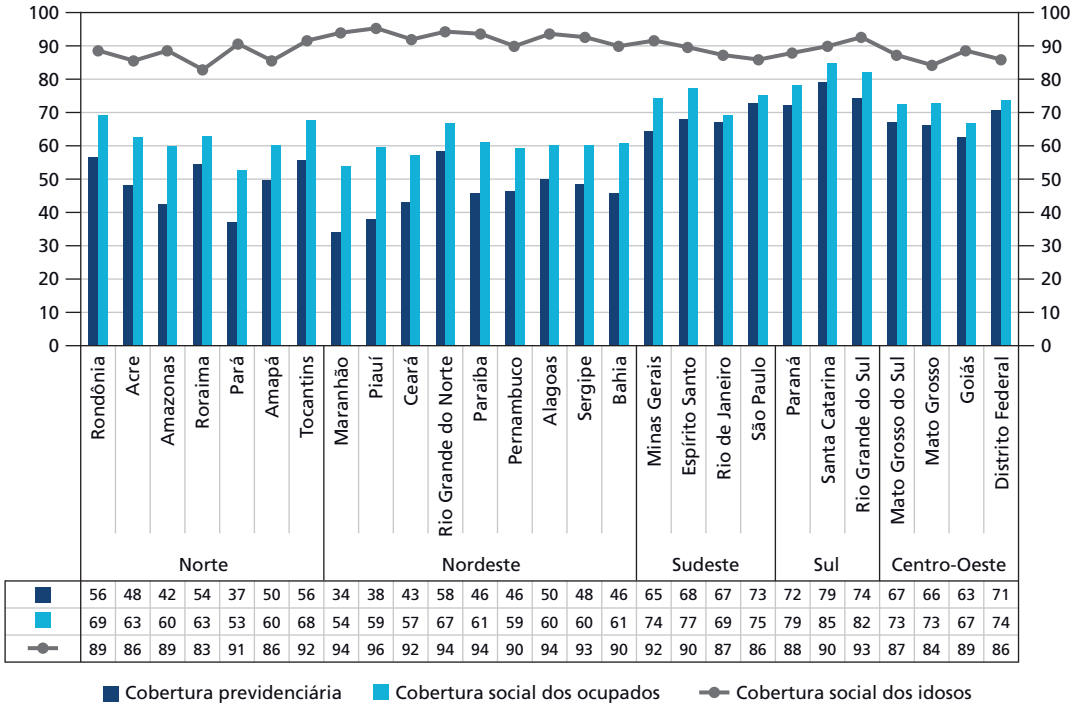
A previdência rural não apenas possui peso muito importante nos níveis nacionais de cobertura e proteção social de ocupados e idosos, mas também incorpora diferenciais regionais expressivos. A figura do segurado especial assume especial protagonismo no Nordeste e, principalmente, no Norte, como se pode notar pela diferença entre os indicadores de cobertura previdenciária e de cobertura social dos ocupados. Em média, em 2022, os indicadores de cobertura dos ocupados (previdenciária e social) distam 10 p.p., com diferenças regionais que variam de 5 p.p. (Centro-Oeste), 6 p.p. (Sudeste) e 7 p.p. (Sul), chegando a 13 p.p. no Norte e 14 p.p. no Nordeste. No extremo superior, entre as Unidades da Federação (UF), destacam-se os estados do Amazonas (17 p.p.), do Maranhão (20 p.p.) e do Piauí (22 p.p.).

A diferença entre os indicadores de cobertura dos ocupados e o indicador de proteção dos idosos também reforça a relevância das aposentadorias não contributivas (benefícios assistenciais), que preenchem grande parte das lacunas deixadas pela previdência social (benefícios contributivos e semicontributivos). Conjuntamente, os BPCs/Loas e os benefícios semicontributivos pagos pelo RGPS rural explicam que o país tenha uma cobertura intermediária entre ocupados e elevada entre idosos, em que pesem também as diferenças intergeracionais entre os grupos. Para a melhor compreensão desta dinâmica, convém analisar os indicadores de cobertura e proteção sob a ótica das clientelas rural e urbana, tomando-se para o conjunto do sistema previdenciário a conceituação específica aplicada ao RGPS.

GRÁFICO 6

Cobertura previdenciária (ocupados, com idade entre 16 e 64 anos) e social (idosos, com 65 anos ou mais, e ocupados)

(Em %)



	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins	Maranhão	Piauí	Ceará	Rio Grande do Norte	Paraíba	Pernambuco	Alagoas	Sergipe	Bahia	Minas Gerais	Espírito Santo	Rio de Janeiro	São Paulo	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso	Goiás	Distrito Federal
Cobertura previdenciária	56	48	42	54	37	50	56	34	38	43	58	46	46	50	48	46	65	68	67	73	72	79	74	67	66	63	71
Cobertura social dos ocupados	69	63	60	63	53	60	68	54	59	57	67	61	59	60	60	61	74	77	69	75	79	85	82	73	73	67	74
Cobertura social dos idosos	89	86	89	83	91	86	92	94	96	92	94	94	90	94	93	90	92	90	87	86	88	90	93	87	84	89	86

Fonte: IBGE. PNAD Contínua – quinta visita (2022).

4.1 Definindo o critério de clientela previdenciária

Frequentemente, a situação dos domicílios, segundo definição dada pela PNAD/IBGE, é tomada como aproximação para a conceituação de clientela previdenciária. Trata-se de equívoco tão grande quanto comum. A situação do domicílio, nas PNADs Anual e Contínua, é classificada como urbana ou rural. Os domicílios urbanos são localizados nas áreas internas ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definido por lei municipal. As áreas urbanas são classificadas em urbanizada, não urbanizada e urbana isolada. Os domicílios rurais são localizados nas áreas externas aos perímetros urbanos, inclusive nos aglomerados rurais de extensão urbana, povoados, núcleos e outros aglomerados.

Contudo, ao longo do século passado, notadamente entre 1950 e 1980, observou-se crescente concentração populacional em áreas urbanas, justamente quando muitos dos atuais aposentados e parte dos ativos na iminência da aposentadoria ainda encontravam-se ativos, ocupados e buscando acumular os requisitos legais para o acesso

à proteção previdenciária. Ou seja, usar o atual grau de urbanização como indicativo da proporção esperada de segurados urbanos e rurais do RGPS é inadequado por desconsiderar que o estoque e parte do fluxo de concessões de benefícios refletem o passado em vários aspectos, como a evolução na legislação trabalhista e previdenciária, na própria urbanização, na dinâmica demográfica, nos movimentos migratórios e na estrutura do mercado de trabalho brasileiro.

Além disso, a legislação previdenciária possui mecanismos que favorecem a concessão de aposentadorias híbridas, que conjugam tempo de contribuição e/ou atividade rural e urbana; permite a recuperação da qualidade de segurado especial, no caso de trabalhadores que deixaram de comprovar a continuidade da atividade rural e que acumularam períodos na clientela urbana em termos que os excluíram do regime especial rural; e permite a concessão de aposentadorias, desde que acumulados os requisitos de atividade e/ou contribuição mínimos, mesmo em caso de perda da qualidade de segurado do RGPS. A qualidade de segurado do RGPS é atribuída a todo cidadão filiado que possua uma inscrição e faça contribuições mensais, sendo possível mantê-la mesmo em algumas condições sem recolhimento, configurando o *período de graça*, nos termos da Lei nº 8.213/1991.

Em áreas urbanas, a cobertura previdenciária e a cobertura social dos ocupados chegam aproximadamente a sete de cada dez trabalhadores, sendo que a diferença entre estes indicadores apresenta tendência de queda no tempo, dada a involução na proporção de ocupados socialmente protegidos. Em áreas rurais, a cobertura previdenciária e a cobertura social chegam, respectivamente, a três e a sete de cada dez trabalhadores, uma diferença marcante determinada pelo papel inclusivo do segmento semicontributivo da previdência rural brasileira, ou melhor, pela figura do segurado especial do RGPS. Ressalte-se que também neste caso há tendência de queda no diferencial, inclusive a ritmo ligeiramente mais intenso, movimento determinado tanto pelo aumento na cobertura previdenciária quanto pela redução na cobertura social. Em ambas as áreas, urbana e rural, a cobertura social dos idosos chega aproximadamente a nove em cada dez idosos residentes no país. No meio rural, inclusive, chega-se mais perto da cobertura universal, pois cerca de 95% dos idosos rurais, contra 88% dos urbanos, encontram-se socialmente protegidos.

Claro que há uma associação muito forte entre a situação do domicílio e a atividade econômica do trabalhador, mas, em matéria previdenciária, a dimensão relevante é justamente a última, que define as clientelas urbana e rural do RGPS. Pode-se utilizar um conceito mais amplo, que abarca o agronegócio, entendido como o conjunto de atividades

que envolve de forma direta ou indireta qualquer parte da cadeia produtiva agrícola ou pecuária. Neste estudo, contudo, utilizou-se a classificação da PNAD Contínua, que estabelece a atividade do empreendimento por meio da finalidade ou do ramo de negócio da organização, empresa ou entidade para a qual a pessoa trabalhava; e, para os trabalhadores por conta própria, por meio da natureza da ocupação exercida (IBGE, 2020). Para a classificação da clientela rural, considera-se a variável que identifica os grupamentos de atividade principal do empreendimento do trabalho principal da semana de referência, sendo selecionados apenas os ocupados em agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.

Isso implica que, neste estudo, a clientela rural se restringe ao universo do mercado de trabalho agrícola primário, no qual estão inseridos os produtores rurais, agricultores e pecuaristas. São desconsiderados da clientela previdenciária rural, portanto, os demais tipos de agronegócio, classificados como secundário (engloba agroindústrias e produtores de insumos) e terciário (inclui cadeia de distribuição e comércio, chegando às exportações). Outra razão para esta escolha vem dos registros de concessão de benefícios previdenciários do RGPS, sintetizados no Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe): a exemplo do que ocorre em outros anos, do total de 996 mil benefícios concedidos para a clientela rural em 2022, 96,5% beneficiaram aqueles autodeclarados segurados especiais.[16]

Ressalte-se que, entre os segurados rurais do RGPS, a expansão do público de potenciais beneficiários e a redução na idade mínima de acesso, definidas pela nova legislação pós-CF/1988, teriam afetado muito a concessão de benefícios em um primeiro momento, mas há tempos já se observaria um declínio no ritmo de novos despachos, especialmente entre os homens, segundo Ansiliero e Cifuentes (2022). Para os autores, este arrefecimento na taxa de novas concessões seria um fenômeno explicável e até mesmo esperado, após o movimento inicial de ampla expansão nos anos 1990, pois, para além da redução na demanda reprimida pelas regras anteriores mais restritivas, ao longo das décadas haveria alguma migração rural-urbana e aumento no grau de urbanização do país, bem como expansão e interiorização de atividades econômicas não rurais, fazendo com que parcelas menores da população preenchessem os requisitos para a manutenção da qualidade de segurado especial. O resultado natural é

16. Esses dados foram obtidos pelos autores mediante parceria firmada entre a Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) e o Ipea, em extração especial do Suibe, por meio da variável forma de filiação, que informa a situação do segurado no momento do requerimento do benefício, de qualquer espécie. As possibilidades são: desempregado; empregado; trabalhador avulso; empresário; empregado doméstico; segurado facultativo; equiparado a autônomo; segurado especial; autônomo; e servidor estatutário optante pelo regime trabalhista, nos termos da Lei nº 6.184/1974.

que o volume de concessões aumenta em termos absolutos, mas a taxas mais suaves, também determinando taxas menores de crescimento no estoque de benefícios rurais.

4.2 População e população ocupada (POE) segundo clientelas urbana e rural

Como a PNAD não possui informações suficientes para a classificação direta da população segundo o critério de clientela, optou-se por uma reclassificação, baseada na prevalência de cada clientela previdenciária, partindo-se da atividade econômica declarada para os ocupados residentes nos domicílios. Na impossibilidade de aplicação destes quesitos, restaria a aplicação do critério censitário, usado, em média, em 11% dos casos individuais na PNAD Anual e 12,5% na PNAD Contínua. Não se trata de propor um critério classificatório que se contraponha ao utilizado pelo IBGE, mas apenas oferecer uma alternativa mais aderente à lógica previdenciária brasileira. Contudo, dadas as aproximações e simplificações feitas para sua estimativa, recomenda-se cautela na comparabilidade de indicadores extraídos de diferentes versões da PNAD, embora os resultados pareçam convergir, se não tanto em escala, ao menos na tendência dos indicadores.

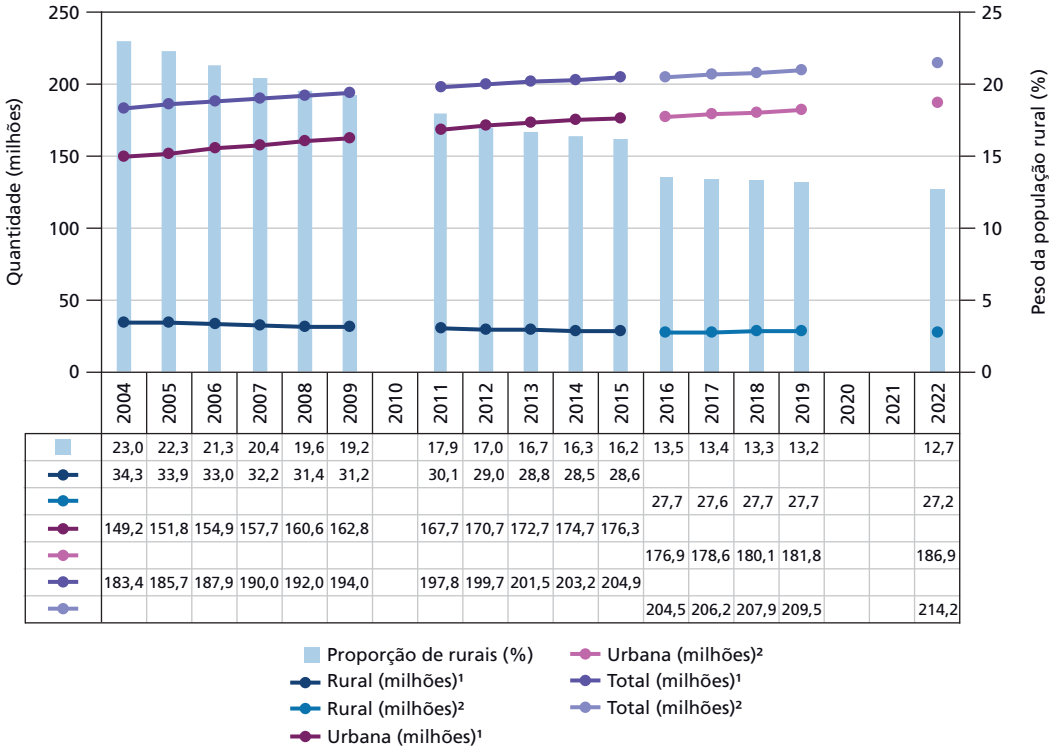
A população rural foi estimada em 34,3 milhões de pessoas a partir dos microdados da PNAD Anual de 2004, decrescendo para 28,6 milhões em 2015. Pela PNAD Contínua, a população rural teria passado de 27,7 milhões, em 2016, para 27,2 milhões em 2022, em indicativo de relativa estabilidade. Apesar da aparente disrupção da série histórica que combina as PNADs Anual e Contínua (quinta visita), vale ressaltar que o mesmo comportamento – queda até 2015, seguida de relativa estabilidade – é encontrado quando os indicadores (não plotados no gráfico 8) são estimados a partir da primeira (2012-2019 e 2022) e quinta (2020-2021) visitas da PNAD Contínua, com base no conceito oficial de ocupação.

A tendência de mais longo prazo, de retração na população rural, especialmente naquilo que depende da definição de situação de domicílio, tem como fatores mais determinantes os critérios legais e administrativos para a classificação de áreas rurais; o chamado êxodo rural, ainda que este movimento tenha perdido força nas últimas décadas; e o processo de urbanização do país. Mais recentemente, tendem a pesar, para a relativa estabilidade, a crise econômica, que reduz a oferta de postos de trabalho em atividades não agrícolas e desestimula o fluxo rural-urbano; os programas sociais, notadamente aqueles de transferência de renda, que contribuem para fixar a população em suas localidades de origem; e o próprio envelhecimento populacional,

que eleva o contingente de inativos, menos propensos à migração, e seu peso na renda dos domicílios rurais.

GRÁFICO 7

Evolução da população domiciliada no Brasil, segundo prevalência da clientela previdenciária no domicílio



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Proporção de rurais (%)	23,0	22,3	21,3	20,4	19,6	19,2		17,9	17,0	16,7	16,3	16,2	13,5	13,4	13,3	13,2			12,7
Rural (milhões)¹	34,3	33,9	33,0	32,2	31,4	31,2		30,1	29,0	28,8	28,5	28,6							
Rural (milhões)²													27,7	27,6	27,7	27,7			27,2
Urbana (milhões)¹	149,2	151,8	154,9	157,7	160,6	162,8		167,7	170,7	172,7	174,7	176,3							
Urbana (milhões)²													176,9	178,6	180,1	181,8			186,9
Total (milhões)¹	183,4	185,7	187,9	190,0	192,0	194,0		197,8	199,7	201,5	203,2	204,9							
Total (milhões)²													204,5	206,2	207,9	209,5			214,2

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019; 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019; 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.

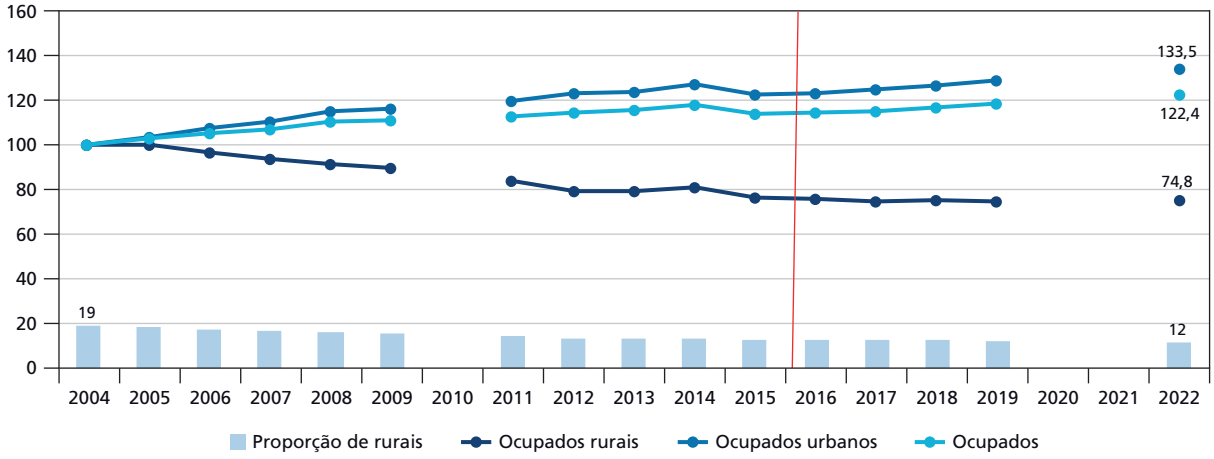
2. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.

Naturalmente, a evolução quantitativa da população tende a afetar a PO. A análise da evolução da PO segundo clientela previdenciária implica também o uso do conceito da POE, para a inclusão de ocupados na produção para o próprio consumo, já incorporados à PO na PNAD Anual (2004-2015). Quando considerada a POE, eleva-se substantivamente o contingente de trabalhadores rurais e, principalmente, de segurados especiais protegidos pela dimensão semicontributiva do RGPS rural.

GRÁFICO 8

Evolução da PO com idade entre 16 e 64 anos, segundo clientela previdenciária, e proporção de rurais na POE

(Em %)



Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019; 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019; 2022), reponderada em 2021.

Obs.: 1. Base 100: 2004.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.

3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.

A prolongada crise econômica iniciada em 2015 e a pandemia de covid-19 afetaram adversamente a PO, mas, enquanto a PO urbana logrou sustentar razoavelmente seu patamar e inclusive esboçar alguma reação, a PO rural, construída pelo conceito da POE, embora também mostre alguma recuperação recente, apresenta uma tendência consistente e persistente de queda, que inclusive antecede o período 2015-2022. Consequentemente, a proporção de trabalhadores rurais no total de ocupados caiu sistematicamente no período considerado, passando de 19% (2004) para 12% (2022). O setor rural segue relevante para a economia do país – especialmente quando se considera a agroindústria, não incorporada na clientela rural –, mas este ramo de atividade passa por profundas transformações com potencial para afetar a dinâmica laboral e previdenciária.

Delgrossi e Balsadi (2020), com base no censo agropecuário, confirmam a importância da agricultura familiar, que, em 2017, propiciava ocupação para dois terços dos

trabalhadores no campo, mas também a tendência de redução no pessoal ocupado na agricultura, revelando que cerca de 1,4 milhão de pessoas teriam deixado o setor entre 2006 e 2017, reduzindo o número médio de ocupados e a intensidade de pessoas por unidade de área dos estabelecimentos. Os autores ainda reverberam o crescimento do número de empregados permanentes e a melhora no nível de escolaridade dos responsáveis pelos estabelecimentos agropecuários, embora este ainda estivesse aquém do que se observaria nos demais setores da economia brasileira. Ainda segundo o estudo, 42% dos agricultores familiares teriam como finalidade principal a produção para o consumo familiar, sendo que, mesmo entre aqueles focados na produção para comercialização, cerca de 40% percebiam rendas (monetárias e não monetárias) oriundas dos estabelecimentos agropecuários menores do que as rendas não agrícolas obtidas de outras atividades econômicas (indústria, comércio e serviços), das rendas de transferência e das aposentadorias rurais.

Segundo estudo de Barros, Almeida e Castro (2019) baseado na PNAD Contínua, entre 2012 e 2018 a participação do emprego não agrícola no total de ocupações dos residentes no meio rural teria crescido sensivelmente, aproximando-se da metade dos postos de trabalho ocupados, refletindo a redução da PO rural agrícola (ocupada na agropecuária). Em linha semelhante, Sakamoto, Nascimento e Maia (2016), baseados na PNAD Anual, estimam que, em 2001, 64,2% das famílias do meio rural (situação de domicílio) exerciam atividade estritamente agrícola, 17,3% eram pluriativas (acumulando atividades agrícolas e não agrícolas) e 18,5% atuavam apenas em atividades não agrícolas; em 2013, estes percentuais chegariam, respectivamente, a 55,2%, 18,3% e 26,5%. Segundo estes autores, os melhores rendimentos obtidos com as atividades não agrícolas seriam a justificativa, pois a renda das famílias pluriativas ou não agrícolas seria bastante superior à das famílias agrícolas. Aplicando modelagem não paramétrica aos microdados da PNAD Anual de 2014 para mensurar o diferencial de rendimentos no meio rural brasileiro, Lima, Nunes e Xavier Lima (2023) encontram resultados econométricos que reforçariam a existência de disparidades de rendimentos em benefício das famílias pluriativas, em relação às famílias agrícolas, e diferenciais de renda negativos para a pluriatividade, comparados à atividade não agrícola.

Uma explicação é que as profundas transformações produtivas no setor agropecuário brasileiro nas últimas décadas podem ter contribuído para a concentração na produção (menos produtores; propriedades maiores), fenômeno possivelmente associado a uma maior vulnerabilidade dos pequenos produtores, como sugere estudo de Sakamoto e Maia (2022) realizado a partir dos microdados dos censos demográficos 1991, 2001 e 2010 e focado nos trabalhadores agrícolas em áreas rurais. Segundo os

autores, uma parcela dos ocupados rurais parece se beneficiar diretamente do desenvolvimento do setor agropecuário, mas outra parte, ainda prevalente, segue associada a atividades de baixa produtividade e ao trabalho não remunerado, frequentemente de subsistência. Este quadro se manifestaria em todo o país, mas haveria diferenças regionais marcantes, com ênfase nas regiões Norte e Nordeste.

Os ganhos de produtividade e eficiência apropriados pelo setor também teriam promovido intensas mudanças nas suas atividades e no seu perfil ocupacional. Bernardelli *et al.* (2020), por exemplo, baseando-se nos dados do Censo Agropecuário 2017 e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), aplicam o método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) e o modelo de variáveis instrumentais (VI) e encontram uma associação positiva entre o aumento do número de máquinas e equipamentos e o número de empregos formais, de ocupações totais e do rendimento na agricultura. Identificam ainda uma associação positiva entre escolaridade, número de vínculos formais e rendimento. Neste cenário, no qual a atividade rural se torna cada vez mais intensiva em capital, a ocupação (a tempo integral ou não) em atividades não agrícolas seria uma alternativa para trabalhadores e pequenos produtores não absorvidos parcial ou totalmente pela agricultura (Ney e Hoffmann, 2008).

Nas últimas décadas, os ganhos em termos de formalidade (trabalhista e/ou previdenciária) coincidiram com a redução da PO em atividades rurais, o que pode estar associado a uma menor disponibilidade de mão de obra. Este fenômeno pode ser parcialmente explicado pela transição demográfica, associada ao processo de envelhecimento populacional e à redução nas taxas de fecundidade, combinação que tende a afetar a evolução da PIA e, consequentemente, da PEA. Além disso, como citado anteriormente e argumentado por Ansiliero e Cifuentes (2022), ao longo das décadas houve certa migração rural-urbana e aumento no grau de urbanização do país, bem como expansão e interiorização de atividades econômicas não rurais, fazendo com que parcelas menores da população preenchessem os requisitos para a clientela rural do RGPS e, em particular, para a qualidade de segurado especial.

4.3 Estimativa de segurados especiais

A fonte mais precisa para a estimativa da quantidade de segurados especiais ativos no país é o censo agropecuário, realizado pelo IBGE. Ocorre que o intervalo entre cada levantamento oficial é extremamente longo, chegando a uma década, tornando necessário o uso da PNAD como fonte alternativa de dados. Como teste de consistência, toma-se o censo agropecuário do IBGE como referência, partindo-se da estimativa da

quantidade de ocupados na agricultura familiar, incluindo os próprios produtores e aqueles ocupados em estabelecimentos agropecuários com laços de parentesco com o produtor. O contingente identificado é então comparado à estimativa obtida via PNAD para o contingente de potenciais segurados especiais, com a ressalva de que a pesquisa não dispõe de quesitos suficientes para a identificação precisa deste grupamento, implicando o uso de muitas simplificações e aproximações. Em todo caso, dados os elevados níveis de informalidade e outros obstáculos para a aferição dos requisitos de elegibilidade à condição de segurado especial, pode-se argumentar que a abordagem empregada capta adequadamente ao menos a escala do fenômeno investigado.

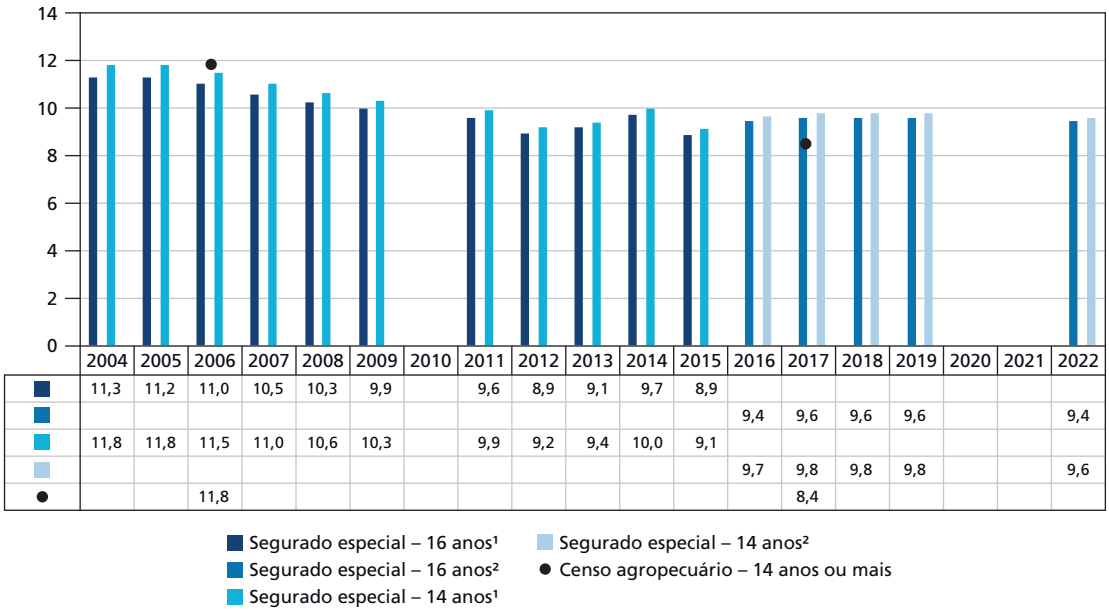
Tomando-se, então, como referência os censos agropecuários 2006 e 2017, tem-se que o pessoal ocupado na agricultura familiar, incluindo os próprios produtores e aqueles ocupados em estabelecimentos agropecuários com laços de parentesco com o produtor, decresceu significativamente no intervalo considerado. Em 2006, havia 12,80 milhões de trabalhadores atuando nesta condição, reduzidos a 11,79 milhões se considerados apenas aqueles com idade igual ou superior a 14 anos; em 2017, havia 8,85 milhões destes trabalhadores ocupados, reduzidos a 8,43 milhões se aplicado o mesmo filtro etário.

Estimativas a partir da PNAD (Anual e Contínua) – pesquisa de natureza amostral, não censitária – resultam em quantitativos razoavelmente semelhantes, mediante o uso do filtro etário de 14 anos ou mais. Embora o diferencial em relação ao censo agropecuário varie de -5% (2006 – segurado especial, PNAD Anual: 11,5 milhões; censo agropecuário: 11,8 milhões) a +10,5% (2017 – segurado especial, PNAD Contínua: 9,8 milhões; censo agropecuário: 8,4 milhões), as grandezas e as tendências (de queda) são razoavelmente convergentes. Ressalta-se aqui novamente a limitada harmonização da série histórica elaborada para a quantidade de segurados especiais, baseada em duas versões diferentes da pesquisa (Anual e Contínua), mas, se aplicado o recorte etário legal mínimo de 16 anos para filiação ao RGPS, mantém-se a tendência de queda e a ordem de grandeza, com um contingente estimado de 9,4 milhões de segurados especiais em 2022.

GRÁFICO 9

Evolução da quantidade de segurado especial por recortes etários

(Em milhões)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Segurado especial – 16 anos¹	11,3	11,2	11,0	10,5	10,3	9,9		9,6	8,9	9,1	9,7	8,9							
Segurado especial – 16 anos²													9,4	9,6	9,6	9,6			9,4
Segurado especial – 14 anos¹	11,8	11,8	11,5	11,0	10,6	10,3		9,9	9,2	9,4	10,0	9,1							
Segurado especial – 14 anos²													9,7	9,8	9,8	9,8			9,6
Censo agropecuário – 14 anos ou mais			11,8											8,4					

Fonte: IBGE. Censos agropecuários 2006 e 2017 – Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra); PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.

2. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.

3. Em relação ao Censo Agropecuário 2017, os dados se referem a seus resultados definitivos, extraídos do Sidra/IBGE (Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6884#resultado). O Censo Agropecuário 2006 foi revisado pelo IBGE e seus resultados foram republicados em 2015, substituindo os anteriores, afetando o total de estabelecimentos e a quantidade de pessoal ocupado. Os dados correspondem aos resultados revistos, também extraídos do Sidra (Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1114#resultado). Censo Agropecuário 2017: pessoal ocupado na data de referência (30/9/2017) na agricultura familiar, incluindo aqueles ocupados em estabelecimentos agropecuários com laços de parentesco com o produtor: 8.848.636; 8.434.757 (14 anos ou mais). Censo Agropecuário 2006: pessoal ocupado na data de referência (31/12/2006) na agricultura familiar, incluindo aqueles ocupados em estabelecimentos agropecuários com laços de parentesco com o produtor: 12.801.406; 11.792.505 (14 anos ou mais).

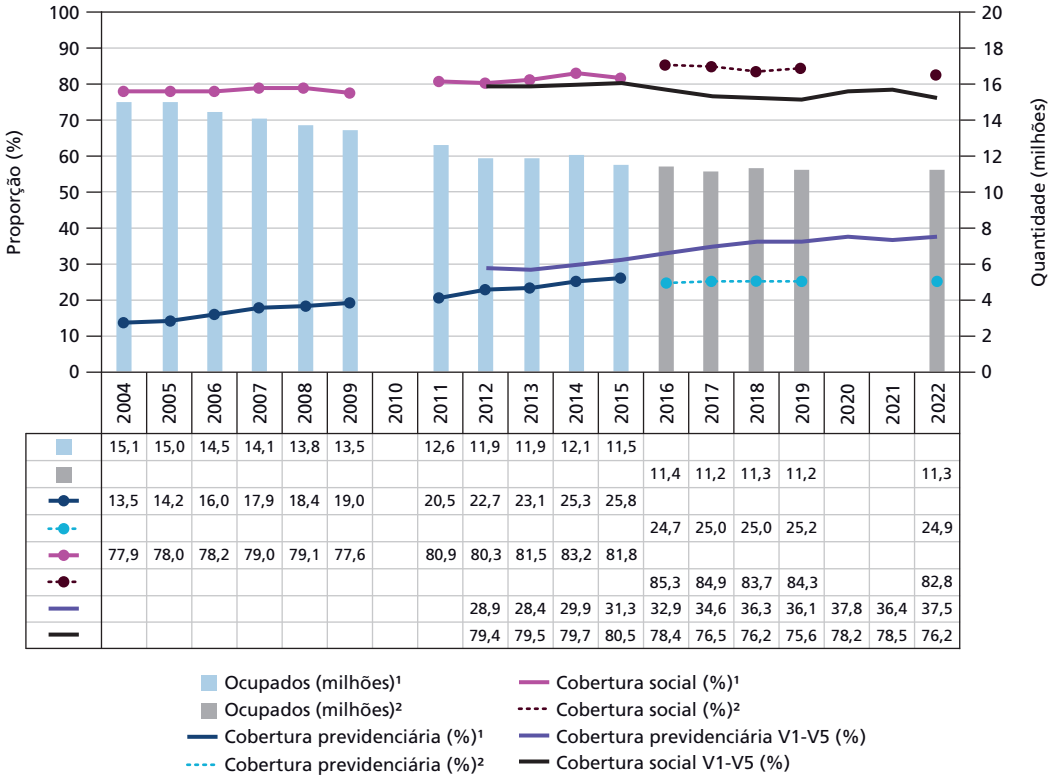
4.4 Cobertura previdenciária e social de ocupados e idosos, segundo clientela

Em que pese este movimento de redução na população rural, na PO rural e no contingente de segurado especial, a importância da previdência rural segue inegável para os níveis de cobertura previdenciária e social no país. Por definição e construção, os indicadores de cobertura previdenciária e social dos trabalhadores urbanos são bastante similares, pois a diferença entre eles reside unicamente na proteção de não contribuintes por meio do recebimento de benefícios concedidos ainda em idade ativa, como as pensões por morte. Entre os rurais, o recebimento de benefícios também justifica a diferença em proteção, mas o grande fator explicativo é, obviamente, a cobertura semicontributiva oferecida para a clientela rural do RGPS. Este fator também explica a diferença entre os indicadores medidos pela primeira e pela quinta visita da PNAD Contínua, pois a inclusão, nesta última, dos trabalhadores que atuam na produção para o próprio consumo reduz a cobertura previdenciária e eleva a cobertura social.

GRÁFICO 10

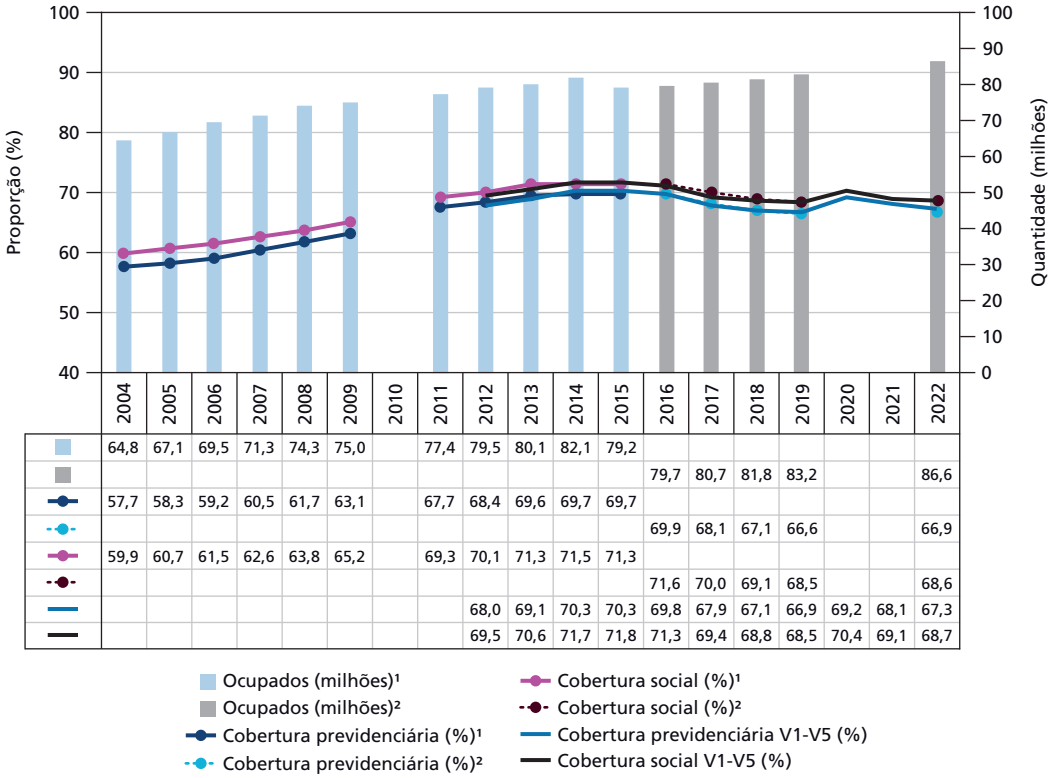
Cobertura previdenciária e social e quantidade de ocupados, segundo clientela

10A – Clientela rural



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ocupados (milhões)¹	15,1	15,0	14,5	14,1	13,8	13,5		12,6	11,9	11,9	12,1	11,5							
Ocupados (milhões)²													11,4	11,2	11,3	11,2			11,3
Cobertura previdenciária (%)¹	13,5	14,2	16,0	17,9	18,4	19,0		20,5	22,7	23,1	25,3	25,8							
Cobertura previdenciária (%)²													24,7	25,0	25,0	25,2			24,9
Cobertura social (%)¹	77,9	78,0	78,2	79,0	79,1	77,6		80,9	80,3	81,5	83,2	81,8							
Cobertura social (%)²													85,3	84,9	83,7	84,3			82,8
Cobertura previdenciária V1-V5 (%)									28,9	28,4	29,9	31,3	32,9	34,6	36,3	36,1	37,8	36,4	37,5
Cobertura social V1-V5 (%)									79,4	79,5	79,7	80,5	78,4	76,5	76,2	75,6	78,2	78,5	76,2

10B – Clientela urbana



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ocupados (milhões)¹	64,8	67,1	69,5	71,3	74,3	75,0		77,4	79,5	80,1	82,1	79,2							
Ocupados (milhões)²													79,7	80,7	81,8	83,2			86,6
Cobertura previdenciária (%)¹	57,7	58,3	59,2	60,5	61,7	63,1		67,7	68,4	69,6	69,7	69,7							
Cobertura previdenciária (%)²													69,9	68,1	67,1	66,6			66,9
Cobertura social (%)¹	59,9	60,7	61,5	62,6	63,8	65,2		69,3	70,1	71,3	71,5	71,3							
Cobertura social (%)²													71,6	70,0	69,1	68,5			68,6
Cobertura previdenciária V1-V5 (%)									68,0	69,1	70,3	70,3	69,8	67,9	67,1	66,9	69,2	68,1	67,3
Cobertura social V1-V5 (%)									69,5	70,6	71,7	71,8	71,3	69,4	68,8	68,5	70,4	69,1	68,7

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019; 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019; 2022), reponderada em 2021.
Notas: ¹ PNAD Anual.
² PNAD Contínua.
Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.
2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019 e 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).

Esse componente do RGPS faz com que a cobertura social da clientela ocupada rural inclusive supere a cobertura urbana, apesar de uma cobertura previdenciária bastante inferior, configurando uma disparidade ainda maior que a observada por situação do domicílio. Na clientela rural, apesar de alguma oscilação, agravada por possíveis limites na harmonização das séries históricas e pelos efeitos da crise econômica deflagrada em 2015, nota-se uma tendência de queda suave no diferencial, determinada pela melhoria da cobertura previdenciária (2004-2015), na primeira parte da série,

e pela piora na cobertura social, na segunda parte (2016-2022). Na clientela urbana, possivelmente pelos mesmos motivos, a diferença tendeu a diminuir em 2004-2015 e a variar em 2016-2022, com tendência de deterioração de ambos os indicadores.

Na abertura por clientela, por assumir maior peso na população ocupada total, a dinâmica urbana determina fundamentalmente os resultados para o conjunto da população ocupada: tendência de queda na participação de empregados (relativa estabilidade de informais e queda suave de formais); redução na participação do emprego doméstico (redução no contingente agravada pela pandemia, com alguma recuperação em 2022 e incremento do peso de diaristas dentro da categoria); relativa estabilidade entre militares e estatutários; modesto crescimento entre empregadores (oscilação, com tendência prevalente de estabilidade entre aqueles sem CNPJ; oscilação, com tendência dominante de incremento na proporção com CNPJ); significativa expansão entre trabalhadores por conta própria, em particular daqueles com empreendimento formal (registro no CNPJ); e alguma variação na parcela ocupada no trabalho familiar não remunerado, especialmente desde 2016 (lamentavelmente, quando há descontinuidade da série histórica), embora este grupo historicamente possua pouco peso (1%-2% dos ocupados urbanos).

Na clientela rural, a composição percentual da população ocupada variou não apenas em função de dinâmicas específicas em determinados grupos, mas principalmente em razão da tendência de diminuição da clientela ocupada rural, que apenas não resultou em queda no quantitativo de trabalhadores por conta própria com CNPJ. Houve redução na proporção de empregados, determinada principalmente pelo encolhimento do grupo de informais (2009: 2,99 milhões; 2022: 2,03 milhões). Apesar de também ter havido queda absoluta na quantidade de empregados rurais formais (2009: 1,69 milhão; 2022: 1,51 milhão), ocorreu leve aumento de sua participação na POE rural. O movimento, em termos agregados, reflete, portanto, a queda absoluta mais pronunciada no contingente do primeiro grupo, de empregados rurais sem carteira. Observou-se ainda oscilação com viés de queda entre empregadores, cujo quantitativo também decresceu no período, embora esta redução tenha sido mais pronunciada entre aqueles sem CNPJ (2009: 263,81 mil; 2022: 152,99 mil) do que entre aqueles com CNPJ (2009: 85,98 mil; 2022: 72,67 mil).

Finalmente, houve oscilações anuais na proporção de trabalhadores não remunerados (média 2004-2015; 2016-2019; 2022: 37% da POE), grupo formado pelas pessoas que trabalham sem remuneração para familiares e por ocupados na produção para o próprio consumo (POPCP – 2022: 4,10 milhões) – estes últimos, na PNAD Contínua,

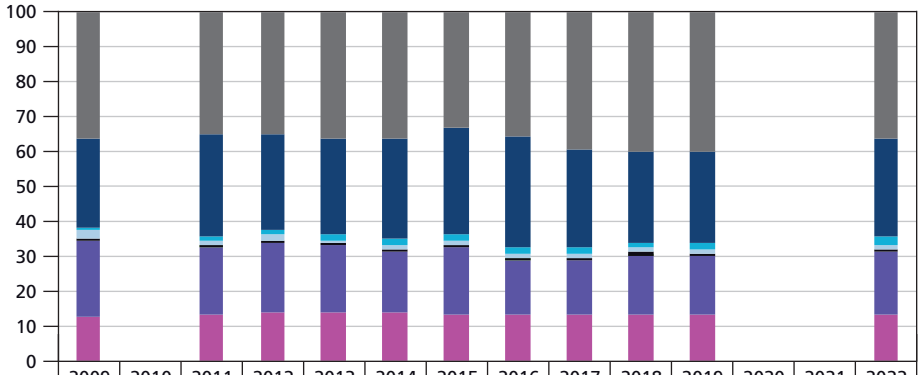
excluídos da população ocupada oficial, integrando a POE. As variações culminaram em relativa estabilidade entre os pontos inicial (36,2%) e final (36,5%) de observação. Entre os trabalhadores por conta própria (2022: 3,40 milhões) – grupamento que, juntamente com o grupo de não remunerados, contém os potenciais segurados especiais – houve aumento em sua participação na POE, independentemente de registro no CNPJ. No entanto, apenas o segmento com CNPJ não registrou queda absoluta em seu (reduzido) contingente (2022: 237,41 mil).

GRÁFICO 11

Composição da PO, segundo clientela

(Em %)

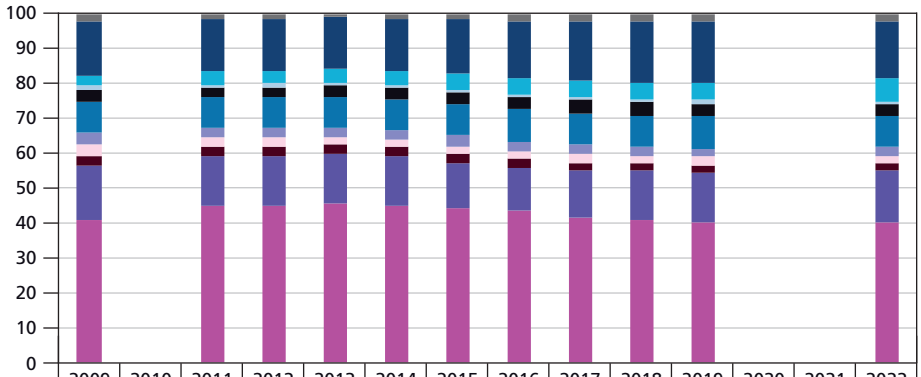
11A – Clientela rural



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trabalham para familiares e POPCP	36,2		35,1	34,7	36,4	36,3	33,0	35,4	39,3	39,7	39,9			36,5
Conta própria sem CNPJ	25,3		29,3	27,5	27,1	28,6	30,4	32,3	28,2	26,3	26,2			28,1
Conta própria com CNPJ	1,1		0,9	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	1,5	1,4	1,8			2,1
Empreendedores sem CNPJ	2,0		1,6	1,4	1,1	1,0	1,3	1,0	1,2	1,4	1,3			1,4
Empreendedores com CNPJ	0,6		0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7			0,6
Militares e estatutários	-		0,0	-	-	-	-	0,0	-	0,0	-			-
Domésticos diaristas	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-			-
Domésticos sem carteira	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-			-
Domésticos com carteira	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-			-
Empregados sem carteira	22,2		19,2	20,2	19,4	17,6	19,0	15,5	15,8	17,0	16,5			18,0
Empregados com carteira	12,6		13,2	13,9	13,7	14,0	13,7	13,5	13,2	13,3	13,6			13,4

Trabalham para familiares e POPCP
Conta própria sem CNPJ
Conta própria com CNPJ
Empreendedores sem CNPJ
Empreendedores com CNPJ
Militares e estatutários
Domésticos diaristas
Domésticos sem carteira
Domésticos com carteira
Empregados sem carteira
Empregados com carteira

11B – Clientela urbana



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trabalham para familiares e POPCP	1,8		1,3	1,2	1,0	1,3	1,1	1,9	2,2	2,2	2,1			1,8
Conta própria sem CNPJ	15,7		15,2	15,0	14,8	14,9	15,9	16,5	16,8	17,3	17,5			16,7
Conta própria com CNPJ	3,2		3,7	3,7	3,9	4,4	4,9	4,8	4,7	4,9	5,2			6,9
Empreendedores sem CNPJ	1,2		0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	0,7			0,6
Empreendedores com CNPJ	3,4		2,9	3,2	3,3	3,3	3,3	3,6	3,8	3,8	3,8			3,5
Militares e estatutários	8,8		8,6	8,8	8,8	8,6	9,1	9,5	9,4	8,9	9,1			8,7
Domésticos diaristas	3,1		2,8	2,6	2,7	2,8	2,9	2,3	2,6	2,7	2,6			2,4
Domésticos sem carteira	3,5		2,9	2,9	2,5	2,3	2,3	2,5	2,3	2,3	2,4			2,3
Domésticos com carteira	2,7		2,6	2,4	2,6	2,5	2,5	2,5	2,2	2,2	2,0			1,6
Empregados sem carteira	15,5		14,3	14,3	14,1	14,3	13,4	12,4	13,3	13,8	14,2			14,9
Empregados com carteira	41,2		45,0	45,1	45,7	45,0	44,1	43,4	41,8	41,1	40,4			40,5

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019; 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019; 2022), reponderada em 2021.
Obs.: 1. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
2. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.

Com respeito à cobertura dos idosos, os diferenciais por clientela são substantivamente menores que as disparidades observadas entre os ocupados, mas ainda assim são relevantes. A cobertura social dos idosos brasileiros pode ser considerada elevada, especialmente se tomada a faixa etária de 65 anos ou mais, mas também se

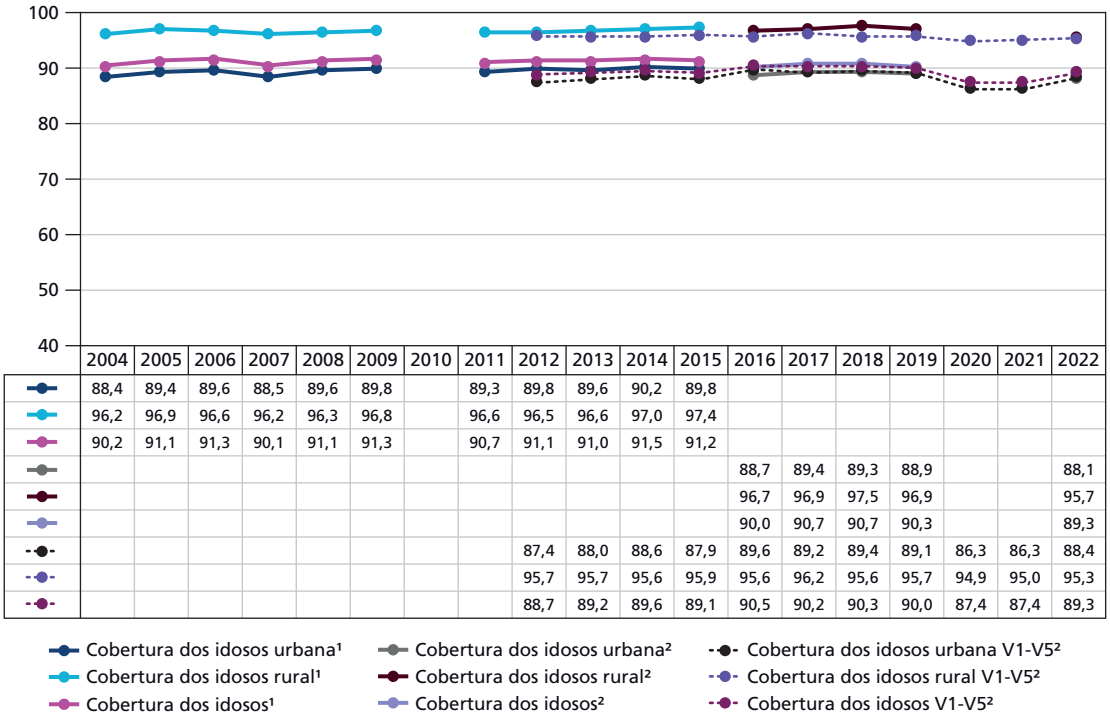
considerada a idade de caracterização prevista no Estatuto do Idoso (60 anos ou mais). Entre potenciais segurados urbanos, há relativa proximidade entre os indicadores de cobertura previdenciária e social dos ocupados, com a distância para a cobertura dos idosos explicada, principalmente, pela concessão de pensões por morte para mulheres e de BPCs, para ambos os sexos. Entre os rurais, o grande salto ocorre entre a cobertura previdenciária e a cobertura social dos ocupados, mas a transição para a cobertura dos idosos altera o patamar rumo à quase universalidade.

Entre trabalhadores urbanos, a cobertura previdenciária e a cobertura social dos ocupados chegam aproximadamente a sete de cada dez trabalhadores. A diferença entre os indicadores de cobertura dos ocupados chega, em média, a 1,9 p.p., mas a distância apresenta tendência de queda no tempo, dada a involução na proporção de ocupados socialmente protegidos. Entre trabalhadores rurais, a cobertura previdenciária e a cobertura social dos ocupados atingem, respectivamente, três e oito de cada dez trabalhadores, uma diferença marcante determinada pelo papel inclusivo do segmento semicontributivo da previdência rural brasileira, ou melhor, pela figura do segurado especial do RGPS. Ressalte-se que também neste caso há tendência de queda no diferencial, inclusive a ritmo ligeiramente mais intenso, movimento determinado tanto pelo aumento na cobertura previdenciária quanto pela redução na cobertura social. Em ambas as potenciais clientelas, urbana e rural, a cobertura social dos idosos chega aproximadamente a nove em cada dez idosos residentes no país. No meio rural, inclusive, chega-se mais perto da cobertura universal, pois cerca de 95,2% dos idosos rurais, contra 88,4% dos urbanos, encontram-se socialmente protegidos.

GRÁFICO 12

Série histórica harmonizada de cobertura social da população idosa, segundo clientela potencial

(Em %)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cobertura dos idosos urbana¹	88,4	89,4	89,6	88,5	89,6	89,8		89,3	89,8	89,6	90,2	89,8							
Cobertura dos idosos rural¹	96,2	96,9	96,6	96,2	96,3	96,8		96,6	96,5	96,6	97,0	97,4							
Cobertura dos idosos¹	90,2	91,1	91,3	90,1	91,1	91,3		90,7	91,1	91,0	91,5	91,2							
Cobertura dos idosos urbana²													88,7	89,4	89,3	88,9			88,1
Cobertura dos idosos rural²													96,7	96,9	97,5	96,9			95,7
Cobertura dos idosos²													90,0	90,7	90,7	90,3			89,3
Cobertura dos idosos urbana V1-V5²									87,4	88,0	88,6	87,9	89,6	89,2	89,4	89,1	86,3	86,3	88,4
Cobertura dos idosos rural V1-V5²									95,7	95,7	95,6	95,9	95,6	96,2	95,6	95,7	94,9	95,0	95,3
Cobertura dos idosos V1-V5²									88,7	89,2	89,6	89,1	90,5	90,2	90,3	90,0	87,4	87,4	89,3

Fonte: IBGE. PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – primeira visita (2012-2019; 2022); e PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019; 2022), reponderada em 2021.

Notas: ¹ PNAD Anual.

² PNAD Contínua.

Obs.: 1. V1 – primeira visita; e V5 – quinta visita.

2. Em 2010, a PNAD Anual não foi a campo.
3. Há uma quebra na série histórica apresentada, pois, no biênio 2020-2021, em razão da pandemia de covid-19, o IBGE não aplicou o questionário completo da quinta visita (V5), deixando de fora justamente a parte de outras formas de trabalho. Os indicadores calculados a partir da PNAD Anual foram usados para completar a série histórica, com a ressalva de que possivelmente não são perfeitamente compatíveis.
4. Os indicadores identificados como V1-V5 combinam medidas obtidas pela primeira (2012-2019 e 2022) e quinta visitas (2020-2021, sem uso da POE).

4.4.1 Críticas às estimativas

Os elevados níveis de cobertura da população rural, ocupada e idosa, se refletem, naturalmente, nos quantitativos de concessão e estoque do RGPS. Após a regulamentação de matéria previdenciária presente na CF/1988, em 1991, os quantitativos anuais de concessão se elevaram e se mantiveram em alto patamar até meados dos anos 1990, quando então passaram a crescer a taxas mais modestas entre os rurais, atingindo alguma estabilidade nesse grupo a partir dos anos 2000. Embora não seja possível estabelecer que a queda tenha sido na proporção exata do declínio na população e na PO rurais, ao menos o sentido do movimento é convergente.

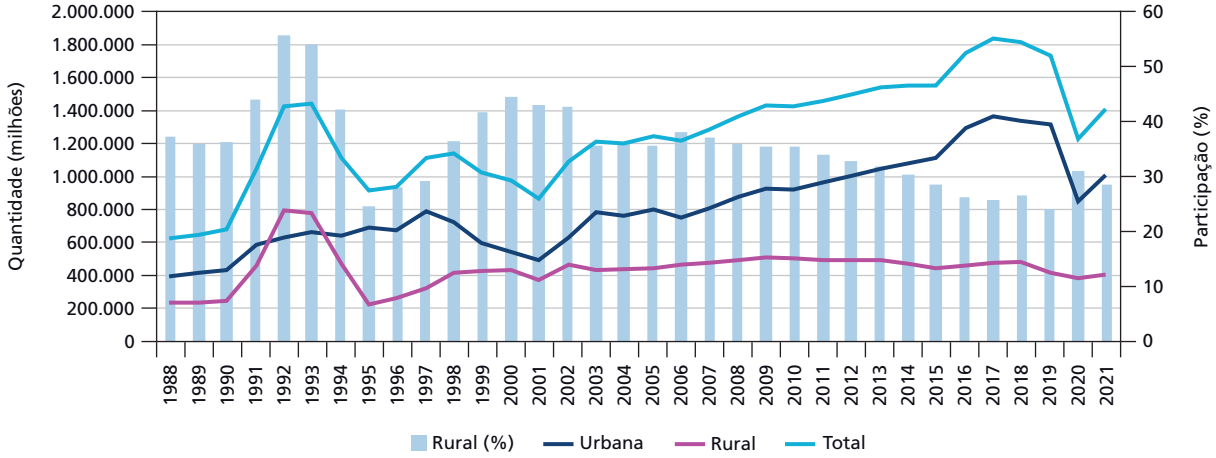
Em outras palavras, passado o momento inicial, de atendimento à imensa demanda reprimida por proteção previdenciária entre potenciais segurados rurais e urbanos, houve um distanciamento crescente nos quantitativos anuais concedidos a cada um dos grupos, com expansão bem mais expressiva no volume anual de novas concessões para a clientela urbana, cuja variação, comparativamente ao ponto de referência pré-CF/1988, apresentou tendência prevalente de crescimento, contra uma evolução mais errática e recentemente em queda entre os rurais. Como tendência geral mais recente, portanto, salvo pela atipicidade do biênio pandêmico, tem-se uma redução na participação dos benefícios permanentes – leia-se, aposentadorias e pensões por morte – rurais no total de concessões permanentes do RGPS. Ressalte-se que a queda nas concessões em 2020-2021 deve ser seguida por uma elevação nos anos imediatamente seguintes, em razão do *desrepresamento* esperado de requerimentos e concessões.

Com efeito, não há como analisar o fluxo e o estoque de benefícios rurais, em particular, sem considerar a CF/1988. Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000), utilizando informações da PNAD/IBGE, comparam a situação da população rural brasileira em dois instantes do tempo, 1988 e 1996, no que toca à previdência e à assistência social pré e pós-regulamentação dos dispositivos pertinentes da CF/1988. Os autores constatam o crescimento da cobertura previdenciária da população rural, principalmente entre as mulheres, e da participação dos idosos e, consequentemente, do rendimento previdenciário e assistencial, na composição da renda familiar, fenômenos diretamente explicados pelas mudanças constitucionais. O estudo ainda ressalta o papel social que a previdência rural passou a desempenhar na elevação da renda no campo e para a erradicação da pobreza.

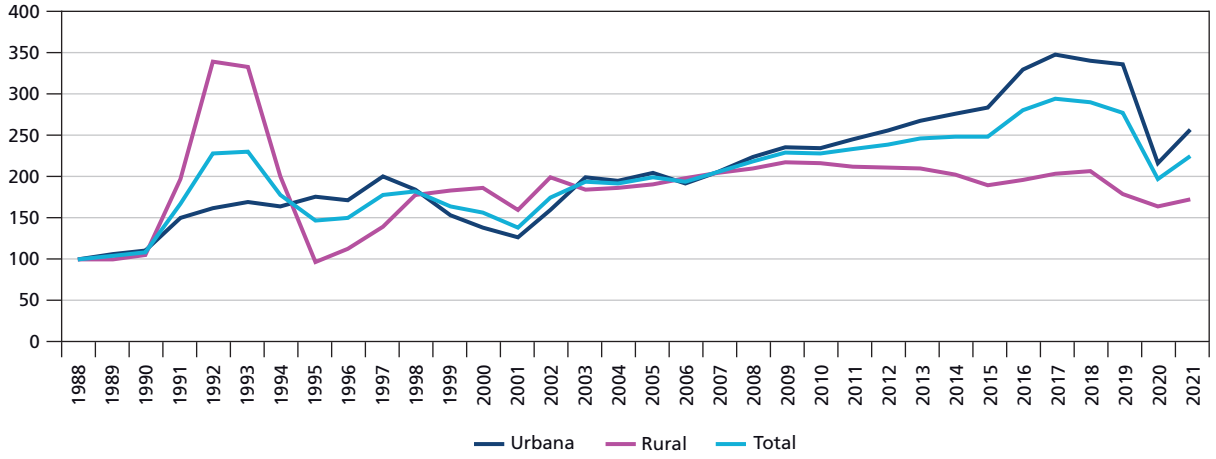
GRÁFICO 13

Evolução da concessão de benefícios de natureza permanente do RGPS, segundo clientelas (1988-2021)

13A – Quantidade anual de concessões (milhões) e participação da clientela rural no total de concessões anuais (%)



13B – Evolução das concessões (%) – Base 100: 1998



Fonte: MPS. Suibe/SPS.

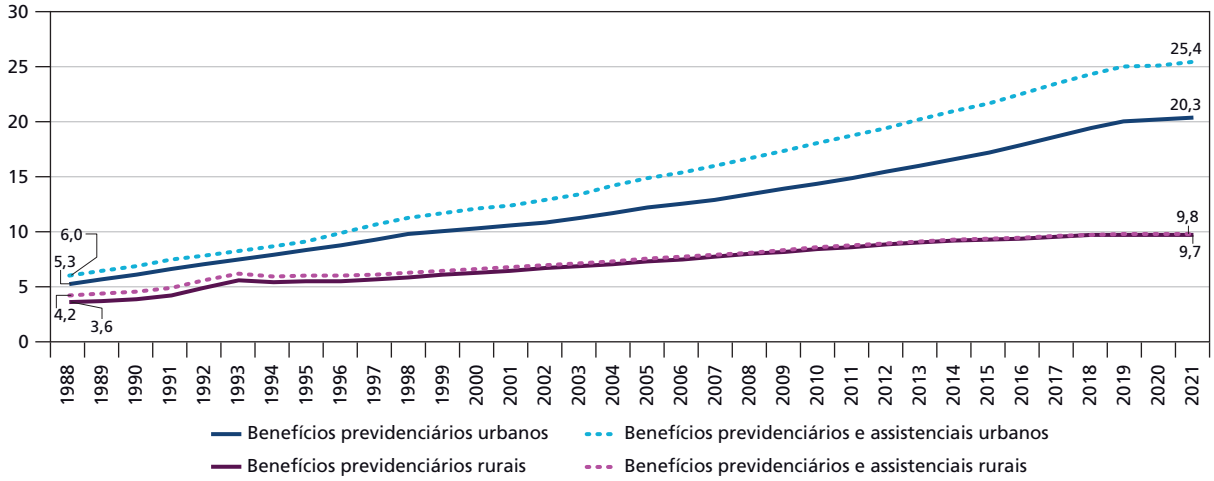
Além disso, o estoque de benefícios previdenciários aumentou expressivamente no período, tanto em razão do crescimento vegetativo da população quanto da melhoria dos indicadores de mortalidade, que, no Brasil, apontam para sobrevida equivalente ou até superior entre os segurados rurais, comparativamente aos urbanos, com base nos dados do Censo Demográfico 2010 (Albuquerque, 2019) e nos registros administrativos do RGPS (Paiva, Stivali e Rangel, 2018; Gonzaga *et al*., 2022). Outros estudos, também com base em registros administrativos, apontam para a convergência das idades médias de óbito das aposentadorias por idade urbana e rural, fortalecendo a

hipótese de que não há diferença de expectativa de (sobre)vida significativa entre esses grupos (Santos *et al*., 2020; Vizioli e Costanzi, 2022). Historicamente, as regras mais brandas para a concessão e manutenção de benefícios, paulatinamente enrijecidas por reformas previdenciárias, também ajudam a explicar o patamar do estoque, mesmo diante da queda na população rural.

O componente demográfico desempenha papel preponderante, pois o incremento da sobrevida média tem feito crescer o volume de potenciais beneficiários, notadamente na clientela urbana, além de contribuir para que estes durem mais tempo no estoque de benefícios ativos. Ainda podem pesar, em distintos sentidos, alterações em regras administrativas e procedimentos médico-periciais e mudanças nas probabilidades de entrada em invalidez e na sobrevida com incapacidades permanentes. Também ajudam a explicar o patamar do estoque a melhoria da cobertura previdenciária, que favoreceu a expansão na quantidade de potenciais beneficiários, e a melhoria nos níveis e na qualidade da participação feminina no mercado de trabalho, que, paulatinamente, levou mais mulheres da condição de potenciais pensionistas a receptoras de benefícios próprios. Evidentemente, pós-CF/1988, há que se mencionar, pelo lado da clientela rural, a criação da figura do segurado especial, que elevou expressivamente a proteção previdenciária rural (ainda que de natureza semicontributiva), e principalmente (porém cada vez mais, não somente) pelo lado da clientela urbana, a instituição dos BPCs previstos na Loas, que crescentemente contribuem para os níveis de proteção social desta clientela potencial (Ansiliero e Cifuentes, 2022).

Há que se considerar ainda a alta judicialização na concessão e manutenção dos benefícios rurais. As hipóteses explicativas para esse fenômeno passam, por exemplo, por problemas de acesso e resolutividade no atendimento do INSS, que operacionaliza o plano de benefícios do RGPS, possivelmente agravados, desde 2017, pela criação do INSS Digital, plataforma *online* que oferece acesso aos processos administrativos via internet e tem sido usada pelo instituto como meio principal de interação com os segurados. Ocorre que, para além das dificuldades de parte considerável deste público com as tecnologias da informação, em razão de limitada escolaridade e/ou idade elevada, os mecanismos do sistema digital, na prática, fazem com que os segurados acabem sendo responsáveis pela instrução de seus processos, algo nem um pouco trivial (Paiva, Pinheiro e Ansiliero, 2022). Pesam ainda na judicialização as dificuldades no reconhecimento administrativo de elementos para a comprovação da atividade rural e da condição de segurado especial, alegadamente pela falta de critérios legais mais objetivos na legislação previdenciária (Maranhão e Vieira Filho, 2019), o que poderia contribuir para interpretações judiciais frequentemente mais favoráveis aos segurados.

GRÁFICO 14
Estoque anual de benefícios permanentes previdenciários e assistenciais, segundo clientela – posição em dezembro (1988-2021)
(Em milhões)



Fonte: MPS. Suibe/SPS.

Na visão crítica de Giambiagi, Constanzi e Sidone (2024), mesmo diante de critérios objetivos, o Poder Judiciário tem extrapolado ao *legislar por interpretação subjetiva,* flexibilizando regras que estariam suficientemente definidas no arcabouço legal. Maranhão e Vieira Filho (2019) vão além, destacando fragilidades graves nos controles e checagens das informações comprobatórias de atividade rural, as quais, por sua subjetividade, abririam brechas para que parte do estoque rural fosse desvinculada diretamente do desempenho de atividades no campo, ou seja, fosse o resultado de fraudes contra o sistema previdenciário. Os autores se baseiam no argumento que relaciona um segmento da população rural, estimada via amostral pela PNAD, a uma *proxy* do estoque de benefícios rurais, sugerindo que a discrepância seria indicativo de irregularidades.

Repetindo contra-argumentos já citados neste estudo, para mencionar apenas alguns dos limites deste tipo de análise, deve-se notar que Maranhão e Vieira Filho (2019) comparam quantidade de pessoas (PNAD) com quantidade de benefícios (registros administrativos); misturam os conceitos de regiões censitárias (local de moradia, urbana ou rural) e clientela (natureza da atividade, rural ou urbana), ainda que haja alta correlação entre eles; desconsideram o processo de urbanização no país, bem como a mudança nos critérios oficiais para a classificação de regiões censitárias ao longo das décadas; ignoram a questão migratória (pré e pós-concessão de benefícios); não parecem considerar as transições entre condições de atividade e ocupação e menos ainda entre atividades econômicas, deixando de ponderar o efeito da possibilidade

legal de perda e recuperação da qualidade de segurado especial; não mencionam a dimensão demográfica (evolução da sobrevida, por exemplo); e tampouco abordam mudanças na estrutura ocupacional e na composição setorial do mercado de trabalho brasileiro ao longo de décadas passadas, desconsiderando o cenário em que muitos dos atuais beneficiários estiveram economicamente ativos.

Importante enfatizar, contudo, que isso não significa negar a possibilidade de irregularidades na concessão e manutenção de benefícios rurais, mas tão somente relativizar argumentos utilizados, sem filtro ou maiores aprofundamentos, no debate previdenciário. As limitações das pesquisas domiciliares para analisar a previdência rural tornam os resultados frequentemente inconclusivos, e esses entraves reforçam a necessidade de se avançar na análise do perfil dos beneficiários da previdência rural por meio de cruzamento de dados de registros administrativos. Há carência de estudos com esse escopo, principalmente pela insuficiência de dados administrativos acessíveis.

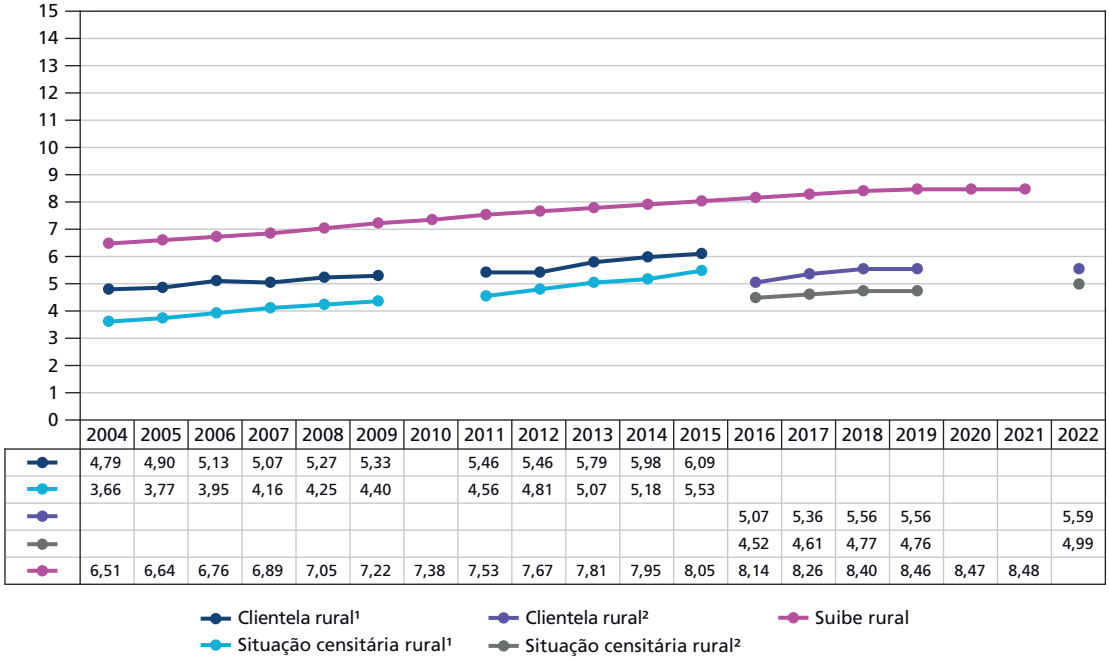
Em matéria constitucional, o RGPS rural foi menos afetado pela Reforma Previdenciária de 2019 e por suas predecessoras,[17] mas foi objeto de alterações pontuais na legislação previdenciária, frequentemente tratando de aspectos da comprovação da atividade rural e dos critérios legais para a caracterização do segurado especial. Tais alterações, apresentadas na seção 2 deste TD, foram mistas em conteúdo, no sentido de reunir medidas que endureceram e flexibilizaram determinações legais, sem que todos os pontos de dúvida e subjetividade fossem eliminados. Há espaço para avanços neste sentido, o que poderia agilizar e simplificar os processos de análise e concessão de benefícios, favorecendo diretamente o segurado e minimizando a necessidade de judicialização, além de melhorar o enfrentamento a fraudes e decisões equivocadas, contra e a favor dos requerentes.

Replicando os exercícios mais tipicamente feitos com base na PNAD, os quantitativos de benefícios permanentes obtidos por meio da pesquisa são confrontados com o estoque de beneficiários de prestações permanentes pagas pelo INSS (aposentadorias, pensões por morte e BPC/Loas), como captado pelas PNADs Anual e Contínua. Os resultados pela metodologia que estima os beneficiários por clientela, não por situação censitária, aproximam-se mais dos números extraídos dos registros administrativos, mas ainda assim a distância é bastante significativa e se agrava com a substituição da PNAD Anual pela PNAD Contínua – apesar desta última cobrir a totalidade do espectro

17. O RGPS rural pouco foi afetado por matéria constitucional desde a CF/1988. Exceções dignas de nota seriam a exclusão do garimpeiro da possibilidade de contribuição sobre a comercialização da produção e determinados aspectos estabelecidos para a efetivação dos termos para a comprovação da atividade rural, notadamente no que se refere aos prazos para o uso preferencial de cadastro oficial de segurados especiais.

etário dos beneficiários, ao passo que a primeira considerava apenas aqueles com 10 anos ou mais de idade.

GRÁFICO 15
Quantidade de beneficiários permanentes rurais segundo a PNAD (clientela e situação censitária) e o estoque do INSS (clientela)
(Em milhões)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Clientela rural¹	4,79	4,90	5,13	5,07	5,27	5,33		5,46	5,46	5,79	5,98	6,09							
Situação censitária rural¹	3,66	3,77	3,95	4,16	4,25	4,40		4,56	4,81	5,07	5,18	5,53							
Clientela rural²													5,07	5,36	5,56	5,56			5,59
Situação censitária rural²													4,52	4,61	4,77	4,76			4,99
Suibe rural	6,51	6,64	6,76	6,89	7,05	7,22	7,38	7,53	7,67	7,81	7,95	8,05	8,14	8,26	8,40	8,46	8,47	8,48	

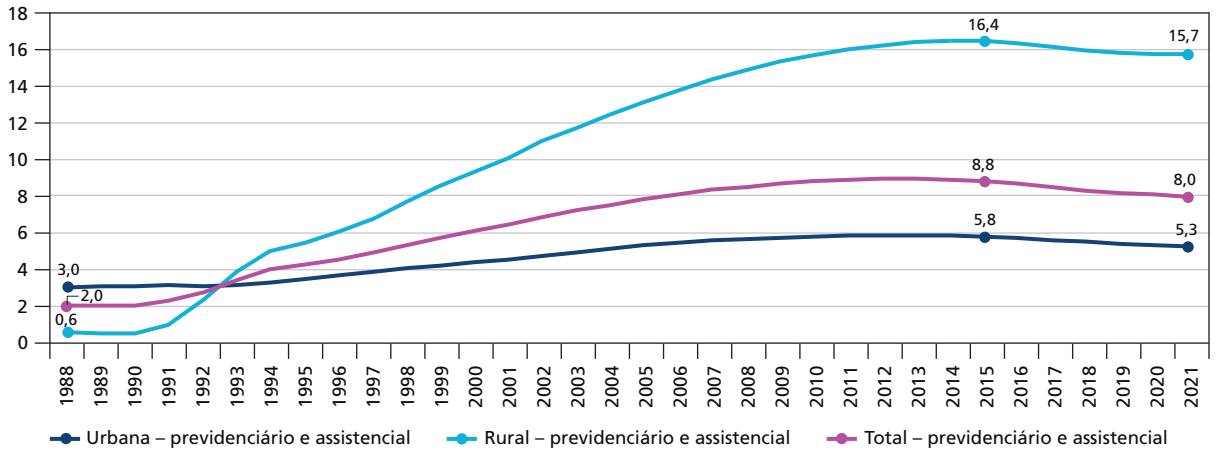
Fonte: MPS. Suibe/SPS (2004-2021); PNAD Anual (2004-2009 e 2011-2015); PNAD Contínua – quinta visita (2016-2019 e 2022), reponderada em 2021.
Notas: ¹ PNAD Anual.
² PNAD Contínua.

Embora tais comparações possam ser indicativos de fraudes e inconsistências no RGPS, certamente instigando a realização de controles e fiscalizações necessárias, estas estatísticas discrepantes também podem indicar a inadequação do uso da PNAD com a finalidade pretendida, que, não obstante a eventual apresentação de ressalvas e dúvidas pontuais, tem sido tomada frequentemente como referência para a construção de evidências de irregularidades. As disparidades observadas entre os dados da PNAD e os registros administrativos também são sugestivas de que os indicadores de cobertura previdenciária e social dos ocupados, classificados como urbanos ou rurais unicamente com base na natureza de suas atividades, são consistentes, mas que os indicadores relativos aos idosos, para os quais pesa bem mais a complementação da classificação por aproximações ao conceito de clientela, provavelmente embutem as mesmas distorções.

Dada a expansão bem mais expressiva no estoque de benefícios urbanos, considerados (previdenciários e assistenciais) ou não (previdenciários) os benefícios assistenciais, a participação dos benefícios rurais no estoque total decresceu no período, sendo ainda menor quando descontadas as acumulações de benefícios e considerados apenas os beneficiários (pessoas). Isto porque o índice de acumulação de benefícios entre segurados rurais é aproximadamente o dobro do estimado para os urbanos, sendo que em ambos os casos a minirreforma de 2015 parece atuar na redução deste fenômeno. Ainda assim, a proporção de benefícios rurais no estoque do RGPS supera significativamente a proporção rural da população e da PO, estimada tentativamente a partir da PNAD/IBGE, resultado que alimenta questionamentos já citados sobre a ocorrência de fraudes ou excesso de flexibilidade, especialmente no momento do reconhecimento da condição de segurado especial.

GRÁFICO 16

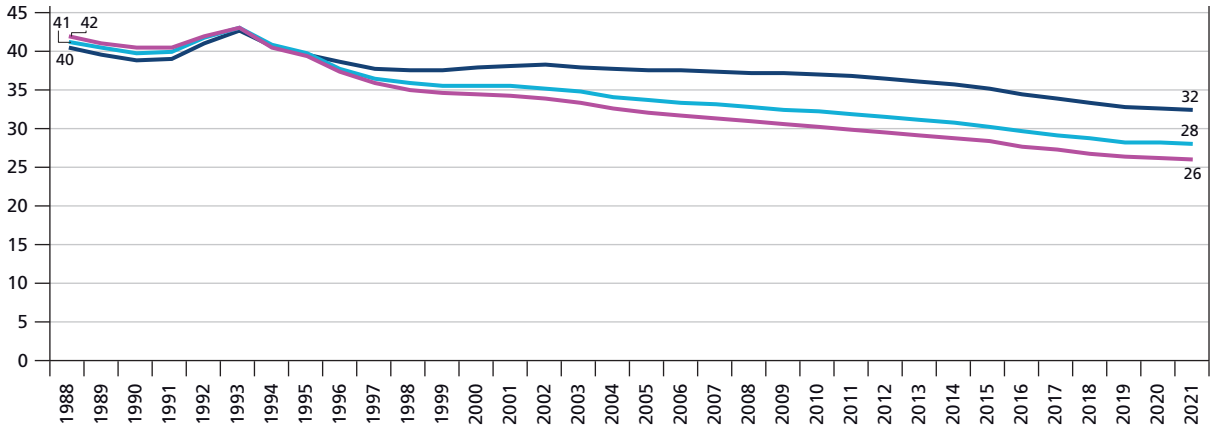
Percentual de beneficiários do INSS que acumulam benefícios permanentes, segundo a clientela potencial (1988-2022)



Fonte: MPS. Suibe/SPS.

Os parâmetros – como a idade mínima para aposentadoria voluntária – e os critérios mais brandos de elegibilidade – que demandam a comprovação de atividade rural, não de contribuição e, historicamente, permitiram variadas formas (mais e menos frágeis) de validação – elevam a previdência rural a patamar próximo à universalidade, o que, mesmo diante dos níveis médio-altos de cobertura urbana, pode ajudar a explicar esta aparente desproporção. Claro que convém aperfeiçoar os processos e mecanismos de reconhecimento de direitos e os controles do sistema previdenciário, pois, *a priori*, a ocorrência de ilegalidades não pode ser descartada.

GRÁFICO 17
Participação do estoque rural no total de benefícios permanentes, segundo a composição do estoque (1988-2022)
(Em %)



Fonte: MPS. Suibe/SPS.

Contudo, a análise do tema não pode desconsiderar as peculiaridades do modelo previdenciário brasileiro e o fato de que os dados de estoque refletem em grande parte o passado, pois representam os efeitos de arcabouços legais pregressos, distintos estágios de urbanização no tempo, diferentes padrões na composição setorial do emprego e o histórico laboral e/ou contributivo de segurados que iniciaram suas vidas economicamente ativas e sua participação no sistema previdenciário há décadas. É muito razoável supor que atuais beneficiários rurais integram famílias eminentemente urbanas, o que mais uma vez expõe os limites da metodologia empregada neste trabalho. Ressalte-se, ainda, em elenco não exaustivo, a questão da migração. Após a aposentadoria há maior possibilidade de ocorrer a migração de retorno, ou seja, de regresso ao local de nascimento e, portanto, pode-se esperar, em um primeiro momento, maior probabilidade de migração de aposentados da cidade para o campo, comparativamente à situação inversa.

4.5 Resultados sociais da previdência rural: indicadores de pobreza e desigualdade

A elevada cobertura promovida pelo RGPS rural, que chega a oito entre cada dez ocupados e a nove entre cada dez idosos residentes no país, possui um custo, também impactado por este maior índice de acumulação de benefícios (fruto principalmente da alta cobertura, mesmo entre as mulheres). Segundo a SPS/MPS (Brasil, 2023), este custo, em termos nominais, em 2022, chegou aproximadamente a 1,6% do produto

interno bruto (PIB) brasileiro (R$ 163,24 bilhões), contra 6,3% do RGPS urbano (R$ 633,73 bilhões), totalizando uma despesa previdenciária equivalente a 7,9% do PIB (R$ 796,98 bilhões). Como prevalecem os segurados especiais entre os trabalhadores rurais, especialmente entre aqueles que alcançam benefícios no âmbito do RGPS, a participação do RGPS rural na receita previdenciária líquida anual (R$ 535,71 bilhões) é diminuta (1,7%), comparativamente ao RGPS urbano (98,3%). Pelo lado da despesa, contudo, a clientela rural responde por 20,5% do dispêndio anual total, proporção que, por diferença, chega a 79,5% entre os segurados urbanos.

Esse descompasso, em nada atípico na série histórica do resultado financeiro do RGPS, explica por que o RGPS rural assume a maior parcela da necessidade de financiamento do regime (RGPS rural: 59%; RGPS urbano: 41%), ainda subestimada pela não incorporação da parcela *pro rata* associada às aposentadorias híbridas. Nesse mesmo sentido, mas com base em dados das Contas Nacionais de 2019, Costanzi (2023) e Giambiagi, Costanzi e Sidone (2024) também destacam que o setor da agricultura e pecuária, que respondeu naquele ano por 12,4% da ocupação total do país, foi responsável por apenas 1,5% da receita previdenciária e da receita do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), somadas. Quando se considera também a razão entre a contribuição para a previdência e para o FGTS e o montante da folha de salários, chega-se a uma média de 21,7%, sendo que na agricultura e pecuária esta relação era ainda inferior (16,2%), indicando que, de modo geral, esses setores são menos onerados. Segundo os autores (Costanzi, 2023; Giambiagi, Costanzi e Sidone, 2024), essas diferenças setoriais no financiamento da previdência podem exercer impactos sobre os preços relativos na economia e, consequentemente, sobre a alocação de recursos.[18]

Diante desse cenário, as principais críticas ao modelo brasileiro de previdência rural se apoiam, simplificadamente, em dois princípios constitucionais. O primeiro, associado à pressão fiscal exercida pelo elevado nível de despesa e de necessidade de financiamento do RGPS rural, consiste no princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial, segundo o qual, para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, os regimes devem observar critérios que preservem seu equilíbrio, visando garantir as condições necessárias e suficientes para honrar seus compromissos a curto e longo prazos. O segundo passa pela diferença de tratamento conferido pelo RGPS aos segurados urbanos e rurais, bem como

18. Segundo Costanzi (2023), o maior peso das contribuições previdenciárias nos setores de serviços e na indústria, em relação à agropecuária, elevaria os preços relativos dos dois primeiros setores em relação ao último. Como consequência, *ceteris paribus*, isso poderia alterar a alocação de recursos da indústria e serviços para a agropecuária, inclusive aumentando a dependência da inserção internacional do Brasil no setor de *commodities*.

entre os próprios trabalhadores rurais, flexibilizando o princípio constitucional da isonomia, o qual estabelece que todos são iguais perante a lei e que diferenciações entre indivíduos e grupos são defensáveis apenas na medida de suas desigualdades.

Os potenciais segurados rurais são favorecidos por um regime semicontributivo, o qual oferece cobertura previdenciária praticamente sem contrapartida contributiva e sem critério de elegibilidade associado à situação socioeconômica dos indivíduos (*means tested*). Já os segurados urbanos, mesmo aqueles situados na base da distribuição de renda brasileira, não podem prescindir de aportes ao sistema previdenciário, ainda que sob alíquotas subsidiadas, sob o risco de serem amparados pela assistência social, a qual proporciona cobertura bem mais restrita. Mas, mesmo entre trabalhadores rurais há diferenças de tratamento incompreensíveis, como aquelas que excluem do regime especial rural o boia-fria, epítome do trabalho rural precário no Brasil.[19]

Giambiagi, Costanzi e Sidone (2024) argumentam que a criação da previdência rural se deu em um contexto diferente do atual na atividade agropecuária, que acumulou importantes transformações ao longo de décadas, e questionam a *rationale* para a segmentação de tratamento por setor de atividade econômica. Os autores sugerem que um caminho mais adequado para o desenho de tratamentos previdenciários diferenciados seria a adoção de critérios mais horizontais de nível de renda, especialmente porque a rotatividade no mercado de trabalho não se limitaria aos postos de trabalho, implicando também a alternância entre distintos ramos de atividade, e também porque a precariedade e a penosidade comumente atribuídas ao trabalho rural não são exclusivas desta atividade, sendo antes características compartilhadas com diversas outras atividades tipicamente exercidas pela clientela urbana do RGPS.

O desequilíbrio atuarial que caracteriza o RGPS rural, desenhado como um componente fortemente semicontributivo de um sistema formalmente contributivo, manifesta-se sob a forma de um desequilíbrio financeiro importante, em que, apesar dos elevados níveis de cobertura previdenciária, os valores arrecadados anualmente são largamente insuficientes para fazer frente à despesa gerada. Este cenário fomenta historicamente debates inflamados e dicotomizados: de um lado, a defesa da convergência dos regimes rural e urbano, seguindo o modelo previdenciário

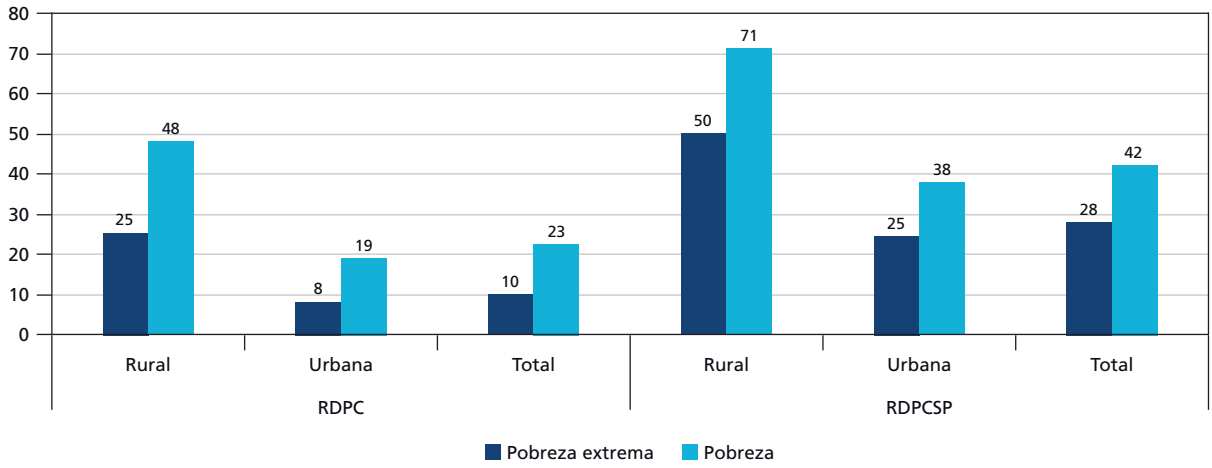
19. O termo boia-fria costuma designar o trabalhador rural que atua como diarista, safrista ou sob outra forma de exercício laboral sem vínculo empregatício e que normalmente presta serviços rurais para mais de um contratante/produtor rural, em situação tipicamente bastante precária, marcada pela desproteção e por rendimentos baixos e instáveis.

prevalente na maioria dos países;[20] de outro, a manutenção do regime previdenciário rural nos moldes preconizados pela CF/1988. É cada vez mais frequente, contudo, uma abordagem mais moderada, que leva em conta argumentos socioeconômicos e preocupações redistributivas para propor medidas intermediárias, que mantenham muitas das peculiaridades que fazem do RGPS rural um dos maiores programas de transferência de renda do país, mas que reduzam o diferencial no tratamento das clientelas urbana e rural – especialmente quando se trata da população de baixa renda, em situação de pobreza e pobreza extrema, cuja proporção é maior entre rurais, mas a quantidade absoluta é preponderantemente urbana.

GRÁFICO 18

Proporção de pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, segundo clientela (2022)

(Em %)



Fonte: IBGE. PNAD Contínua – quinta visita (2022).

Obs.: RDPC – rendimento domiciliar *per capita*; RDPCSP – excluídos os rendimentos previdenciários e assistenciais continuados.

Muito embora a previdência rural não seja formalmente concentrada em trabalhadores de baixa renda (*means tested*), entende-se que, dada a configuração econômica da agricultura familiar no país, parcela predominante dos agricultores familiares esteja situada nos estratos inferiores da distribuição de renda. Com efeito, tomando-se como referência a distribuição do RDPC, tem-se que, enquanto cerca de 24% da

20. Giambiagi, Costanzi e Sidone (2024) sustentam que o tratamento diferenciado na previdência rural não seria algo comum em outros países, que mais frequentemente optam pela implantação de programas não contributivos focados em critérios horizontais de renda, parametrizados de modo equivalente ou mais rígido que os programas contributivos, desenhados sem a segmentação por setor de atividade econômica e mediante aplicação de teste de meios ou recursos (*means testing*).

população urbana se concentra nos três primeiros décimos desta distribuição (gráfico 19), aproximadamente 48% da população rural encontra-se distribuída nestas primeiras posições, marcadas pelos menores rendimentos *per capita*. Ressalte-se que estas proporções, já elevadas, ainda consideram os efeitos das transferências sociais na composição da renda das famílias e, consequentemente, no alívio da pobreza. Excluídas as transferências, a pobreza extrema e a pobreza passariam, respectivamente, de 25% a 50% e de 48% a 71% entre a população rural (gráfico 18); entre a urbana, a variação relativa seria maior, mas a proporção de pessoas em situação de pobreza ainda seria substantivamente menor. Para além do efeito da cobertura previdenciária, estes resultados também são explicados pela equivalência entre o piso previdenciário e o salário mínimo, tanto pelo seu valor quanto pela política tipicamente adotada para seu reajustamento anual.

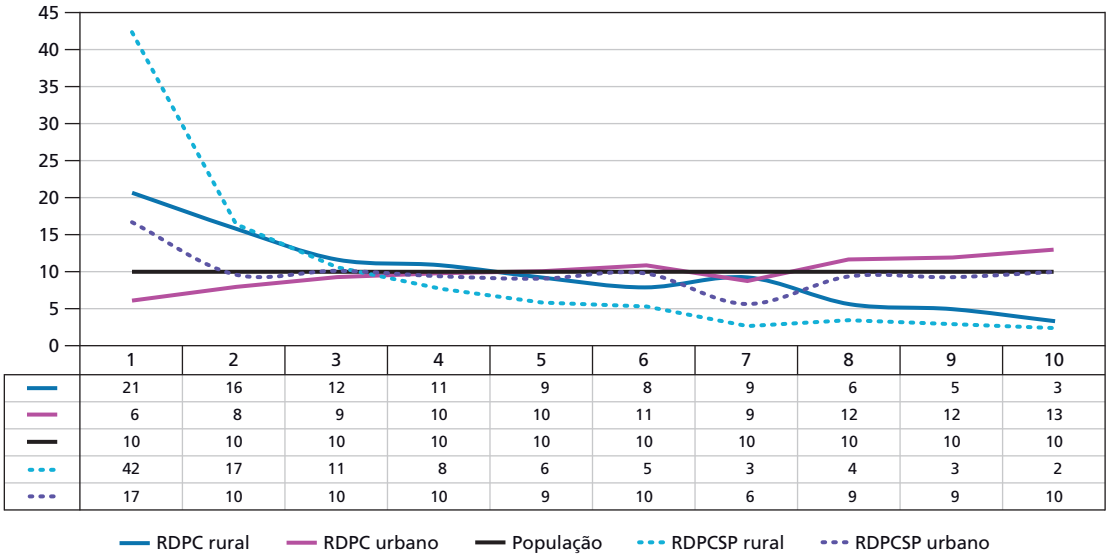
Em um exercício extremo – em que, *ceteris paribus*, desconsideram-se as transferências previdenciárias e assistenciais continuadas, mas mantêm-se os mesmos intervalos originais calculados para os limites inferior e superior dos décimos da distribuição de renda –, reitera-se que estes benefícios possuem peso importante na redução da pobreza extrema (RDPC < 0,25 SM) e da pobreza (RDPC < 0,5 SM), pois o posicionamento dos indivíduos na estrutura distributiva muda sensivelmente com a eliminação deste componente da renda: neste cenário hipotético, a proporção de rurais nos três estratos inferiores chegaria a 70%; entre urbanos, a 37%. A diferença relativa apenas não é maior entre os rurais porque estes já se concentram bem mais nestas posições, mesmo com os aportes previdenciários (RGPS) e assistenciais (leia-se, eventualmente, BPC/Loas). Convém ressaltar, contudo, que como a população brasileira é fundamentalmente urbana, mesmo a menor proporção de pessoas em situação de pobreza resulta em um contingente substantivamente maior de pobres urbanos no país.

Por sua vez, o fato de que, entre os indivíduos classificados como rurais, são bastante elevadas as concentrações nos estratos inferiores da distribuição do RDPC pode significar que as transferências de renda para a clientela rural possuam um efeito redistributivo mais significativo. Neste sentido, pode-se avançar no entendimento das diferenças entre as populações rural e urbana por meio da curva de Lorenz e do índice de Gini. A primeira consiste em uma representação gráfica muito usada para descrever a distribuição de renda em uma sociedade ou país, possui inclinação tipicamente positiva e convexa e expressa como a proporção da renda total aumenta em função da proporção da população, considerando um ordenamento crescente do RDPC. Já a linha de perfeita igualdade, também ilustrada graficamente, corresponde à situação na qual todos se apropriariam de uma mesma parcela da renda.

GRÁFICO 19

Distribuição da população por décimos da distribuição do RDPC, segundo clientela (2022)

(Em %)



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RDPC rural	21	16	12	11	9	8	9	6	5	3
RDPC urbano	6	8	9	10	10	11	9	12	12	13
População	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
RDPCSP rural	42	17	11	8	6	5	3	4	3	2
RDPCSP urbano	17	10	10	10	9	10	6	9	9	10

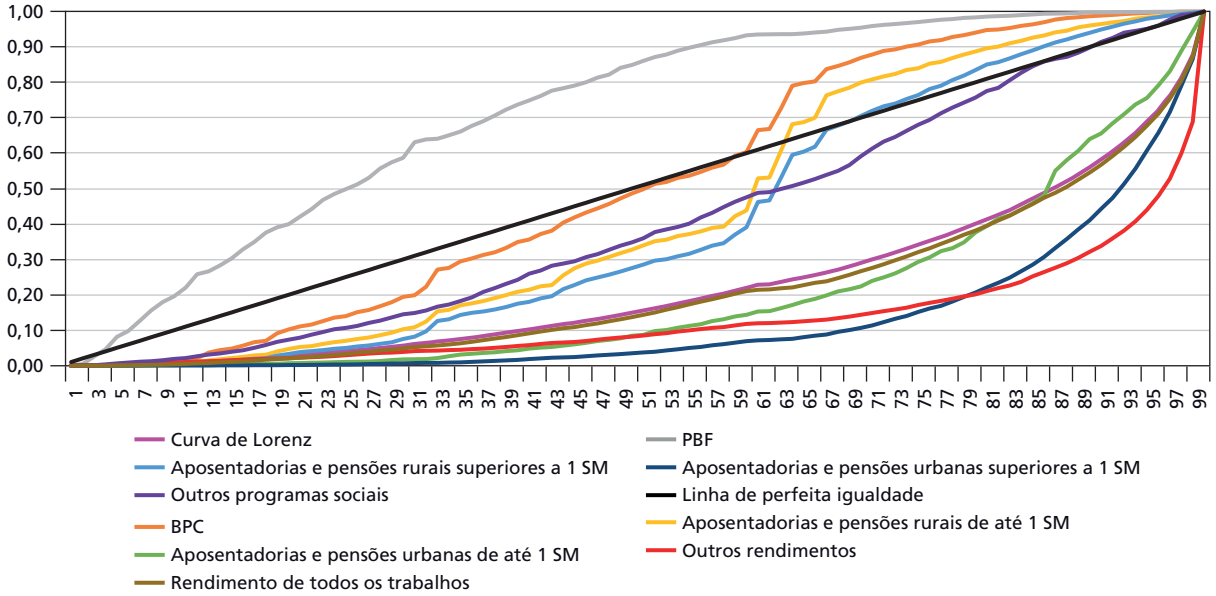
Fonte: IBGE. PNAD Contínua – quinta visita (2022).

O índice de Gini, por sua vez, consiste em um indicador socioeconômico utilizado frequentemente para medir o grau de concentração da renda em um determinado grupo de interesse. A decomposição do índice de Gini, razão de concentração do próprio RDPC, segundo fontes de rendimento que o conformam, permite a identificação da contribuição de cada um destes itens para a mensuração do nível de desigualdade no país. Quando a razão de concentração é menor do que o índice, então o componente contribui para diminuir a desigualdade total, e, naturalmente, quando esta razão for maior, maior será sua contribuição para o aumento da desigualdade.

O RDPC foi decomposto nos seguintes componentes: rendimento de todos os trabalhos; aposentadorias e pensões rurais de até 1 SM; aposentadorias e pensões urbanas de até 1 SM, incluindo o RGPS, os RPPS e o SPSM; aposentadorias e pensões rurais superiores a 1 SM; aposentadorias e pensões urbanas superiores a 1 SM, incluindo o RGPS, os RPPS e o SPSM; outros rendimentos (ORE), incluindo doação de outro domicílio, mesada e pensão alimentícia, rendimento de aluguel ou arrendamento, bolsa de estudos, caderneta de poupança, aplicações financeiras etc.; rendimento de BPC (parcialmente captado como aposentadorias previdenciárias); rendimento do PBF; e outros programas sociais.

GRÁFICO 20

Decomposição do índice de Gini – curva de Lorenz e curvas de concentração de parcelas selecionadas do RDPC (2022)



Fonte: IBGE. PNAD Contínua – quinta visita (2022).

O componente outros rendimentos é claramente um dos mais regressivos, com razão de concentração (0,717) muito superior ao índice de Gini medido para 2022 (0,518). À parte os rendimentos previdenciários e do trabalho, as demais fontes do RDPC são progressivas, com razões de concentração bastante inferiores ao índice de Gini, e correspondem a rendas provenientes de programas sociais. Merecem destaque as transferências oriundas do PBF (-0,480) e do BPC (-0,076), cujas curvas de concentração não são convexas como a curva de Lorenz, situando-se acima da linha da perfeita igualdade. Esse resultado indica uma razão de concentração negativa, que decorre do fato de os indivíduos relativamente pobres se apropriarem de uma parcela maior desse tipo de rendimento. Também devem ser mencionados os demais programas sociais (0,136), conformados pelo seguro-desemprego e seguro-defeso e outras ações sociais governamentais, cuja razão de concentração, embora positiva, situa-se muito abaixo do índice de Gini. O IBGE (2023), considerando conjuntamente estes três últimos itens citados, estima que sua exclusão do RDPC elevaria o índice em 5,5%, que passaria dos estimados 0,518, em 2022, para o valor simulado de 0,548.

Os rendimentos do trabalho (0,542) e, principalmente, as aposentadorias e pensões (0,523), considerados em termos agregados, constituem parcelas relativamente pouco regressivas ou neutras do RDPC, respectivamente, com razões de concentração

mais próximas ao valor estimado para o índice de Gini (0,518). Quando estes valores são tentativamente desagregados segundo subgrupos de interesse – rendimento do trabalho: setor público *versus* setor privado, rendimento inferior *versus* rendimento superior ao SM; previdência social: previdência rural (SM e acima do SM) *versus* previdência urbana (SM e acima do SM, incluindo RPPS e SPSM) –, subcomponentes mais claramente progressivos e regressivos são identificados.

TABELA 1

Decomposição do índice de Gini: frações do RDPC, razões de concentração e parcelas do índice, segundo componentes do RDPC (2022)

Dimensão	Parcela do RDPC (a)	Razão de concentração (b)	Contribuição para o índice de Gini (a x b)
Rendimento do trabalho	74,6%	0,542	0,404
Aposentadoria e/ou pensão por morte	18,1%	0,523	0,094
Aposentadoria e/ou pensão por morte: rural	2,3%	0,250	0,006
Aposentadoria e pensão rural de até 1 SM	1,4%	0,075	0,001
Aposentadoria e pensão rural superior a 1 SM	0,8%	0,566	0,005
Aposentadoria e/ou pensão por morte: urbana	15,8%	0,561	0,089
Aposentadoria e pensão urbana de até 1 SM	4,4%	0,147	0,006
Aposentadoria e pensão urbana superior a 1 SM	11,5%	0,719	0,082
Outros rendimentos	3,9%	0,717	0,028
BPC (parcial)	1,0%	-0,076	-0,001
PBF	1,8%	-0,480	-0,009
Outros programas sociais	0,5%	0,136	0,001
Gini		0,518	

Fonte: IBGE. PNAD Contínua – quinta visita (2022).

Quando, tentativamente, a classificação da população segundo clientelas (urbana e rural) é utilizada para a decomposição do RDPC, entre benefícios previdenciários rurais (RGPS) e urbanos (RGPS urbano, RPPS, SPSM e benefícios assistenciais urbanos mal classificados), percebe-se que a previdência rural (0,250) possui uma razão de concentração bastante inferior ao índice de Gini, em resultado ainda mais favorável, distributivamente, que o registrado para a previdência urbana (0,561). Em qualquer dos

dois casos, quando considerados apenas os benefícios iguais ou inferiores ao SM, a progressividade novamente se manifesta (previdência rural – SM: 0,075; previdência urbana – SM: 0,147). Quando considerados os benefícios superiores ao piso previdenciário do RGPS – leia-se, superiores ao SM, seja por acumulação de aposentadorias e/ou pensões por morte ou pelo recebimento de benefícios únicos de maior valor –, as razões de concentração superam o índice de Gini e assumem caráter regressivo, especialmente entre a clientela urbana. No caso da clientela rural, contudo, sua parcela do índice é diminuída pelo reduzido peso que possuem na determinação do RDPC (rural: 0,8%; urbana: 11,5%), apesar do mais elevado percentual de acumulação de benefícios no âmbito do RGPS.

No caso dos benefícios de maior valor da previdência urbana, tendem a determinar a regressividade não tanto o RGPS urbano, mas principalmente os elevados valores e taxas de reposição (simplificadamente, dadas pela razão entre o valor do benefício previdenciário e a última remuneração anterior à sua aposentadoria) de aposentadorias e pensões por morte pagos no âmbito dos RPPS e dos SPSMs, que posicionam seus beneficiários, tipicamente, nos estratos superiores da distribuição do RDPC. Ver, por exemplo, Ansiliero *et al*. (2023) e Hoffmann e Vaz (2021), que oferecem elementos para sustentar a hipótese de que o RGPS, em seu conjunto, tende a contribuir para reduzir a desigualdade no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises conjunturais de indicadores mensais e trimestrais construídos a partir da PNAD Contínua apontam que, em 2023, passado um período de arrefecimento, o mercado de trabalho apresentou trajetória prevalente favorável, caracterizada, entre outros aspectos, por quedas contínuas da taxa de desocupação e expansão da ocupação, em especial da ocupação formal (Lameiras *et al*., 2023), pelo aumento da massa salarial e por recuos da subocupação e do desalento, em que pese uma recuperação mais lenta do que o esperado na força de trabalho (leia-se, na taxa de participação econômica). Este cenário de evolução segue o movimento de recuperação pós-pandemia, de modo incipiente ainda em 2021 e firmado em 2022 (Peruchetti, 2023), que paulatinamente abordou os efeitos adversos provocados pela pandemia de covid-19 sobre a economia e, consequentemente, sobre os principais indicadores laborais no biênio 2020-2021. Isto, após um período de esboço de reação no biênio anterior (2018-2019), diante da crise econômica deflagrada em 2015, que encerrou uma fase bastante positiva e relativamente longa no mercado de trabalho brasileiro (2003-2014), com reflexos concordantes nos indicadores de cobertura previdenciária.

Embora esse seja o cenário geral, o mercado de trabalho rural possui peculiaridades em sua evolução, as quais guardam forte associação com alterações na composição da produção agropecuária e com profundas transformações produtivas ocorridas no setor nas últimas décadas, envolvendo o uso mais intensivo de novas tecnologias de produção e de gestão de sistemas produtivos em constante evolução. Isto ao menos nas propriedades de maior porte, concentradas nas mãos de menos produtores, em detrimento de um modelo aparentemente em crescente risco, amparado em pequenos produtores mais vulneráveis e com dificuldades para se beneficiarem de avanços em mecanização e automação de distintas fases do processo de produção e de outros mecanismos com potencial para elevar a produtividade do trabalho. Também em razão dessa dinâmica, no período analisado (2004-2022), os dados do censo agropecuário e das PNADs (Anual e Contínua) são compatíveis com o diagnóstico de queda no volume de ocupados agrícolas, apesar do bom momento vivenciado pelo setor em termos de evolução da produtividade e do valor da produção agrícola.

Nesse cenário, coexistem um fenômeno de elevação do emprego rural formal e um movimento consistente de redução na quantidade de trabalhadores ocupados na agricultura familiar, público potencialmente beneficiado pela figura do segurado especial, que, obedecidos os requisitos de elegibilidade, oferece cobertura previdenciária pela comprovação da atividade rural, independentemente de comprovação de contribuições feitas ao RGPS. Este elemento estruturante da previdência rural brasileira determina os níveis de cobertura previdenciária no setor rural da economia e afeta mais que proporcionalmente os indicadores gerais de proteção dos trabalhadores ocupados (16-64 anos) e dos idosos (65 anos ou mais) nas regiões Norte e Nordeste do país. Diversos fatores, além dos já mencionados, podem contribuir para este processo, como o aumento no grau de urbanização do país e a migração rural-urbana, em termos de regiões censitárias; a transição demográfica, associada ao processo de envelhecimento populacional e seus efeitos sobre a população rural, a PIA e a PEA; a expansão e interiorização de atividades econômicas não rurais; e a transição de parte da agricultura familiar para a não familiar devido à pluriatividade econômica, frequentemente determinada pela necessidade de complementação da renda familiar.

Quaisquer que sejam os fatores explicativos e seus pesos na determinação do resultado, os indicadores construídos a partir da PNAD, embora possuam limitações metodológicas e devam ser analisados com parcimônia, apontam consistentemente para reduções continuadas na população rural, na população ocupada rural e, principalmente, no quantitativo estimado de segurados especiais. Mudanças na evolução dos subgrupos populacionais rurais tendem a produzir efeitos defasados no fluxo e no

estoque de benefícios previdenciários, na medida em que as novas coortes alcançam os requisitos de elegibilidade e acesso. Esta mesma defasagem temporal, vale dizer, tende a se manifestar diante de mudanças constitucionais e legais restritivas no âmbito previdenciário, como a Lei nº 11.718/2008, que vedou a comprovação do exercício da atividade dos empregados rurais sem carteira como forma de acesso a benefícios, mantida para os segurados especiais, passando a exigir comprovação de contribuição dos primeiros que, inclusive, podem ser mais vulneráveis socioeconomicamente que os próprios segurados especiais; e a Reforma Previdenciária de 2019, que pouco alterou a parametrização das regras rurais, mas modificou os mecanismos de comprovação e reconhecimento do tempo de atividade rural.

E, apesar desse descompasso temporal, bastante influenciado pelo desenho e duração de regras de transição entre novas e antigas normas, há tempos o aumento do estoque de benefícios rurais do RGPS já se dá a taxas decrescentes, fruto de uma relativa estabilidade no volume e no ritmo de novas concessões para a clientela rural, distintamente do que ocorre para a clientela urbana. Para além do efeito da demografia e da migração rural-urbana no arrefecimento das concessões de benefícios tipicamente rurais, as demais dinâmicas sugeridas na literatura e mencionadas neste estudo podem ter convertido parte do fluxo que originalmente se caracterizaria como rural em requerimentos de benefícios urbanos (inclusive aposentadorias híbridas) ou assistenciais, minimizando perdas na cobertura de ocupados e, principalmente, de idosos. Entre os ocupados, cabe mencionar, houve aumento na cobertura previdenciária clássica (contribuintes/ocupados), notadamente via expansão do emprego formal, compensando, em alguma medida, a queda na proteção que seria observada se o único efeito notável neste grupamento fosse a redução no contingente e na proporção de segurados especiais.

Deve-se acompanhar de perto a evolução destes indicadores, visto que as medidas e os fenômenos mencionados tendem a produzir efeitos concretos sobre os níveis de proteção nos próximos anos e décadas, possivelmente ensejando intervenções para a manutenção do patamar de cobertura já alcançado no país. Ressalte-se também os ajustes em implantação ou que ainda poderão vir, em grande parte fomentados por críticas recorrentes ao modelo brasileiro de previdência rural e pelas pressões decorrentes dos crescentes desequilíbrios do RGPS, dado que a Reforma Previdenciária de 2019, embora abrangente, não pôde abordar todas as fragilidades do regime. Não se discute a pertinência de novas rodadas de discussão e construção de consensos mínimos, pois o debate em torno de qualquer aspecto do desenho e da parametrização de um sistema previdenciário é não apenas legítimo, mas periodicamente necessário. Há necessidade de revisão e repactuação dos acordos *intra e intergeracionais* que

caracterizam a previdência social, notadamente em regimes de repartição simples (*pay-as-you-go*), como o RGPS.

Definir legalmente – com coerência, precisão e viabilidade de aplicação – as condições e instrumentos para o reconhecimento da qualidade de segurado especial é, sem dúvida, um aspecto importante na normatização das concessões rurais e, em especial, da aposentadoria por idade, principal componente do estoque de benefícios dessa clientela. Os esforços nesse sentido, contudo, geraram um contexto de mudanças recorrentes, em sentidos por vezes contrários, que limitam a obtenção de resultados concretos em termos da focalização em agricultores familiares,[21] dificultam a compreensão dos segurados e suscitam dúvidas e questionamentos que frequentemente apenas são dirimidos por meio da judicialização de demandas previdenciárias. Indo além, classicamente, outras três dimensões fundamentais passíveis de *reparametrização* seriam a carência (já equiparada entre urbanos e rurais), a taxa de reposição (inviável no caso dos segurados especiais, dada a equivalência absoluta entre o valor dos benefícios e o valor do salário mínimo) e as idades mínimas exigíveis para a aposentadoria. Algum nível de convergência ascendente neste último parâmetro seria defensável não apenas em razão de seus potenciais efeitos positivos sobre a sustentabilidade do RGPS, mas também por reduzir diferenças de tratamento entre segurados urbanos e rurais e entre estes e os tipicamente tão ou mais vulneráveis beneficiários de BPC/Loas.

Recomenda-se apenas que os debates reformistas ocorram com base em princípios norteadores básicos, niveladores de um padrão sustentável e socialmente justo de proteção social. Isto porque, para além da preservação de sua função principal, qual seja, a substituição da renda do segurado em caso de perda de sua capacidade de prover sua manutenção e/ou a de seus dependentes por motivo de envelhecimento ou situações como doença, maternidade, acidente ou reclusão (os chamados riscos sociais), no Brasil, deve-se levar em conta também, *ceteris paribus*, o papel da previdência social na redução da pobreza e da pobreza extrema, especialmente, ainda que não somente, entre a clientela rural. Também deve ser resguardada sua atuação redistributiva, demonstrada por meio da significativa contribuição do RGPS rural para a redução na concentração do RDPC no país, medida pela decomposição do índice de Gini.

21. Muitas dessas mudanças, no sentido de maior flexibilidade, são justificadas pela suposta necessidade de acomodar novas formas de produção e de organização econômica e/ou a diversificação de atividades exercidas no campo e/ou a maior pluralidade de atividades passíveis de serem exercidas alternadamente ou mesmo concomitantemente no meio rural. Pode-se argumentar, contudo, que uma maior maleabilidade dificultaria a identificação de segurados que de fato atuariam fundamentalmente como agricultores familiares, condição que deveria ser indissociável de um regime especial tão subsidiado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. R. P. C. Tábuas de mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico de 2010. **Informe de Previdência Social**, v. 31, n. 5, p. 3-20, maio 2019.

AMITRANO, C. Elasticidade emprego-produto no Brasil. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 21, dez. 2013.

ANSILIERO, G.; CIFUENTES, R. **Proteção social entre os idosos brasileiros**: tendências e perspectivas pós-promulgação da Constituição Federal de 1988. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2760).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; CIFUENTES, R. **Acompanhando a cobertura previdenciária pela PNAD Contínua**: propostas de indicadores para as diferentes versões da pesquisa. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2689).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2469).

_____. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos**: o plano simplificado de previdência social e o microempreendedor individual. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2546).

ANSILIERO, G. *et al*. **Beneficiômetro da seguridade social**: um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. (Texto para Discussão, n. 2941).

ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. S. Previdência social. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 27, 2020.

BARBOSA FILHO, F. de H.; VELOSO, F. **Mercado de trabalho no Brasil**: evolução, efeitos da pandemia, perspectivas e propostas. Rio de Janeiro: FGV-Ibre/Observatório da Produtividade Régis Bonelli, abr. 2022.

BARR, N.; DIAMOND, P. **Reforming pensions**. Massachusetts: Center for Retirement Research at Boston College, Nov. 2008. (CRR Working Paper, n. 2008-26). Disponível em: https://www.gtac.gov.za/wp-content/uploads/2022/02/Reforming-Pensions.pdf.

BARROS, G. S. C.; ALMEIDA, A. N.; CASTRO, N. R. **Atividades agrícolas e não agrícolas por residentes rurais e urbanos** – o emprego rural não agrícola e o papel da agroindústria. Piracicaba: Cepea, 2019. v. 1.

BELTRÃO, K. I.; OLIVEIRA, F. E. B.; PINHEIRO, S. S. **A população rural e a previdência social no Brasil**: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2000. (Texto para Discussão, n. 759).

BERNARDELLI, L. V. *et al*. **Formalidade do mercado de trabalho e produção agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2561).

BRASIL. Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11718.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. Ministério da Fazenda. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2018**. Brasília: MF/Dataprev/INSS, 2019.

_____. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**: dezembro de 2022. Brasília: MPS, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps/2022/resultado-do-rgps-2022-12-urbano-rural.pdf.

COSTANZI, R. N. Reforma tributária e financiamento da previdência social. **Boletim Informações Fipe**, São Paulo, ago. 2023.

DELGROSSI, M. E.; BALSADI, O. V. Mercado de trabalho e agricultura no Brasil contemporâneo. *In*: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil**: cem anos do Censo Agropecuário. Brasília: Ipea, 2020. p. 205-218.

GIAMBIAGI, F.; COSTANZI, R. N.; SIDONE, O. **A reforma previdenciária que faltou**: a revisão das regras de aposentadoria rural. Rio de Janeiro: FGV-Ibre, 2024. (Textos para Discussão, n. 11).

GONZAGA, M. R. *et al*. Diferenciais de mortalidade, beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social do Brasil em 2015. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 33, n. 90, p. e1556, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1808-057x20221556.en.

HOFFMANN, R.; VAZ, D. V. Mensurando a desigualdade no Brasil: evidências a partir da renda e dos gastos das famílias. **RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, p. e021003, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.14841.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Versão 1.8).

_____. **Sobre a divulgação da reponderação da PNAD Contínua em 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/31932-nota-tecnica-sobre-a-divulgacao-da-reponderacao-da-pnad-continua-em-2021.html. (Nota Técnica, n. 03/2021).

_____. **Sobre a alteração do método de calibração dos fatores de expansão da PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. (Nota Técnica, n. 04/2021).

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. (Estudos e Pesquisas, n. 53).

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe**: avances y retrocesos ante la pandemia. OIT Américas, Oct., 2021. (Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Metodologia para estimativa das clientelas urbana e rural do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Brasília: Ipea, 2010. Mimeografado. (Nota Técnica).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. **Relatório de recomendações**: microempreendedor individual (MEI). Brasília: CMAP; SPREV, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/mei-relatorio-recomendacoes.pdf.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al*. Mercado de trabalho – desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas. **Carta de Conjuntura**, n. 61, nota 25, 2023.

LIMA, C. F. de; NUNES, E. de S.; XAVIER LIMA, F. A. O diferencial de rendimentos no meio rural brasileiro entre as famílias pluriativas, agrícolas e não agrícolas. **Geosul**, Florianópolis, v. 38, n. 87, p. 166-188, maio-ago. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2177-5230.2023.e82102.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Previdência rural no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2404).

_____. Previdência rural, segurado especial e assistencialismo. **Revista de Política Agrícola**, v. 27, n. 4, 2019.

MARTINS, F. dos S. *et al*. Um panorama da previdência social dos trabalhadores da Economia Gig do setor de transporte no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 74, n. 4, p. 802-823, 2023. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9794.

NEY, M. G.; HOFFMANN, R. A contribuição das atividades agrícolas e não-agrícolas para a desigualdade de renda no Brasil rural. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 3, p. 365-393, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-80502008000300002.

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B.; ANSILIERO, G. **Obstáculos para o acesso ao BPC**. Brasília: Ipea, dez. 2022. Mimeografado. (Nota Técnica Disoc).

PAIVA, L. H.; STIVALI, M.; RANGEL, L. A. **Devemos unificar as idades de elegibilidade das previdências urbana e rural?** Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2433).

PERUCHETTI, P. Recuperação do mercado de trabalho das regiões brasileiras perde fôlego no início de 2023. **Boletim Macro Ibre**, Rio de Janeiro, jul. 2023. Disponível em: https://portal.fgv.br/artigos/recuperacao-mercado-trabalho-regioes-brasileiras-perde-folego-inicio-2023.

ROFMAN, R.; OLIVERI, M. **La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina**: conceptos e indicadores. Buenos Aires: Banco Mundial, 2011. (Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, n. 7).

SAKAMOTO, C. S.; MAIA, A. G. Mercado de trabalho agrícola no Brasil: evolução e características dos ocupados nas áreas rurais (1991-2010). **RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 4, p. e022002, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.14793.

SAKAMOTO, C. S.; NASCIMENTO, C. A.; MAIA, A. G. As famílias pluriativas e não agrícolas no rural brasileiro: condicionantes e diferenciais de renda. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, n. 3, p. 561-582, 2016.

SANTOS, C. F. *et al*. Longevidade dos aposentados e duração das aposentadorias por idade. **Informe de Previdência Social**, v. 32, n. 1, p. 4-22, jan. 2020.

SEGURIDADE especial para cooperados do campo é sancionada. **Agência Senado**, Brasília, 27 dez. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/27/seguridade-especial-para-cooperados-do-campo-e-sancionada#:~:text=Conforme%20a%20Lei%2015.072%2C%20de,sua%20atividade%20majoritariamente%20no%20campo.

SOUZA, M. S. e. **Proteção social aos idosos no Brasil de 1988 a 2016**: trajetória e características. 2018. 281 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, P. H. G. F. de *et al*. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social security programs throughout the world**: Asia and the Pacific, 2018. Washington, DC: SSA; ISSA, 2019.

VELOSO, F. O desempenho surpreendente do mercado de trabalho durante a pandemia. **Blog do Ibre/FGV**, Rio de Janeiro, 3 abr. 2023. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-desempenho-surpreendente-do-mercado-de-trabalho-durante-pandemia.

VIZIOLI, T.; COSTANZI, R. N. Inação e tropeços levam à insustentabilidade e à desigualdade. *In*: MENDES, M. (Org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022. p. 290-318.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Vivian Barros Volotão Santos
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO DO BRASIL

DO LADO DO POVO BRASILEIRO