

A disponibilidade de previdência social para trabalhadores agrícolas no Oriente Próximo e Norte da África e os desafios para expansão

Lucas Sato, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

As áreas rurais no Oriente Próximo e Norte da África (*Near East and North Africa — NENA*, da sigla em inglês) são comumente caracterizadas pela dependência da agricultura e dos recursos naturais, pelos altos níveis de trabalho informal, pelas baixas taxas de produtividade e pela alta incidência de pobreza. As famílias rurais que vivem na pobreza são altamente expostas a riscos durante as fases do ciclo de vida, além de riscos covariáveis, como secas e conflitos armados. Políticas de proteção social têm grande potencial para mitigar esses riscos, reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento agrícola. Programas não contributivos podem fornecer um nível básico de segurança de renda, acesso a cuidados essenciais de saúde, bem como garantir a segurança alimentar e apoiar atividades de subsistência em pequena escala. Os sistemas contributivos, por sua vez, podem fornecer níveis mais elevados de proteção, permitindo que as populações rurais gerenciem riscos de forma mais eficiente e evitem o empobrecimento. No entanto, os trabalhadores agrícolas são frequentemente excluídos dos sistemas de proteção social, especialmente dos regimes contributivos.

Nesse contexto, o IPC-IG e o Escritório Regional do NENA da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations — FAO*, da sigla em inglês) uniram esforços para desenvolver um documento de trabalho (SATO, 2021) que analisa a disponibilidade de regimes de previdência social para trabalhadores agrícolas na região e as principais barreiras para acessá-los. O objetivo do estudo é contribuir para o preenchimento de uma lacuna na literatura sobre o papel dos regimes contributivos para os trabalhadores do setor agrícola.

Com base no banco de dados da *International Social Security Association (ISSA)*, que fornece detalhes sobre a cobertura legal dos regimes de previdência social, o estudo identificou lacunas jurídicas significativas e mecanismos legais de exclusão dos trabalhadores agrícolas. Países como Jordânia, Líbano, Sudão, Tunísia e Iêmen, explicitamente, excluem algumas categorias de trabalhadores agrícolas de alguns ou de todos os sistemas contributivos. Na maioria dos casos, tal situação ocorre porque esses trabalhadores são excluídos da aplicação das leis trabalhistas. Iêmen, Síria e Líbano também excluem trabalhadores migrantes, que, muitas vezes, representam grande parcela da força de trabalho na agricultura. Além disso, com exceção da Líbia, todos os países do NENA dispõem de barreiras legais que excluem os trabalhadores autônomos de ao menos um conjunto de benefícios previdenciários. Finalmente, diversos países da região excluem trabalhadores em formas não normalizadas de emprego, como emprego temporário, sazonal e ocasional, que são as formas mais comuns de emprego no setor agrícola. Mesmo quando existem estruturas legais inclusivas para tais trabalhadores, o cumprimento da lei pode ser deficiente em razão de fatores como a capacidade limitada de inspeção do trabalho e da previdência social; sistemas e incentivos fracos; e oportunidades limitadas para compartilhamento de informações e referência cruzada entre instituições públicas.

A falta de dados é uma limitação significativa na análise da cobertura efetiva de proteção social das populações rurais e representa uma barreira primária para sua expansão no NENA. Contudo, considerando a baixa cobertura de proteção social efetiva da população em geral, somada às características dos trabalhadores agrícolas na região (por exemplo, alta informalidade, sazonalidade, etc.) e às barreiras adicionais que esses trabalhadores enfrentam para se registrar em sistemas de proteção social, é possível inferir que as taxas de cobertura efetiva para famílias rurais são mínimas.



No entanto, há indicações de que os esquemas de previdência social podem ter impacto significativo na redução da pobreza. De acordo com dados do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity* (ASPIRE) do Banco Mundial, os benefícios da previdência social reduziram, significativamente, o índice de pobreza no quintil mais pobre que vive em áreas rurais do Egito, Jordânia e Mauritânia. Além disso, no Egito e na Jordânia, os regimes de previdência social proporcionaram benefícios mais elevados e tiveram maior impacto na redução da pobreza que os programas de assistência social para as populações rurais e urbanas.

Além disso, o estudo discute algumas das principais barreiras para expandir os sistemas de previdência social na região do NENA e apresenta exemplos de políticas que foram adotadas para superá-las. Além da falta de dados e marcos legais excludentes, as principais barreiras incluem:

- **Barreiras financeiras:** os sistemas de previdência social que exigem contribuições mensais regulares não estão adaptados às características de renda dos trabalhadores agrícolas, que geralmente é sazonal, baixa, irregular, imprevisível e essencialmente não normalizadas. Para superar este problema, o Marrocos adaptou seu esquema de previdência social para pescadores de pequena escala, coletando suas contribuições diretamente no ponto de venda do pescado.
- **Barreiras administrativas e institucionais:** abrangem os desafios impostos pelos baixos níveis de registro (identificação) dos trabalhadores rurais e o número limitado de escritórios físicos em zonas rurais para atendê-los. Uma importante iniciativa liderada pela FAO em parceria com o Governo do Líbano para superar a falta de registro é o estabelecimento de um registro de agricultores, que consiste em um aplicativo online que aproveita dados agrícolas e socioeconômicos para coletar informações importantes sobre pequenos agricultores e, indiretamente, expandir a cobertura de proteção social.
- **Desafios de participação e informação:** incluem fatores como falta de acesso ao processo de tomada de decisões e marginalização política enfrentada pelas comunidades rurais; consciência limitada dos programas de proteção social; e ampla desconfiança em relação às instituições públicas e agências governamentais. Para superar as limitações de informação, iniciativas bem-sucedidas têm adotado medidas como campanhas de conscientização e estratégias específicas adaptadas aos contextos rurais.

Os países do NENA estão reformando suas políticas sociais para criar sistemas de proteção social que garantam mais suporte aos mais pobres. Este contexto de reforma abre uma janela de oportunidade para expandir os pisos de proteção social e cobrir grupos tradicionalmente excluídos, como os trabalhadores agrícolas. Este estudo mostra a importância da adaptação dos regimes de previdência social para os trabalhadores rurais, dado seu grande potencial para mitigar a pobreza e reduzir a desigualdade na região.

Referência:

SATO, L. "The state of social insurance for agricultural workers in the Near East and North Africa and challenges for expansion." *IPC-IG Working Paper*, n. 189. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2021.