

Lilian Hanel Lang

**ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS
DO SEGURADO ESPECIAL “TRABALHADOR RURAL”:
NA MICRORREGIÃO DE GETÚLIO VARGAS/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo como requisito parcial e final para obtenção do grau de mestre em História sob a orientação do Prof^ª. Dra. Janaína Rigo Santin.

Passo Fundo

2012

Dedico este trabalho aos meus sobrinhos, afilhados e um pouco filhos, Matheus e Alice, por entenderem a ausência da Dinda e estarem sempre com um sorriso no rosto. Isto dá força para continuar.

Aos meus pais, irmãs, cunhados e avó, pelo carinho, incentivo e por transformarem simples momentos de nossa convivência em grandes momentos.

À Professora Janaína Rigo Santin, minha orientadora, pela sua dedicação e empenho no processo de aprendizado. Por sua motivação constante. Por ser um exemplo de perseverança, sucesso e força de vontade.

Ao professor João Carlos Tedesco, pela sua valiosa colaboração na banca de qualificação, a qual mudou positivamente os rumos do trabalho.

À professora Ana Maria Setti Reckzigel, coordenadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em História da UPF, pela organização do curso, qualidade dos docentes e discentes e por sua busca constante da garantia da excelência deste Mestrado.

À secretária do PPGH, Jenifer de Brum Palmeiras, pela cortesia, respeito, rapidez e altruísmo demonstrados em todos os contatos mantidos.

Ao Gerente da APS Getúlio Vargas, Antonio Mauri Torriani, pela disponibilidade de dados.

Aos dirigentes sindicais de Getúlio Vargas, Erebangó, Estação, Ipiranga do Sul e Sertão, pelo atendimento da proposta.

Àqueles que foram fundamentais na possibilidade da realização desta dissertação, seja apontando sugestões ou somente ouvindo minhas preocupações e devaneios.

À memória da Professora Maria Emilse Locatelli, que não dispôs de tempo neste plano para revisão gramatical e ortográfica do trabalho.

A Deus, que me fez perfeita, me deu uma família abençoada e desde então abre muitas oportunidades de ser feliz. Tenho tentado aproveitar a todas.

“A vida do direito é o diálogo da história”.
Miguel Reale

RESUMO

A previdência social nasceu da preocupação do Estado em garantir o sustento do trabalhador e seus dependentes nos casos de incapacidade ou morte. Entretanto, foi somente com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que os direitos previdenciários foram estendidos aos trabalhadores do meio rural. Cabe verificar se este público-alvo tem usufruído desta legislação e de que maneira a percepção de um benefício previdenciário pode vir a garantir sua dignidade.

Palavras-chave: Benefícios, dignidade, Previdência Social, trabalhador rural.

ABSTRACT

The welfare state was born of concern to ensure the livelihood of workers and their dependents in cases of disability or death. It was only with the advent of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 that pension rights were extended to rural workers. It should verify that this audience has enjoyed this legislation and how the perception of a social security benefit can guarantee their dignity.

Keywords: Benefits, dignity, Social Security, farm laborer.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - População rural total, economicamente ativa e de benefícios (1970/1998).....	69
Gráfico 2 - Distribuição da população rural com mais de 10 anos por idade, sexo, condição de beneficiário/atividade - PNAD 1988.....	78
Gráfico 3 - Distribuição da população rural com mais de 10 anos por idade, sexo, condição de beneficiário/atividade - PNAD 1996.....	78
Gráfico 4 - Receitas e despesas municipais.....	89
Gráfico 5 - Receitas e despesas municipais.....	94
Gráfico 6 - Receitas e despesas municipais.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de Beneficiários da Previdência Rural.....	80
Tabela 2 – Principais Indicadores de Getúlio Vargas.....	86
Tabela 3 - Principais Indicadores de Erebango.....	88
Tabela 4 - Principais Indicadores de Floriano Peixoto.....	91
Tabela 5 - Principais Indicadores de Ipiranga do Sul.....	93
Tabela 6 - Principais Indicadores de Sertão.....	95
Tabela 7 – Benefícios urbanos mantidos pelo INSS.....	98
Tabela 8 – Benefícios rurais mantidos pelo INSS.....	98
Tabela 9 - Benefícios concedidos Microrregião Getúlio Vargas (2005-2011).....	100

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAPI	-	Associação Nacional da Previdência Privada
ANC	-	Assembléia Nacional Constituinte
CEME	-	Central de Medicamentos
CF	-	Constituição da República Federativa do Brasil
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
CUT	-	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	-	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FEE	-	Fundação de Economia e Estatística
FUNABEM	-	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
FUNRURAL	-	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP's	-	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPAS	-	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPI	-	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	-	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	-	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	-	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	-	Instituto de Previdência Dirigido aos Funcionários Públicos
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	-	Legião Brasileira de Assistência
LICC	-	Lei de Introdução ao Código Civil
LOPs	-	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	-	Ministério de Previdência e Assistência Social
MPS	-	Ministério da Previdência Social
MST	-	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
PEA	-	População Economicamente Ativa
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRO-RURAL	-	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	-	Regime Geral da Previdência Social
SINPAS	-	Sistema Nacional de Previdência Social

- STF - Supremo Tribunal Federal
- SUPRA - Superintendência da Política Agrária
- SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 REFLEXÕES HISTÓRICAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO TRABALHADOR RURAL E O DIREITO DE ENVELHECER COM DIGNIDADE.....	20
1.1 Reflexões históricas e teóricas sobre a trajetória do trabalhador rural.....	20
1.2 A identidade do aposentado e o direito de envelhecer com dignidade.....	28
1.3 Situando a previdência social rural antes do advento da Constituição de 1988.....	34
2 OS ASPECTOS JURÍDICOS DO ENQUADRAMENTO DO TRABALHADOR RURAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	48
2.1 A Seguridade e a Previdência Social: alguns apontamentos de sua origem.....	48
2.2 Assembléia Nacional Constituinte: debate acerca da previdência social.....	53
2.3 Tipificação do trabalhador rural pós-Constituição de 1988: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial.....	68
3 O SEGURADO ESPECIAL – TRABALHADOR RURAL: EFETIVIDADE DA AMPLIAÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA.....	75
3.1 Conflitos e conquistas dos trabalhadores rurais: período de 1988 a 1996.....	75
3.2 Mapeamento dos benefícios rurais da microrregião de Getúlio Vargas.....	82
3.2.1 Getúlio Vargas.....	84
3.2.2 Erebangó.....	87
3.2.3 Estação.....	89
3.2.4 Floriano Peixoto.....	90
3.2.5 Ipiranga do Sul.....	91

3.2.6 Sertão.....	94
3.3 Previdência Social Rural na microrregião Getúlio Vargas: breve análise quanto à efetivação do direito do segurado especial.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXOS.....	112
APÊNDICES.....	113

INTRODUÇÃO

Este estudo busca definir se as alterações promovidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quanto à previdência social rural, mais especificamente sobre o segurado especial, realmente foram efetivas.

Nessa linha de análise, torna-se procedente abordar o que diz Le Goff, sobre a história ser o estudo do movimento e da mudança das sociedades humanas; não há história imóvel. Considerando que é necessário pesquisar quais as transformações e as rupturas de determinados acontecimentos no passado e a sua situação atual, pode-se interpretar, assim, o presente pelo passado e vice-versa¹.

Torna-se importante a contextualização do passado e sua relação com o presente para o objeto deste estudo, pois a mudança de paradigma não deixou de afetar a história, entendendo neste caso esta última como disciplina histórica. Nova História é a história preocupada com a diversidade dos objetos e a alteridade cultural, entre sociedades e dentro de cada uma delas conforme Dosse².

E, assim como a História, o Direito pode cumprir, nos momentos de mudança, um papel legitimador do *status quo*. Os processos de mudança social também trazem impacto sobre o direito. Desta forma, alguns “recursos de método na nova história serão também os da nova história do direito”³.

Cumprir assinalar que urge a necessidade de rompimento do processo de informação e conhecimento fragmentado e desarticulado; o entendimento que tem por base a compreensão da importância da interação e transformação recíprocas entre as diferentes áreas do saber revela-se mais adequado. Note-se a possibilidade de existência de um discurso jurídico, demonstrando sua legitimidade e sua validade, como pressupostos de algumas mudanças que

¹ LE GOFF, Jacques. A visão dos outros: um medievalista diante do presente. In: CHAUVEAU, Agnès. **Questões para a história do presente**. Bauru, São Paulo: EDUSC, 1999. p. 93-94.

² DOSSE, François. **História em Migalhas**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992. p. 22.

³ LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: lições introdutórias** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 3

derivam de grandes transformações sociais, culturais e jurídicas⁴. Tal compreensão colabora para a superação da compartimentalização das disciplinas.

Por tais razões destaca-se que há um vasto campo do saber a ser explorado em âmbito jurídico: no campo específico da história do direito pode-se inferir que no Brasil “resta tudo por fazer”, em termos de trazer o signo da história e que esta venha a desempenhar um papel intelectual insubstituível.⁵

Em virtude dessas considerações comenta-se sobre a relevância social e científica de abordar o tema Previdência Social em âmbito histórico e jurídico. Inicia-se conceituando etimologicamente o vocábulo “previdência” que significa ver antecipadamente, calcular, pressupor; em termos sociológicos abrange a preocupação ontológica do homem com o seu futuro.⁶ Social é relativo à comunidade, ao conjunto dos cidadãos de um país, envolve o coletivo.

Desta forma, pode-se justificar que em âmbito social, o tema revela sua importância no sentido de que a Previdência Social teve origem na preocupação da sociedade em constituir um sistema de proteção aos trabalhadores e sua família. É um direito protetivo, que garante a seus segurados contribuintes meios de subsistência quando de períodos de improdutividade financeira, tais como doença maternidade, idade avançada e invalidez.⁷

Antes de adentrar na relevância jurídica, salienta-se que “o problema do fundamento de um direito apresenta-se diferentemente conforme se trata de buscar o fundamento de um direito que se tem ou de um direito que se gostaria de ter”. “Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades, também os chamados direitos sociais que consistem em poderes”. Portanto, “[...] o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de

⁴ A propósito, salienta-se que há necessidade de buscar uma visão sócio-político da história de caráter crítico-ideológica, viabilizando maior conhecimento sobre a “História do Direito” desde sua formação, propiciando uma literatura, mais sistemática, com maior contextualização crítica. Assim, seria oportuno “[...] reinventar brevemente a trajetória da historicidade jurídica nacional, quer apontando seus mitos, falácias e contradições, quer evidenciando seu perfil e sua natureza ideológica [...]”, pois “[...] a formação jurídica nacional foi sempre comprometida com as classes dominantes, em uma contraditória tradição legal que buscava conciliar práticas burocráticas-patrimonialistas com a retórica do formalismo liberal e individualista”. Ressalta-se que é essencial compreender o entrelaçamento entre os processos histórico-sociais, considerando seus avanços e recuos, os quais determinam a realidade jurídica brasileira contemporânea. WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 5-9.

⁵ LOPES, op cit., 2008, p. 13 .

⁶ ALMIRO, Affonso. **Teoria do Direito Previdenciário brasileiro e bibliografia previdenciária brasileira**. Rio de Janeiro : IBDP, 1984. p. 4.

⁷ VIANNA, Cláudia Salles. **Previdência Social: custeio e benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 72.

fundamentá-los, e sim o de protegê-los. [...]”.⁸ Com efeito, o problema que se tem perpassa a evolução legislativa e histórica dos conceitos inerentes ao trabalhador rural, enquanto segurado especial, concedidos no decorrer dos tempos, o qual não é apenas filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que apesar das solenes declarações, sejam estes violados.

Segundo Bobbio os “[...] direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico”. Observe-se que o autor sustenta que sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Acrescentando que o caminho contínuo, mesmo que várias vezes interrompido, “[...] da concepção individualista da sociedade procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo”.⁹

E continua Bobbio afirmando a importância dos direitos do homem, por mais fundamentais que sejam; segundo ele, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, os quais nasceram de modo gradual e contínuo, e continuam em processo de transformação – vez que não se pode fazer referência, ainda, ao nascimento de todos os direitos¹⁰.

Registre-se, então que não há como se falar em justiça social sem considerar a necessidade de vida digna a todos os cidadãos de forma igual em direitos e obrigações. E, apesar das dificuldades para atingir esse objetivo, o Estado social ainda é o meio adequado para conciliar os princípios da justiça, equidade social e da independência da personalidade humana, processo esse que só se realizará por meio da democracia; pois é o Estado social da democracia que consegue oferecer, concomitantemente em sua feição jurídico-constitucional, a garantia tutelar dos direitos da personalidade e mecanismos de equilíbrio social.

Nesse sentido, apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, institucionalmente, criar um Estado Social, é preciso identificar se esse modelo alcançou sua eficácia. Essa verificação dar-se-á, na teoria, em âmbito nacional. Na prática, far-se-á análise da história regional, a fim de aproximar a pesquisa do objeto de estudo.

⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 15-25.

⁹ *Ibidem.*, 1998. p. 1-8.

¹⁰ *Ibidem.*, 1998. p. 1-8.

Os resultados da pesquisa expressos na forma de interpretação, pois os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não com os resultados e produtos.¹¹ A preocupação está em conhecer como determinado fenômeno manifesta-se. Dentro desta concepção, voltada à estrutura social do fenômeno, o método qualitativo se preocupa com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde ao universo mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Assim, a pesquisa propõe-se a verificar a evolução da condição de agricultor no curso da história, sempre tendo a Previdência Social como balizadora, e as modificações legislativas que porventura vieram ocorrer.

Com base no exposto a questão que se quer desvelar, particularmente, é: As mudanças legislativas efetuadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no que diz respeito à equiparação do trabalhador rural e urbano para fins previdenciários, foram eficazes?

Para tanto, o objetivo geral deste estudo é verificar quais foram as implicações legislativas na ampliação da cobertura previdenciária para o trabalhador rural, enquanto segurado especial; e se estas, em âmbito regional têm surtido efeito.

Delimitou-se como objetivos específicos verificar as reflexões históricas sobre a trajetória do trabalhador rural, no contexto de um envelhecimento digno; descrever os aspectos jurídicos do enquadramento do trabalhador rural no sistema previdenciário, priorizando a Assembléia Constituinte de 1987, e, analisar a efetividade das disposições legislativas na ampliação da cobertura previdenciária, em âmbito regional.

Para melhor compreensão do tema proposto o estudo está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo, inicialmente, realizará uma síntese histórica acerca da trajetória do trabalhador rural, com relação à inclusão no atual sistema de Previdência Social. Ademais, apresentam-se reflexões histórico-teóricas, sobre o trabalho e o modo de produção rural no âmbito familiar, salientando como este sistema de produção teve origem e evolução no Brasil, para em seguida adentrar na questão do envelhecer com dignidade e revisar as principais disposições concernentes ao trabalhador rural antes do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No segundo capítulo abordam-se, principalmente, aspectos legislativos do enquadramento do trabalhador rural no sistema previdenciário. A Constituição da República

¹¹ MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 4. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1996.

Federativa do Brasil de 1988 enfatiza, em seu artigo 194, a igualdade de acesso à seguridade social aos trabalhadores e rurais, através de seu Capítulo II, Título VIII, Da Ordem Social. Porém, impossível não questionar: quais os objetivos da Constituinte de 1987 ao aprovar tal disposição? Quais as entidades que estiveram participando da Subcomissão atinente ao assunto? Que princípios foram discutidos e apontados pelos Constituintes? Estas perguntas serão respondidas ao longo deste capítulo.

Por fim, o terceiro capítulo abordará a efetividade da legislação prevista para o segurado especial, no seio da previdência social. Inicialmente, serão analisadas algumas tabelas confeccionadas a partir de pesquisas do IPEA, que tratam da população rural e da expansão dos benefícios rurais previdenciários nos períodos anteriores e posteriores à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Apresentar-se-á, também, o mapeamento da microrregião do INSS de Getúlio Vargas, através de algumas relações feitas entre benefícios rurais e urbanos mantidos neste espaço, dentre outras; e de entrevista junto aos sindicatos municipais da agricultura familiar.

A microrregião de Getúlio Vargas foi escolhida por ser a sede da Agência da Previdência Social de Getúlio Vargas, que abrange os seguintes municípios do Norte do Rio Grande do Sul: Erebangó, Estação, Floriano Peixoto, Sertão, Ipiranga do Sul e Getúlio Vargas.

Ligada à Gerência Executiva de Passo Fundo e à Superintendência Regional-Sul (PR, RS, SC), a APS de Getúlio Vargas é responsável pela cobertura de aproximadamente 40.000 habitantes. Todos os municípios abrangidos vivem basicamente da agricultura, motivo pelo qual foram escolhidos para fazerem parte desta pesquisa. Inicialmente, apresentar-se-ão alguns dados próprios de cada município. Inserta nesta contextualização estará a entrevista realizada com os dirigentes de sindicatos rurais respectivos, para fins de percepção da previdência social rural *in loco*.

Posteriormente, apresentar-se-ão os números de benefícios rurais e urbanos, dentre outros dados, com a finalidade de verificar a efetividade da legislação constitucional e complementar, além de tecer algumas relações e observações pertinentes.

CAPÍTULO 1

REFLEXÕES HISTÓRICAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO TRABALHADOR RURAL E O DIREITO DE ENVELHECER COM DIGNIDADE

Este capítulo tem por proposição caracterizar o segurado especial, ou seja, os trabalhadores rurais em economia familiar. Para tanto, será inicialmente realizada uma síntese histórica acerca da trajetória do trabalhador rural, vez que apresentam um contexto diferenciado no que se refere à inclusão no atual sistema de Previdência Social. Ademais, apresentam-se reflexões histórico-teóricas, sobre o trabalho e o modo de produção rural no âmbito familiar, salientando como este sistema de produção teve origem e evolução no Brasil, para em seguida adentrar na questão do envelhecer com dignidade. Por fim, serão revisadas as principais disposições concernentes ao trabalhador rural antes do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

1.1 Reflexões históricas e teóricas sobre a trajetória do trabalhador rural

Cumpra observar preliminarmente, que se aborda um contexto com muitos signos e símbolos, ou seja, o local onde o trabalhador rural é sujeito de seu meio e a terra o meio de sua subsistência. Há um elo social, econômico e familiar no entorno da terra, no seu local de atividades cotidianas que se encontram enraizadas e articuladas ao seu *modus vivendi*.

De acordo com Navarro¹² são amplos os painéis históricos sobre o mundo rural em um dado período; mas com ênfase em estudos macro-sociais e nos processos micro-sociais

¹² NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.** Estudos Avançados, n. 15, v. 43, 2001. p. 86-87.

relacionados à vida cotidiana. Para o autor, os historiadores, economistas e sociólogos são seus principais autores e, na maioria das vezes, baseiam-se em enfoques estruturalistas, enfatizando processos históricos e recebendo, quase sempre, influência marxista, ou uma combinação de algumas dessas vertentes, seguindo na esteira da tradição teórica da economia política. A lista desses estudos poderia ser extensa, mas a título de exemplo cita o autor “O desenvolvimento do capitalismo na Rússia”, Lenin, 1899, esta obra pode ser considerada como um típico estudo sobre o desenvolvimento agrário, aplicado ao caso russo da segunda metade do século XIX. Veiga, 1991, não obstante o título de seu livro, dedicou-se ao desenvolvimento agrário selecionando a experiência de alguns países europeus entre os séculos XIX e XX.

Em uma síntese histórica, Oliveira¹³ redige de forma concisa sobre o trabalhador rural no Brasil. Para a autora, atualmente o mundo rural não é mais um espaço isolado sobre o qual se desenvolve um conjunto de atividades agropecuárias. O isolamento não mais existe, pelo menos em grande parte do território nacional. Portanto, caminha-se em direção a uma sociedade de forte complementaridade urbano-rural, na qual caberia ao rural novos papéis além da oferta de alimentos e matérias-primas, especialmente aqueles relacionados à sustentação da vida no planeta. A diversidade se faz aí presente, seja nos tipos de produtos, na tecnologia empregada, nos mercados de insumos e produtos, seja entre atores sociais.

A autora resgata a colonização a que o Brasil foi sujeito, a qual marcou profundamente as relações de trabalho no país. Salienta que o objetivo primordial dos colonizadores era o enriquecimento rápido baseado na exploração dos recursos e do trabalho servil. E cita três componentes fundamentais que marcaram a organização social do Brasil-Colônia: a grande propriedade fundiária; a monocultura de exportação e o trabalho escravo. Outras formas de exploração da natureza, como a pecuária extensiva nas regiões não muito distantes da costa marítima ou as pequenas lavouras de subsistência nas áreas de interstícios das grandes lavouras, constituíram-se como atividades marginais e subordinadas à economia colonial. Esta exercia a função primordial da produção de gêneros complementares às culturas de exportação, ênfase no consumo interno; compreendida como a gênese do que hoje se denomina de pequena agricultura familiar¹⁴.

¹³ OLIVEIRA, Julieta Teresa Aier de. **Breve histórico do trabalhador rural no Brasil**. Disponível em: http://www.feagri.unicamp.br/unimac/pdfs/Breve_Historia_do_Trabalho_Rural_no_Brasil.pdf. Acessado em: 28 dez. 2011.

¹⁴ *Ibidem*, 2011.

Oliveira relata que as duas últimas décadas do século XIX foram marcadas pelo período da constituição do mercado de trabalho brasileiro com características capitalista, trabalhadores livres sem posses de meios de produção, ou seja, os escravos recém libertos. A mão-de-obra imigrante européia foi particularmente importante para o desenvolvimento da economia, graças a um sistema particular de parceria denominado colonato¹⁵. A participação do colono na lavoura cafeeira se dava desde a sua formação recebendo para tanto um salário fixo anual e uma cota da produção colhida. Além disso, com a autorização do fazendeiro, era permitido ao colono produzir gêneros de subsistência nas faixas intercalares ao café, o que lhe propiciava além do consumo próprio uma renda extra pela venda dos excedentes. Este sistema permitiu não apenas a expansão da cafeicultura, mas também de outras atividades agrícola e não-agrícolas, que somadas a esta alavancaram o crescimento e a diversificação da economia paulista.¹⁶

No caso brasileiro, identificam-se três modalidades de campesinato: a que combina em si a condição de reprodução do trabalhador assalariado e camponês, como o colono e o seringueiro; a do familiar autônomo, como o das colônias de imigrantes instaladas no planalto meridional; e o campesinato de “fronteira”, como o posseiro, que sempre se localizou nas áreas da linha de frente do espaço ocupado para se dedicar a uma policultura livre. Origina-se assim uma agricultura camponesa de subsistência que perpassou todo o século XX praticamente sem transformações.¹⁷

Note-se que os dados do IBGE, datados de 1960, demonstram que a participação dos trabalhadores rurais no conjunto dos trabalhadores ocupados correspondia ao percentual de 54%. Esse percentual caiu para 44,3% em 1970, 29,3% em 1980, sendo que no ano de 1990 os trabalhadores rurais correspondiam a apenas 25,5% do total da população brasileira ocupada. Ressalta-se que foi exatamente ao longo desse período que ocorreu a chamada “modernização conservadora” da agricultura brasileira, quando também se acentuou o agudo processo de exclusão social dos trabalhadores rurais, forçando-os a migrarem para grandes centros urbanos.¹⁸

Nessa linha de análise, explica Navarro sobre a necessidade da organização das ditas classes subalternas no campo como um processo de formação de classe, com o consequente

¹⁵ No Império Romano, condição dos agricultores que, sem serem escravos, estavam ligados à terra perpetuamente, bem como os seus descendentes.

¹⁶ OLIVEIRA, op cit., 2011.

¹⁷ Idem., 2007, p. 10.

¹⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Estatísticas do século XX**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculox/default.shtm>> Acesso em: 12. jan. 2012.

desenvolvimento de uma consciência para si e a consolidação de uma identidade, que se tratava da

[...] consciência social do campesinato não representava uma categoria analítica problemática mas, pelo contrário, os protestos e as lutas no campo evoluíram a partir de seus componentes pré-políticos originários, como movimentos camponeses construindo a sua identidade de classe, em um contexto de rápidas mudanças econômicas no mundo agrário.¹⁹

As primeiras organizações rurais que surgiram no Brasil eram de caráter civil, pois havia muitos entraves na legislação e era difícil o seu reconhecimento junto ao Ministério do Trabalho. Na prática, esta limitação impedia a fundação de sindicatos rurais. Contudo, desde a década de 1930 já havia organizações sindicais de trabalhadores rurais, ainda que incipientes. Na década de 1950, surgiram quatro novos sindicatos, que se somaram ao que já existia desde os anos 30²⁰.

Com um sentimento de luta por direitos e reforma agrária, surgiram as primeiras Ligas Camponesas apoiadas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1945. Neste mesmo ano, no final do segundo governo Vargas, aconteceu a II Conferência dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas e desse encontro originou-se a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), com o objetivo de organizar as associações existentes. A ULTAB também teve apoio e suporte político do PCB e as suas principais reivindicações eram a Reforma Agrária e o acesso aos direitos trabalhistas e sociais nos moldes dos garantidos aos trabalhadores urbanos²¹.

Fica cristalino o reconhecimento das reivindicações por assistência social e igualdade de direitos, ao vislumbrar trechos do preâmbulo da carta produzida na II Conferência dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas:

¹⁹ NAVARRO, Democracia, cidadania e representação: os movimentos sociais rurais no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, 1978-1990. In: NAVARRO, **Política, protesto e cidadania no campo**: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul., 1996. p. 63

²⁰ GRYNZPAN, M. Da barbárie a terra prometida: O campo e as lutas sociais na História da República. In: **A República do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/CPDOC, 2002, p.132. O mais antigo fundado em 1930 se localizava em Campos, no estado do Rio de Janeiro. Os outros quatro ficavam dois na Bahia, um em Santa Catarina e um em Pernambuco.

²¹ ALMEIDA, C. **Política social e assistência médica aos trabalhadores rurais: Um estudo sobre o Funrural**. Dissertação de mestrado, IMS, Rio de Janeiro, 1981, p. 27.

[...] Grande parte da legislação trabalhista existente no país não se estende aos que vivem de salário na lavoura; o mesmo se dá com as leis de previdência social. [...] Morando em habitações miseráveis, com a falta de higiene e de assistência médica a mortalidade, tanto de adultos como de crianças, atinge a níveis assustadores. [...] A Previdência Social aos Lavradores e trabalhadores agrícolas deve estar a cargo do Estado e dos patrões e garantir todos os encargos e riscos sociais como: enfermidade, maternidade, invalidez, acidentes de trabalho, velhice, moléstias profissionais, desemprego parcial ou total, falecimento, indenização por despedida, etc. garantia de estabilidade no emprego. Proibição de despejo em caso de dispensa, até que o trabalhador encontre novo emprego²².

A luta pela previdência social rural como uma bandeira específica surgiu no Brasil em 1955, com o início da segunda fase das Ligas Camponesas, que se deu em um contexto específico, e cujo líder foi o advogado Francisco Julião. Esta organização se expandiu pelo Nordeste e marcou uma mudança no movimento dos trabalhadores rurais, quando passou a assumir de forma taxativa a luta pela reforma agrária radical com a proposta de “terra para quem nela trabalha” e a defesa de se implantar assistência social, médica e previdenciária²³.

Ainda no ano de 1955 foi sancionada a lei nº 2.613, que criou Serviço Social Rural, com o objetivo precípuo de oferecer assistência à população rural. O serviço abrangia a prestação de serviços sociais, elaboração de estatísticas salariais, estímulo à criação de cooperativas e realização de estudos de extensão para o desenvolvimento do meio rural²⁴.

Foi nesse contexto de reivindicações camponesas, com a consolidação dos trabalhadores rurais como atores políticos, que algumas associações de proprietários rurais identificaram o problema social e econômico no campo sob a sua lógica e elaboraram um plano de ação. Entre as suas sugestões destacam-se: a dinamização do Ministério da Agricultura; a reformulação do crédito agrícola; o uso do cooperativismo para fixação do homem ao campo; agilização do comércio e industrialização; garantia de preços mínimos; reforma agrária, mas aqui entendida como melhoria das condições de vida da população

²² Ibidem, p. 27.

²³ Ibidem, p. 27.

²⁴ OLIVEIRA, T. A evolução histórica da Previdência social rural no Brasil. In: **Revista Brasileira de saúde ocupacional**. n.º4, vol.16 out. a dez.,1988, p.2.

campesina via educação e promoção da saúde²⁵; educação rural; e a “intensificação da atuação do Serviço Social Rural”²⁶.

Entretanto, esta burguesia agrária tinha como objetivo a modernização e a solução da baixa produtividade na agricultura; por isso precisava do Estado. Por outro lado, precisava também de medidas de caráter social para melhorar a condição de vida da população rural e fixá-la no campo, como meio de garantir a mão-de-obra. Deste modo, faziam oposição à reforma agrária propriamente dita, vista aqui como redistribuição de terras, uma vez que bastava melhorar as condições de vida do trabalhador²⁷.

Conjuntamente a esse processo, a Igreja Católica começou um programa de atuação social para a população campesina. A gravidade dos conflitos entre trabalhadores e empregadores rurais e a repressão estatal eram tão intensos que levou a Igreja a organizar frentes de mobilização, com o objetivo de estabelecer o cooperativismo, a ação comunitária e a luta contra o comunismo. Inobstante, defendia a ampliação da legislação trabalhista e a defesa legal dos trabalhadores nas rescisões de contrato e pelo cumprimento da legislação trabalhista vigente. Num breve espaço de tempo, o papel político da Igreja se tornaria importante, e foi neste momento que se deu a criação da Juventude Católica Agrária que contou com o apoio da Juventude Operária Católica. Esse trabalho desenvolvido pela Igreja concorreu com as Associações Rurais datadas de 1955²⁸.

Cumprir assinalar que, não é objetivo deste estudo, descrever pormenorizadamente a história dos movimentos sociais, apenas situar o trabalhador rural e suas conquistas quanto aos direitos sociais. Porém, a importância do contexto dos movimentos sociais rurais insurge nesse estudo para demonstrar que houve um coletivo social que compartilhou objetivos, anseios, experiências, construindo uma identidade com interesses comuns.

Pois, como assevera Toledo, há uma ação em favor do bem coletivo:

[...] o nascedouro da agricultura brasileira não foge à regra, mantendo a sobrevivência e preservação dessa peculiaridade; se constituiu no pano de fundo e palco de lutas de forças radicalmente desiguais; de um lado, uma minoria latifundiária que cresceu sob a tutela do Estado, e do outro, uma imensa maioria de agricultores familiares, caracterizados pela precariedade da posse da terra e desprovidos das condições mais elementares de sobrevivência entregues à sua

²⁵ GRYNSZPAN, op cit, p. 130.

²⁶ Ibidem, p. 130.

²⁷ Ibidem, p. 130.

²⁸ Ibidem, p. 28.

própria sorte, realidade que em grande medida ainda persiste na atualidade, apesar dos avanços conquistados. O gradiente da desigualdade ainda é significativo.²⁹

O exposto até o momento já demonstra que o trabalhador rural necessitou conquistar seu reconhecimento social e lutar pela institucionalização de políticas públicas adequadas. Pode-se inferir que foram décadas de debates teóricos e disputas que auxiliaram a conquistar um espaço sócio-político, no qual foram asseguradas condições básicas e necessárias a inserção de uma parcela significativa da população rural, historicamente excluídos do amparo do Estado.

A assertiva pode ser complementada com a análise do estudo de Morello, o qual avalia que diversos campos das ciências envolveram pesquisas relacionadas ao modo de produção rural, sobretudo o trabalho da própria família rural. Este argumenta que no passado se falava em pequena produção, pequeno agricultor, agricultura de subsistência e, principalmente, na expressão “campesinato” cujo referencial histórico-teórico demonstra a coexistência e a participação desse segmento nos diferentes tipos de sistemas sociopolíticos e econômicos.³⁰

Este referencial foi considerado significativo para explicar os elementos conceituais do trabalho rural do segurado especial, que hoje se denomina por “agricultura em regime de produção familiar” dando o embasamento à aplicabilidade da política de previdência social na área rural.³¹ A propósito, relata Morello:

[...] o modo de produção camponesa era uma forma de produção econômica anterior à capitalista que seria por esta paulatinamente eliminada. Com o desaparecimento da classe camponesa, seria possível a sociedade capitalista reorganizar-se numa forma mais eficiente para o seu próprio funcionamento. No entanto, foi na Rússia pré-revolucionária que a questão camponesa teve grande repercussão por sua importância política [...]. O que se observa, no entanto, é que as hipóteses alçadas pelos liberais e marxistas, com base em argumentos e referenciais teóricos diferentes, afirmavam o desaparecimento do campesinato⁵. Os liberais, sustentando a inviabilidade econômica da produção familiar ou tradicional, ante a um sistema de produção em pequena escala, incapaz de gerar os excedentes econômicos exigidos pela economia de mercado. Os marxistas, através da formulação da superação da pequena produção camponesa, por uma agricultura avançada, familiar ou independente, distinta das formas antigas, superadas pelo desenvolvimento das forças produtivas sociais. O certo, é que tanto a predição liberal quanto a marxista

²⁹ TOLEDO, Eliziário Noé Boeira. Agricultores familiares, um conceito de resistência. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coords.). **Previdência do Trabalhador Rural em Debate**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 14-15.

³⁰ Idem., 2007. p. 8.

³¹ MORELLO, Evandro José. **Os trabalhadores rurais na Previdência Social: tipificação e os desafios à maior efetividade do direito**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2007.

acabaram se tornando mais em declaração de princípio do que um fator real, e isso certamente se deve à capacidade organizativa e de luta desse segmento que vem resistindo aos diferentes tipos de sistemas sociopolíticos e econômicos ao longo da história.³²

Sem dúvida houve significativas mudanças no mundo rural, bem como diferentes relações de trabalho no campo. Os movimentos sociais de luta pela terra e a percepção da relevância de seu trabalho fez com que os pequenos agricultores também reivindicassem e conquistassem seus direitos. Portanto, pode-se inferir que existem diferentes nuances do trabalhador rural. Nesse sentido, contribui Toledo, afirmando que:

[...] se constituíram dois tipos de agricultura: uma rica proprietária de poder e posses, expressos em séculos de latifúndio dedicado especialmente às *commodities* agrícolas de exportação, que prosperou e ainda prospera sob o manto do Estado e, uma outra de base familiar e fundamentalmente voltada ao mercado interno de produtos agroalimentares básicos.³³

Esta conjuntura propiciou a construção de um conceito que agregasse uma ideia de pensamento identitário de categorização funcional e de reconhecimento político e social. Até porque o conceito de camponês, colono, como já citado, não era mais suficiente, devido à complexidade das relações sociais da realidade atual que abrangem o trabalhador rural. Assim para dirimir qualquer discussão ou controvérsia tem-se desde o início da década de 90 a construção de uma tipologia dos agricultores familiares, as quais serviram de base teórica para a elaboração de políticas públicas destinadas a este segmento e seus atores. Foram essências para dar contornos científicos a esses entendimentos, os trabalhos de Veiga, Abramovay e Lamarche.³⁴

As políticas públicas de saúde, aposentadoria, saneamento, educação, dentre outros ainda não abrange a todos. Foram extensivos ao meio rural, em âmbito histórico, mas nem sempre são efetivos e garantem a dignidade dos beneficiários.

³² Idem., 2007. p. 8-9.

³³ TOLEDO, Elizário Noé Boeira. Agricultores familiares, um conceito de resistência. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coords.). **Previdência do Trabalhador Rural em Debate**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15.

³⁴ Idem., 2011. p. 17.

Entretanto, antes de adentrar na questão da dignidade, mister fazer uma análise das implicações que o fim da vida laboral pode acarretar no trabalhador; que conseqüências a troca da caracterização “trabalhador” ou “agricultor” para “aposentado” podem ter?

Em se tratando de previdência, e, tendo em vista seu caráter de substituição da renda nos casos de aposentadoria, invalidez e morte, cabe perceber a garantia da dignidade destes trabalhadores com a renda proveniente do benefício. Levando-se em consideração que a aposentadoria culmina a uma vida dedicada ao trabalho, cabe examinar a importância de um envelhecimento com dignidade.

Isto será tratado nos itens seguintes.

1.2 A identidade do aposentado e o direito de envelhecer com dignidade

A inserção dos idosos nos domicílios rurais aumentou 2% no período de 1988 a 1996. O crescimento é atribuído ao envelhecimento que o setor rural vem sofrendo nos últimos anos. Aliados a esses números, dados da Previdência Social para o período de 1992 a 1994 revelam que 88% das concessões de benefícios rurais foram para as aposentadorias por idade. As concessões de aposentadorias por idade aumentaram em mais de 400% (de 129 mil para 670 mil aposentadorias) no período de 1991 a 1992, período em que as mulheres rurais entraram no sistema previdenciário. Os anos de 1992 e 1993 apresentaram números recordes para o setor rural (919 mil aposentadorias), quando as mulheres se destacam ao longo do período de análise, permitindo, assim, inferir o que diversos autores denominam de feminização na velhice.³⁵

Dito isto, cabe mencionar que a aposentadoria geralmente provoca sentimentos de perdas, de deslocamento social e familiar, podendo inclusive levar a doenças³⁶. Economicamente, a aposentadoria garante os rendimentos de muitos trabalhadores,

³⁵ ANJOS AUGUSTO, Helder dos; MAGALHÃES, Eduardo Ribeiro. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 7, n. 2, maio/ago., Minas Gerais, Universidade Federal de Lavras, 2005.. p. 202

³⁶ "Aposentar-se pode ser prejudicial à saúde". Publicado em março no American Journal of Epidemiology, o levantamento, da Universidade de Atenas (Grécia), acompanhou cerca de 17 mil homens e mulheres por quase oito anos. Os participantes não tinham doenças prévias, como as cardiovasculares, diabetes ou câncer. No fim do estudo, foram feitos ajustes estatísticos para que condições como tabagismo, obesidade e sedentarismo não influenciassem os resultados. Em números: os aposentados apresentaram 51% mais risco de morte em relação aos que continuaram trabalhando. In: Preparação para aposentadoria é fundamental. Disponível em <http://www.educaserpros.com.br/interna.asp?id=aposentadoria> Acessado em 03 mai 2012.

independente de serem rurais ou urbanos, já que por vezes substitui a renda anteriormente gerada pelo trabalho.

Para Neri, um envelhecimento bem-sucedido deve ser fruto de esforços, os quais devem começar a ser planejados no decorrer da vida. Pois, envelhecer bem é marcar uma trajetória de forma digna e realizadora.³⁷

Sem dúvida, a proximidade da aposentadoria traz sentimentos contraditórios de um lado, receios, fantasmas sobre o desgaste ou a destruição prematura do corpo, não mais adequado para o trabalho; ao mesmo tempo, previsão de alívio das obrigações pesadas. O homem aposentado deixa de ser referido como trabalhador: porque trabalhar, tradicionalmente, é afirmar-se, é fazer parte da sociedade em plenitude, é ser provedor de sua família, é ser responsável pela sua vida. Ser “aposentado” é ser estático, é associado algumas vezes a ser incapaz; é como se uma vida inteira de atividade laboral não tivesse valor, já que não há mais o reconhecimento social e familiar, nem tão pouco o “lugar” que de regra era o centro da vida, o trabalho.³⁸

A propósito Nora, destaca sobre a defesa de uma memória refugiada sobre focos privilegiados e enciumadamente guardados nada mais faz do que levar à incandescência a verdade de todos os lugares de memória, diz o autor que:

[...] memória pesa definitivamente sobre o indivíduo e somente sobre o indivíduo, como sua revitalização possível repousa sobre sua relação pessoal com seu próprio passado. A atomização de uma memória geral em memória privada dá à lei da lembrança um intenso poder de coerção interior. Ela obriga cada um a se lembrar e a reencontrar o pertencimento, princípio e segredo da identidade. Esse pertencimento o engaja inteiramente.³⁹

Do que se depreende que grande parte dos trabalhadores mais velhos perde, subitamente e sem qualquer preparo ou rito de passagem, seu vínculo com o mundo do trabalho, por conta da aposentadoria. A memória é a base para construção da identidade, da

³⁷ NERI, Agnaldo Aparecido. O envelhecimento no universo do trabalho – desafios e oportunidades depois dos 50 anos. In: BARROS JÚNIOR, Juarez Correia. (Org.). **Empreendedorismo, Trabalho e Qualidade de Vida na Terceira Idade**. São Paulo: Editora Edicon, 2009. p. 49

³⁸ MOTTA, Alda Britto da. Envelhecimento Masculino: trabalho, aposentadoria e participação social. In: BARROS JÚNIOR, Juarez Correia. (Org.). **Empreendedorismo, Trabalho e Qualidade de Vida na Terceira Idade**. São Paulo: Editora Edicon, 2009. p. 69.

³⁹ NORA, Pierre. Entre a memória e a história. A problemática dos lugares. **Revista Projeto História**, n. 10, dez., São Paulo, 1993. p. 18.

consciência do indivíduo e dos grupos sociais. Por meio da memória registram-se todos os processos de identificação dos sujeitos com o espaço em que se insere, e as consequentes relações que vêm a estabelecer a partir dessa identificação.

Explica Tedesco que:

[...] é comum dizer que a vida cotidiana possui uma estrutura de repetição, que é difícil imaginar a vida humana em geral sem os ritmos habituais, sem as rotinas que constituem a esfera individual e a existência social. É comum, na análise da fenomenologia, a afirmação da impossibilidade do ser e do agir social sem as operações pré-reflexivas ou pré-refletidas em comum, sem um mundo dado já por conhecido, socializado, tácito e tenaz, que muda, porém conservando-se, ou se alterando, lenta e silenciosamente.⁴⁰

Convém ponderar que, a memória só termina quando se rompem os laços afetivos e sociais de identidade, já que seu suporte é o grupo social. É este que permite a reconstrução de memórias, pois quem desaparece é o indivíduo, não o grupo. Essa dimensão social da memória e da identidade explica também por que não se pode considerar identidade como um dado pronto, um produto social acabado; ao contrário, a identidade tem de ser percebida, captada. É construída em permanente transformação, isto é, enquanto processo. Portanto, a identidade pressupõe um elo com a história passada e com a memória do grupo.⁴¹

Por tais razões o trabalho tem papel prioritário na vida dos indivíduos, se inscreve na identidade do sujeito, assumindo várias funções: interfere na construção de sua identidade, determina o lugar que ele ocupa na sociedade, é fonte de renda, bem como a atividade é condicionante ao relacionamento interpessoal. A partir do momento em que esgota sua força de trabalho a partir da aposentadoria, o homem perde um objetivo de vida. O momento da aposentadoria representa a exclusão do sujeito do mundo produtivo e implica a reestruturação espacial e temporal de sua vida. Ao se aposentar, o sujeito deve elaborar o luto pela perda da identidade profissional, da fonte de reconhecimento e aceitação. Por isso, sua exclusão associa-se a diversos sentimentos negativos, podendo tornar este momento desencadeador de sofrimento, já que sua memória continua ativa.

⁴⁰ TEDESCO, João Carlos. **Nas cercanias da memória**: temporalidade, experiência e narração. Passo Fundo: UPF: Caxias do Sul: EDUCS, 2004. p. 46.

⁴¹ FÉLIX, Loiva Otero. **História e memória**: a problemática da pesquisa. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

De acordo com Tedesco, a memória distribui-se em vários planos e esferas do cotidiano vivido com a família, com os grupos étnicos, com a vizinhança e com a comunidade em seus atos marcantes - morte, herança, casamento, entre outros. “Deste modo a memória, ligada a esses conjuntos de aspectos, contribui para a construção da reprodução social, materializa, reconstrói e atualiza práticas e interações cotidianas”, guardando e resguardando a lembrança.⁴²

As lembranças constituídas no relacionamento social mantêm-se nos diversos grupos de referência e também nos espaços sociais da família, do trabalho, do lazer, da religiosidade, ancorados na vivência e na experiência.⁴³ Note-se que, os homens foram capazes de criar para si códigos de reconhecimento, de percepção e qualificação do real por meio de discursos e imagens partilhados. Logo, o imaginário é social e histórico e se constitui em uma construção do mundo que se renova e se atualiza.

Segundo Mix, compreender o imaginário é básico para entender o presente, se está sob o imaginário da globalização e da sociedade de mercado que busca uma identidade cultural própria e nesse processo o trabalho é a base geradora do social.⁴⁴

Assim, processar as mudanças decorrentes da aposentadoria já se apresenta como uma tarefa deveras complexa. Que dirá executá-las em meio a uma sociedade que, ela própria, está convulsionada por tantas mudanças paradigmáticas. E, em meio a tantas novidades, uma nova e delicada questão é o processo de desistorização do tempo, que remete a uma convulsiva crise de valores sem qualquer precedente.

É fato que além das modificações físicas e biológicas, o envelhecimento traz mudanças sociais, comportamentais, políticas e filosóficas, que acarretam novas indagações e criam novos paradigmas. A aposentadoria se caracteriza como uma das fases mais importantes e o processo de tomada de decisão frente à aposentadoria e manutenção da qualidade de vida após a mesma são importantes para o melhor entendimento do envelhecimento e o estabelecimento de novas políticas para o bem-estar e saúde.

Além de prover o sustento, a vida laboral desempenha uma função que permite ao sujeito configurar e reconfigurar a percepção da realidade externa e do si mesmo por meio da dinâmica integração social que o trabalho possibilita. O rompimento com a atividade

⁴² TEDESCO, João Carlos. **Memória e cultura: o coletivo, o individual, a oralidade e fragmentos de memórias de nonos**. Porto Alegre: EST, 2001. p. 74.

⁴³ FÉLIX, Ibidem., 1998. p. 42-43.

⁴⁴ MIX, Miguel Rojas. Imaginário, civilização e cultura para o século 21. **Zero Hora**. Caderno de Cultura. 20 de maio, Porto Alegre, 2002.

profissional decorrente da aposentadoria se configura como uma vivência de grande impacto psíquico. Portanto, os reflexos inerentes ao rompimento com a atividade profissional podem ser observados em qualquer situação, independente do ramo de atividade, pois o significado do trabalho para quem vai se aposentar contém os mesmos elementos de importância, dentre os quais fonte de prazer ou apenas uma forma de sobrevivência. Cabe destacar que nem todos os trabalhadores tiveram a oportunidade de escolher suas profissões ou mesmo de ter um emprego satisfatório. Alguns não puderam investir muito tempo ou dinheiro na educação e a escolha da atividade foi determinada por aspectos pragmáticos. Mesmo para aqueles que puderam investir na futura profissão, grande parte pode ter sido influenciada pela família.⁴⁵

Essas mudanças e verificações levam a perceber que a transformação tem que ser enfrentada a fim de que se possa refletir e buscar soluções para um envelhecimento bem sucedido e sadio dentro dos aspectos que englobam esse constructo. Ademais, é oportuno destacar que a República Federativa do Brasil, em seu dispositivo 1º, inciso III⁴⁶ prevê a dignidade da pessoa humana é prevista como um de seus fundamentos. Reconhecer a dignidade de um ser significa dizer que ele deve ter reconhecido um *status* privilegiado, do qual decorrem certos direitos imprescindíveis para o pleno desenvolvimento de sua vida.

Torna-se pertinente abordar como a Carta Política vislumbra o envelhecimento humano. A referência mais importante consta no artigo 230⁴⁷, eivado de significados, pois, além de expressar o desejo de garantir o direito à vida do idoso, reconhece que há dignidade na velhice.

Dito de outra forma, a pessoa idosa tem os mesmos direitos que aquela que ainda não alcançou o seu estágio de vida. Nada se perde com o envelhecimento, muito pelo contrário, impõe-se um cuidado, dever adicional para a família, para a sociedade e para o Estado: trata-se de amparo às pessoas idosas. Em outro dispositivo, o 3º, inciso IV⁴⁸, a atual Carta Política, ao definir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, também garante o bem de todos, independentemente da idade.

⁴⁵ GOULART JÚNIOR, Edward et al. Considerações sobre a terceira idade e o mercado de trabalho: questionamentos e possibilidades. **RBCEH**, Passo Fundo, v. 6, n. 3, p. 429-437, set./dez. 2009.

⁴⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...]

⁴⁷ Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. § 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

⁴⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Note-se que, de forma implícita, está presente o conceito de dignidade da pessoa humana, vez que não se concebe gradação na dignidade. Há uma preocupação da sociedade em querer garantir o bem de todos, sem especificar a quem se destina. Assim, ainda que não se refira, expressamente, à pessoa idosa, não faz qualquer exclusão deste público.

No mesmo sentido, Canotilho⁴⁹ assevera que a dignidade humana como base da República significa que o indivíduo é o limite e o fundamento do domínio político. Assim, a organização política servirá ao homem, não o contrário.

Para Sarlet “[...]os direitos fundamentais decorrem do princípio da dignidade da pessoa humana e que em virtude disso, torna-se passível a discussão e aceitação deste princípio como um direito fundamental em si, considerando a sua relevante função”⁵⁰. Ou seja, a dignidade humana reside no fato de a pessoa não poder ser mensurada, não se lhe podendo apor um preço, o que poderia acarretar-lhe uma possível equivalência com outra coisa. Esta impossibilidade traduz-se no fato de que cada pessoa é única, possui um valor intrínseco, uma dignidade. Desta forma, o homem, deve ser reconhecido como fim em si mesmo e não simplesmente como meio.

Pertinente mencionar que em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu preâmbulo, declara que o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo é o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis.⁵¹

Dentre os direitos fundamentais, o princípio da dignidade da pessoa humana é considerado o mais importante e unificador. Avalia Dallari, que o princípio da dignidade da pessoa humana abrange a preservação da dignidade, dos direitos, contemplando a todos os seres humanos de forma igualitária. Portanto, não é aceito progresso econômico; social; político; conquistas de riqueza; dentre outros, se forem alcançados em detrimento à dignidade de seres humanos.⁵² As colocações do autor demonstram que se trata de um princípio basilar, que envolve os direitos fundamentais do ser humano a uma vida digna e vincula-se à saúde, ao trabalho, à educação, ao respeito, ou seja, a tudo que envolve o ser humano, em suas relações pessoais, sociais, culturais, econômicas, políticas, familiares.

⁴⁹ CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 221-222.

⁵⁰ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001. p. 100.

⁵¹ COMPARATO, F. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 4. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva: 2005. p. 34.

⁵² DALLARI, D. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998. p. 9.

A aposentadoria é parte inerente à realidade da vida profissional, apresenta-se como uma necessidade, portanto implica o confronto e o conhecimento dessa realidade. Porém, não significa inatividade, perda, discriminação, inutilidade, e, sim, recomeço, nova oportunidade. Assim, a aposentadoria deve ser considerada como um ponto de mutação e reposicionamento de vida, independentemente da escolha feita, ela precisa estar articulada a realidade que será enfrentada pelo sujeito ao envelhecer, aos seus direitos e garantias sociais.

Embora fiquem evidenciadas as dificuldades relacionadas ao envelhecimento e, principalmente, ao envelhecimento com dignidade, é inegável que o rendimento mensal de um salário mínimo contribui para garantia das necessidades básicas do trabalhador rural.

Mas de que forma chegou-se a estes benefícios hoje amplamente divulgados e constitucionalmente garantidos? Algumas considerações sobre o tratamento constitucional e das leis esparsas referentes ao trabalhador rural pré-1988 merecem ser realizadas.

1.3 Situando a previdência social rural antes do advento da Constituição de 1988

O desenvolvimento da proteção social no Brasil seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção paulatinamente maior do Estado. O exemplo mais antigo da proteção social brasileira foram as “santas casas⁵³”, atuantes no segmento assistencial (1543). Porém, antes mesmo da proclamação da Independência, o Brasil possuía um plano de previdência social setorizado, instituído em 1795, que beneficiava os órfãos e as viúvas da Marinha⁵⁴. Após a independência, somente pode-se falar em evolução da seguridade e previdência social de acordo com as transformações de cada Constituição, pois sua história confunde-se com a evolução constitucional pátria.⁵⁵

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1824 possuía uma forma rudimentar de seguridade, baseada nos chamados *socorros públicos*, que consistiam em

⁵³ A Santa Casa de Misericórdia é uma irmandade que tem como missão o tratamento e sustento a enfermos e inválidos.

⁵⁴ A história data de 23 de setembro de 1795, quando foi criado o Plano de Montepio Militar dos Oficiais do Corpo da Marinha, legislação pioneira de amparo financeiro aos oficiais reformados e seus herdeiros, os quais, inclusive os pensionistas habilitados, contribuíam com um dia de soldo até o fim de suas vidas. As contribuições sustentavam o próprio sistema implantado. O Plano estipulava que os beneficiários do montepio seriam as viúvas dos oficiais e, na falta delas, as filhas "donzelas ou viúvas", que dividiriam igualmente a pensão, mesmo que mudassem de estado civil após a concessão.

⁵⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 32.

ajudas governamentais para os trabalhadores que não possuíssem, em virtude de uma calamidade pessoal, condições de trabalhar e prover sua própria sobrevivência e de sua família. Nesta época, onde o Estado era absolutista, surgiu o Montepio Geral dos Servidores do Estado, que seria a primeira entidade privada do Estado Brasileiro. Baseado na associação de diversas pessoas que contribuíam para formar uma rede de cotas, era utilizado para dividir os custos da cobertura de riscos que acometiam seus membros. Era uma forma privada de seguridade que visava dar assistência aos seus integrantes. No decorrer da vigência daquela Constituição, foram se sucedendo legislações regulando os Montepios, bem como criando fundos próprios (caixas de socorro) para os trabalhadores de determinadas empresas públicas (das Estradas de Ferro – Decreto 3.397, de 1888; dos Correios – Decreto 9212A, de 1888; das Oficinas de Imprensa Régia – Decreto 10.269 de 1889).⁵⁶

Já, a Constituição Republicana de 1891 foi a primeira a conter a expressão *aposentadoria*, a qual era concedida a funcionários públicos, em caso de invalidez. O benefício era pago sem nenhuma contraprestação por parte do segurado. Os demais trabalhadores não possuíam qualquer proteção⁵⁷. Consequentemente, as legislações que se sucederam começaram a tratar de assuntos relacionados à previdência.

O Decreto Legislativo nº 3724, de 1919⁵⁸, é um exemplo deste novo período, pois tratava dos acidentes de trabalho com maior propriedade. Era incumbência do empregador custear a indenização aos seus empregados (ou familiares) em caso de acidentes⁵⁹.

Nessa nova conjuntura, em 24 de janeiro de 1923, foi editada a Lei Eloy Chaves (Decreto-Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923) que determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, em nível nacional. Esta norma foi promulgada devido a intensas manifestações de trabalhadores que laboravam em áreas economicamente relevantes para o país. De igual modo, como no seguro de acidentes de trabalho, a responsabilidade pela manutenção e administração do sistema recaía sobre os empregadores, que eram obrigados a formar essas caixas para todos os trabalhadores, em cada empresa

⁵⁶ Ibidem., 2002, p. 32.

⁵⁷ BRASIL. **Constituição** (1891). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

⁵⁸ O novo regime de responsabilidade civil do empregador por acidente de trabalho representou o surgimento no direito brasileiro do primeiro microsistema de direito social, como fruto da necessidade de intervenção legislativa do Estado com o objetivo de abrir caminho a alguns institutos jurídicos, especialmente destinados às classes trabalhadoras e à modificação das suas condições de existência. In MORAES, E. **Apontamentos de direito operário**. São Paulo: LTr, 1986. p. 8. Disponível em <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=3843> acesso em 29 fev 2012.

⁵⁹ BRASIL. Decreto-legislativo 3.724, de 12 de março de 1919.

existente. Quanto ao Estado, este se limitou a regulamentar sua criação e funcionamento.⁶⁰ A Lei Eloy Chaves “considera-se o ponto de partida da Previdência Social brasileira propriamente dita”⁶¹.

O enquadramento como trabalhador era dado aos que laboravam mediante ordenado mensal, e aos diaristas, que prestavam serviços permanentemente. Também era requisito, para ter direito à participação nas Caixas, o exercício de pelo menos seis meses de serviços contínuos em uma mesma empresa. O custeio das Caixas advinha de 3% (três por cento) dos vencimentos de cada empregado; 1% (um por cento) da renda bruta anual da empresa; 1,5% (um e meio por cento) correspondente às tarifas da estrada de ferro; receitas de multas; juros de fundos acumulados; donativos e legados feitos à Caixa; dentre outros⁶².

A Lei Eloy Chaves também instituiu a aposentadoria por invalidez e a ordinária, além da responsabilidade, a cargo das Caixas, em pagar as indenizações decorrentes de acidentes do trabalho e o pagamento de pensão por morte para os dependentes (cônjuge, filhos e pais). Apesar de não consistir no primeiro diploma legal sobre seguridade social – já havia o Decreto-legislativo 3.724/19, sobre o seguro obrigatório de acidentes de trabalho – a Lei Eloy Chaves ficou amplamente conhecida como o marco inicial da previdência social brasileira.⁶³

Com a revolução de 1930 e, principalmente com a organização de outras categorias de trabalhadores que vislumbravam a mesma proteção dos ferroviários, o legislador terminou por estender essa técnica protetiva pelo país afora. As Leis nº 5.109/1926 e 5.485/28 instituíram o sistema de Caixas aos porturários, marítimos, telegráficos e radiotelegráficos, respectivamente.⁶⁴

O Governo Getúlio Vargas reformulou os regimes previdenciário e trabalhista e criou o Ministério do Trabalho. Neste momento surgiram os fundos de aposentadoria próprios de cada categoria, e não mais de cada empresa. O primeiro fundo foi o IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, em 1933. O caráter de gerenciamento era tripartite com representantes das searas dos empregados, empregadores e Estado,⁶⁵ Para Martinez, as

⁶⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. Tomo I: Noções de Direito Previdenciário. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001. p. 22.

⁶¹ Ministério da Previdência Social. Disponível em <http://previdencia.gov.br/conteudodinamico.php?id=443> Acesso em 21 mar., 2011.

⁶² BRASIL. Decreto legislativo 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

⁶³ IBRAHIM, F. **Curso de Direito Previdenciário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2006. p. 43.

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 44.

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 44.

leis instituidoras dos IAP's foram de extrema relevância para o direito previdenciário, já que foram elas que iniciaram a estruturação do atual sistema previdenciário brasileiro.⁶⁶

Em decorrência dessas mudanças, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1934 também trouxe, em seu bojo, grandes inovações para a previdência social, consolidando diversos objetivos dos trabalhadores e instituindo a forma tríplice de custeio, com contribuições do estado, do empregador e do empregado. Inobstante, foi a primeira Carta a utilizar a palavra *previdência*.⁶⁷

Entretanto, no que tange à assistência ao trabalhador e à assistência social, esta Constituição foi bastante evolucionista, uma vez que estabeleceu a competência da União para legislar sobre assistência social, e outorgou poderes aos estados-membros para gerirem seus serviços de saúde e assistências públicas, além de fiscalizarem a efetiva aplicação dos respectivos recursos. Garantiu, ainda, manutenção da previdência aos empregados no caso de velhice, invalidez, maternidade, acidente de trabalho ou morte.⁶⁸

A Constituição de 1937 não trouxe novidades de ordem legislativa. Somente aplicou o vocábulo *seguro social* como sinônimo de previdência social.⁶⁹ O que se destacou nesse período foi a intensa criação de IAP's – Institutos de Aposentadorias e Pensões – para as mais diversas categorias de empregados. Os trabalhadores avulsos de carga e descarga, estivadores, conferentes, motoristas de praça, carroceiros, cocheiros, carregadores de carrinhos de mão, entre muitos outros, tiveram suas caixas de previdência criadas.⁷⁰

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 foi a primeira a usar a expressão *previdência social*. Sob sua égide, a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, unificou toda a legislação previdenciária e se tornou conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social. Essa unificação da legislação foi um antever do que aconteceria com os Institutos. Na década de 1960, foram tomadas as primeiras iniciativas para estender a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais.

Assim, cabe referenciar a Lei nº 4.214, de dois de março de 1963, que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e foi à primeira tentativa de regimento das relações de trabalho rural, confundindo-se os institutos de direito trabalhista e previdenciário. Para fins de conceituação, a referida lei, em seu art. 2º, entendia como

⁶⁶ MARTINEZ, op. cit. 23.

⁶⁷ MARTINS, S. **Direito da Seguridade Social**, 2002, p. 34.

⁶⁸ Ibidem, p. 34.

⁶⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2006. p. 45.

⁷⁰ MARTINS, op. cit., 2002, p. 34.

trabalhador rural: “toda pessoa física que presta 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”⁷¹.

A referida Lei regulamentou o pagamento de 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados, cuja obrigação de recolhimento era do próprio produtor, quando da primeira operação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que era o órgão incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos ao trabalhador rural e seus dependentes.

Aos proprietários em geral, arrendatários, demais empregados rurais não enquadrados na categoria de trabalhador rural, com até 50 anos de idade na data de inscrição no IAPI, poderia tornar-se contribuinte facultativo do Instituto, contribuindo na base de 8% (oito por cento) sobre um mínimo de três e um máximo de cinco vezes o salário mínimo regional. Esses segurados estariam cobertos por todos os benefícios atribuídos ao trabalhador rural e seu dependente (assistência à maternidade; auxílio-doença; pensão aos beneficiários em caso de morte e auxílio-funeral, à exceção da aposentadoria por invalidez ou velhice e da assistência médica, reservados apenas para o trabalhador rural).

A manutenção de uma entidade para cada categoria acarretava custos elevados, com redundâncias que poderiam ser eliminadas, já que cada instituto realizava as mesmas atividades, além do problema das trocas contínuas de categorias por parte dos trabalhadores, o que gerava grande instabilidade e desgaste. As entidades envolvidas resistiam à unificação, pois havia medo da perda de direitos e do enfraquecimento da proteção.

De acordo com Santos⁷², ao introduzir as primeiras leis referentes à proteção social dos trabalhadores, a preocupação central do governo estava no esforço de acumulação, procurando, por um lado, conciliar uma política que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras. Como resultado, as políticas sociais governamentais das décadas de 30, 40 e 50 incluíram quase todos os trabalhadores urbanos e a maioria dos trabalhadores autônomos, mas algumas categorias profissionais ficaram fora da cobertura: entre estes estavam os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos.

Argumenta Morello que:

⁷¹ Disponível em www.planalto.gov.br/lei4214/do2334ereiuow/htm.

⁷² SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 33

No passado, a fragilidade da sociedade foi determinante para que o direito à proteção social fosse muitas vezes concedido pelos governantes de maneira populista. Antes da década de 30, o Estado atuava de forma residual, restringindo-se a reparações pontuais e seletivas de problemas prementes, ou a respostas morosas a reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores populacionais mais empobrecidos dos centros urbanos. Mesmo no período de transição de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial (período de 1930 a 1964), a política de proteção social brasileira, não obstante encampada pelo Estado pouco avançou. A subordinação dos valores da equidade e da justiça social aos interesses da maximização econômica fez com que a atuação estatal na regulação e na provisão sociais continuasse tratando a política social como questão secundária. Não houve, portanto, como bem se observa [...] um rompimento decisivo com *laissez-faire* nem com a antiga estrutura de poder oligárquico da era agroexportadora já que os aspectos sociais continuavam marginais na política de Estado.⁷³

A exclusão dos trabalhadores rurais devia-se ao conformismo rural, até os primeiros anos da década de 50, e a das outras categorias profissionais explicava-se pela dificuldade de organização das demandas de profissionais caracterizados pela fragmentação e dispersão.

O direito ao acesso às políticas de proteção social ao segmento dos trabalhadores rurais veio tardiamente em relação a outros segmentos da sociedade. Mesmo havendo determinação expressa na Constituição de 1934, na qual todo trabalhador brasileiro teria direito à cobertura previdenciária, a extensão desse direito não chegou, de fato, aos trabalhadores rurais. Na concepção de Delgado e Schwarzer, os motivos que explicam tais fatos é que o setor rural posicionava-se de forma extremamente subalterna diante da estratégia de desenvolvimento estabelecida após 1930, e mesmo os trabalhadores rurais constituindo a maioria da população brasileira até a década de 1960. Eles não conseguiam representar um “[...] grupo de pressão com capacidade de articulação política e vocalização suficiente para que o Estado populista-paternalista os visse como grupo social a ser integrado por meio da expansão significativa da cobertura de programas sociais”.⁷⁴

Assim, medidas relativas à organização dos trabalhadores rurais foram adotadas em várias leis, na década de 60, viabilizando posteriormente a associação entre os sindicatos de trabalhadores rurais e a previdência social rural. Dentre as quais, cita-se:

⁷³ MORELLO, **Os trabalhadores rurais na Previdência Social: tipificação e os desafios à maior efetividade do direito.**, 2007. p. 204.

⁷⁴ DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. Evolução histórico-geral e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR, José Carlos (Coord.). **A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90.** Brasília: IPEA, 2000. p. 189.

1. a Portaria 395⁷⁵, de 17 de julho de 1965, que estabelecia o processo de fundação, organização e reconhecimento dos sindicatos e o que significa, para fins de sindicalização, Empregador Rural e Trabalhador Rural;
2. o Decreto-lei 276⁷⁶, de 1967, que transfere para o comprador a obrigação de recolher a contribuição de 1% sobre os produtos rurais e determina a prestação de assistência médico-hospitalar aos trabalhadores rurais;
3. o Decreto-lei 789⁷⁷, de 27 de agosto de 1969, que redefine, para fins de sindicalização, o significado de Empregador Rural e Trabalhador Rural, introduzindo o módulo rural como elemento diferenciador. Também restringiu a existência de um único sindicato, em cada município, para representar a mesma categoria profissional. Essa legislação viabilizou a regulamentação dos sindicatos rurais, dando impulso à organização sindical de trabalhadores rurais e de produtores/empregadores rurais no país.

Neste panorama, é publicada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPs), de 1960, que para Augusto e Magalhães unificou as legislações referentes às duas instituições anteriores (sindicatos e previdência social rural), mas com uma certa autonomia de funcionamento. Em 1955 foi criado o Serviço Social Rural, órgão destinado à prestação de assistência à população rural; entretanto, em 1962, este serviço passou a integrar a Superintendência da Política Agrária (SUPRA). No Governo de João Goulart, em 1963, foi criado o Estatuto do Trabalhador Rural e o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural Funrural, fundamentado na comercialização de produtos rurais, com 1% de contribuição.⁷⁸

Contudo, em 1966, com o Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, os IAP's foram unificados⁷⁹, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que surge a partir da aglutinação completa de todos os institutos de aposentadorias e pensões existentes no país. O Instituto constituía entidade da administração indireta da União, com

⁷⁵ Disponível em http://r1.ufrj.br/cpda/als/corpo/html/legislacao/leg_p395.htm

⁷⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0276.htm

⁷⁷ Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-789-26-agosto-1969-360339-retificacao-29874-pe.html>

⁷⁸ ANJOS AUGUSTO, op cit., 2005, p. 204

⁷⁹ IBRAHIM, op. cit., 2006, p. 45.

personalidade jurídica de natureza autárquica e gozava, em toda sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações, das regalias, privilégios e imunidades da União.⁸⁰

A Constituição de 1967 limitou-se a repetir as normas da anterior, quanto ao sistema previdenciário e instituiu o seguro-desemprego. A reforma de 1969 também não trouxe alterações às previsões previdenciárias do texto constitucional.⁸¹

No entanto, nesse período, a legislação infraconstitucional evoluiu enormemente, também no que diz respeito ao empregado rural. O Decreto-lei nº 564, de 1º de maio de 1969 estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira e trabalhadores avulsos, mediante um plano básico, que consistia na concessão de benefícios ao segurado e seus dependentes, custeado mediante contribuições do segurado (de 4 a 6% do salário-mínimo regional); da Empresa e da União. Este decreto também previu a transferência, para o Funrural, de 25% do produto das contribuições tripartite para custeio da assistência médica⁸²

Ainda em 1969, o Decreto-lei 704⁸³, de 24 de julho ampliou o plano básico de Previdência Social, possibilitando às empresas agro-industriais anteriormente vinculadas ao IAPI e em seguida ao INPS, e às produtoras e fornecedoras de produto agrário “in natura” ou empreiteiros ou organização que não constituída em forma de empresa, que utilizassem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário “in natura” a vinculação ao Sistema Geral da Previdência Social, dispensando essas empresas da contribuição ao Funrural.

Foi somente através do Decreto nº 65.106⁸⁴, de cinco de setembro de 1969, que criou-se o Regulamento da Previdência Social Rural. Através deste dispositivo, os empregados do setor agrário de empresas agroindustriais, empresas produtoras e fornecedoras de produtos agrários *in natura*, empreiteiro que utilizassem mão-de-obra para produção e fornecimento de produtos agrários in natura e os safristas - assim considerados os empregados, mesmo rurais, cujos contratos tivessem duração dependente das variações de estação da atividade agrária -; tornaram-se segurados obrigatórios do Plano Básico da Previdência Social, filiados ao INPS e legitimados ao recebimento dos benefícios ali estabelecidos. A fonte de custeio novamente seria tripartite: de 4% a 6% do salário mínimo regional, descontados do empregado; este mesmo valor pago também pela empresa, além de 2% do salário mínimo regional por

⁸⁰ BRASIL. Decreto n. 72 de 21 de novembro de 1966.

⁸¹ MARTINS, **Direito da Seguridade Social**, 2002, p. 38.

⁸² Decreto-Lei 564 de 1º de maio de 1969 DOU de 02/05/1969. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/564.htm> Acesso em: 21 mar., 2011.

⁸³ Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/704.htm>

⁸⁴ Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1969/65106.htm>

empregado para custeio das prestações decorrentes de acidentes de trabalho; e da União, que cobriria o saldo remanescente.

Mas foi a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que, com a instituição do Programa de Assistência aos Trabalhadores Rurais Pro-Rural, consolidou alguns direitos do trabalhador rural, determinando a extensão de determinados benefícios a este público. Este programa substituiu o Plano Básico da Previdência Social Rural. No ano de 1975, ainda dentro do sistema Pro-Rural/Funrural, os pescadores e garimpeiros, bem como seus dependentes, foram contemplados pelos benefícios oferecidos pelo sistema em comento.⁸⁵

O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), executado pelo Funrural (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), ao qual foi atribuída personalidade jurídica de autarquia, garantiu aos pequenos agricultores o direito de acesso à previdência. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 69.918, de 11 de janeiro de 1972 e estendeu benefícios já garantidos aos trabalhadores urbanos também aos trabalhadores rurais. Veja-se:

Art. 2º. O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios: I - aposentadoria por velhice; II - aposentadoria por invalidez; III - pensão; IV - auxílio-funeral; V - serviço de saúde; VI - serviço de social. Art. 3º. São beneficiários do Programa de Assistência instituído nesta Lei Complementar o trabalhador rural e seus dependentes. § 1º Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar: a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie. b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração. § 2º Considera-se dependente o definido como tal na Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior em relação aos segurados do Sistema Geral de Previdência Social. Art. 4º. A aposentadoria por velhice corresponderá a uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País, e será devida ao trabalhador rural que tiver completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade. Parágrafo único. Não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo. [...] Art. 6º. A pensão por morte do trabalhador rural, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, consistirá numa prestação mensal, equivalente a 30% (trinta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País. (Vide Lei Complementar nº 16, de 1973)

Assim, identifica-se que o marco que viabilizou um regime de proteção social para os trabalhadores rurais foi a instituição do Programa de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, cuja administração forçou a cargo do Fundo de Assistência e Previdência

⁸⁵ Idem., 2005. p. 204

do Trabalhador Rural. A partir de então, um programa de proteção oferecendo, ainda que precariamente, benefícios de aposentadoria por idade, invalidez, pensões, dentre outros, com financiamento vinculado à contribuição sobre o valor da comercialização da produção rural e a uma contribuição sobre a folha salarial das empresas do setor urbano, mediante a qual se instituiu uma transferência de renda para o Funrural. Cabe dizer, que a não-contribuição direta do beneficiário para o sistema, associado ao baixo valor uniformizado dos benefícios rurais passou a ser um fator diferenciado da previdência urbana.

Percebe-se que a lei estabelecia várias distinções quanto ao acesso aos benefícios, principalmente no que tange à unicidade de beneficiário no grupo familiar, valor da prestação e idade. De acordo com Santos⁸⁶, o Pro-Rural distinguia-se do sistema previdenciário urbano em pelo menos três aspectos:

- 1) seu financiamento era feito através de um imposto sobre a comercialização dos produtos rurais e, em parte, por tributação incidente sobre as empresas urbanas, em lugar de uma concepção contratual;
- 2) os trabalhadores rurais não faziam nenhuma contribuição direta para o fundo;
- 3) não existia uma estratificação ocupacional entre os trabalhadores rurais.

A Lei Complementar 11/1971 também estabeleceu a vinculação do trabalhador rural e seu dependente ao serviço de saúde gratuito. Entretanto, a Lei dispunha sobre o custeio da previdência, assistência e saúde de maneira separada.⁸⁷

⁸⁶ SANTOS, **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira, 1979. p. 115.

⁸⁷ Art. 12. Os serviços de saúde serão prestados aos beneficiários, na escala que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL, em regime de gratuidade total ou parcial segundo a renda familiar do trabalhador ou dependente. Art. 13. O Serviço Social visa a propiciar aos beneficiários melhoria de seus hábitos e de suas condições de existência, mediante ajuda pessoal, nos desajustamentos individuais e da unidade familiar e, predominantemente, em suas diversas necessidades ligadas à assistência prevista nesta Lei, e será prestado com a amplitude que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL, e segundo as possibilidades locais. Art. 14. O ingresso do trabalhador rural e dependentes, abrangidos por esta Lei Complementar, no regime de qualquer entidade de previdência social não lhes acarretará a perda do direito as prestações do Programa de Assistência, enquanto não decorrer o período de carência a que se condicionar a concessão dos benefícios pelo novo regime. Art. 15. Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes: I - da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida: a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor; b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor. b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos vendê-los ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior; (Redação dada pela Lei Complementar nº 16, de 1973) II - da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL. Art. 16. Integram, ainda, a receita do FUNRURAL: I - As multas, a correção monetária e os juros moratórios a que estão sujeitos os contribuintes, na forma do § 3º do artigo anterior e por atraso no pagamento das contribuições a que se refere o item II do mesmo artigo; II - As multas provenientes de infrações praticadas pelo contribuinte, nas relações praticadas pelo contribuinte, nas relações

Pertinente salientar que não foi somente na extensão de benefícios que esta legislação inovou. Foi também nela que começou a se delinear o conceito de agricultor familiar⁸⁸

Art. 3º. (...) § 1º Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar: a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie; b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mutua dependência e colaboração.

Este conceito foi posteriormente modificado pela Lei Complementar nº 16/1973⁸⁹:

Art. 15. (...). § 1º Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização provenha de origem vegetal ou animal, ainda quando haja sido submetido a processo de beneficiamento, assim compreendido um processo primário, tal como descaroçamento, pilagem, descascamento ou limpeza e outros do mesmo teor destinado à preparação de matéria-prima para posterior industrialização. § 1º Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provenha de origem vegetal ou animal inclusive as espécies aquáticas, ainda que haja sido submetido a beneficiamento, assim compreendidos os processos primários de preparação do produto para consumo imediato ou posterior industrialização, tais como descaroçamento, pilagem, descaroçamento limpeza, abate o seccionamento de árvores, pasteurização, resfriamento, secagem, aferventação e outros do mesmo teor, estendendo-se aos subprodutos e resíduos obtidos através dessas operações a qualificação de produtos rurais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 16, de 1973)

Note-se que o legislador, ao redigir a lei, optou por proteger o pequeno trabalhador, que vivia somente da produção obtida no cultivo de sua propriedade, com o uso de mão-de-obra exclusivamente familiar. De maneira alguma procurou beneficiar o grande proprietário

com o FUNRURAL; III - As doações e legados, rendas extraordinárias ou eventuais, bem assim recursos incluídos no Orçamento da União. Art. 17. Os débitos relativos ao FUNRURAL e resultantes do disposto no Decreto-lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967, de responsabilidade dos adquirentes ou consignatários, na qualidade de sub-rogados dos produtores rurais e os de responsabilidade daqueles que produzem mercadorias rurais e as vendem, diretamente, aos consumidores, ou as industrializam ficam isentos de multa e de correção monetária, sem prejuízo dos correspondentes juros moratórios, deste que recolhidos ou confessados até noventa dias após a promulgação desta Lei complementar. Parágrafo único. Em relação ao período de 1º de março a 19 de outubro de 1967, os adquirentes e consignatários de produtos rurais só ficam obrigados a recolher ao FUNRURAL as contribuições a êste devidas, quando as tenham descontado do pagamento que efetuaram, aos produtores, no dito período, pela compra dos referidos produtos. Art. 24. O custo de administração do FUNRURAL, em cada exercício, não poderá exceder ao valor correspondente a 10% (dez por cento) da receita realizada no exercício anterior.

⁸⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm

⁸⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp16.htm

ou explorador de mão-de-obra. Observa-se, até pela conjuntura da época em que foi aprovada, que a lei estava repleta de ideologias, no que diz respeito ao repúdio da substituição do homem pela máquina e na valorização do trabalho primitivo.

É perceptível que muitas restrições acompanhavam a legislação da época, sendo poucos os trabalhadores que realmente se enquadravam nas condições impostas. Anos após a edição da lei-marco da Previdência Social (decreto-legislativo anteriormente citado – Lei Eloy Chaves) em 1923, relevante mencionar que foi somente com a edição da Lei Complementar nº 11⁹⁰, que o trabalhador rural⁹¹ pode sentir-se parte da sociedade trabalhadora e previdenciária.

A Lei nº 5.890 de oito de junho de 1973 e seu Decreto regulamentador - nº 72.771 de seis de setembro de 1973 – de nada alterou a legislação anterior, já que se limitou a dispor sobre previdência urbana⁹².

Entretanto, em 30 de outubro deste mesmo ano, a Lei Complementar nº 16 é publicada, implementando algumas mudanças significativas no ordenamento previdenciário rural. Note-se que além de majorar de 30% para 50% o valor da pensão por morte, também previu a comprovação da atividade rural nos três anos anteriores ao requerimento do benefício de aposentadoria por velhice, a fim de proporcionar controle, eficácia e segurança aos ao INPS. A referida lei aproxima-se do conceito de empregado pela CLT, por constar também a exigência do caráter de não eventual da prestação de serviço e do vínculo de subordinação jurídica. Buscou simplificar a normatização, remetendo grande parte da regulamentação à própria CLT, estabelecendo, no entanto, direitos específicos aos trabalhadores rurais, como jornada noturna e o respectivo adicional, intervalo intra-jornada, aviso prévio, prescrição e o salário-utilidade⁹³.

⁹⁰ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm

⁹¹ Entenda-se o agricultor em regime de economia familiar.

⁹² Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1973/5890.htm>

⁹³ Art. 5º. A caracterização da qualidade de trabalhador rural, para efeito da concessão das prestações pecuniárias do PRORURAL, dependerá da comprovação de sua atividade pelo menos nos três últimos anos anteriores à data do pedido do benefício, ainda, que de forma descontínua. Art. 6º. É fixada, a partir de janeiro de 1974, em 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo de maior valor vigente no País, a mensalidade da pensão de que trata o artigo 6º, da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. § 1º A pensão não será diminuída por redução do número de dependentes do trabalhador rural chefe ou arrimo da unidade familiar falecido, e o seu pagamento será sempre efetuado, pelo valor global, ao dependente que assumir a qualidade de novo chefe ou arrimo da unidade familiar. § 2º Fica vedada a acumulação do benefício da pensão com o da aposentadoria por velhice ou por invalidez de que tratam os artigos 4º e 5º da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, ressalvado ao novo chefe ou arrimo da unidade familiar o direito de optar pela aposentadoria quando a ela fizer jus, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior. Art. 7º. O Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social, constituirá Comissão para avaliar os resultados do PRORURAL, estudar e planejar a majoração das percentagens relativas aos benefícios referidos no artigo 8º e a criação de novos benefícios. Art.

Entretanto, foi somente através da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que foi criado o benefício de Amparo Previdenciário aos maiores de 70 anos ou inválidos, que ficou amplamente conhecido como Renda Mensal Vitalícia. Este benefício, concedido àqueles que não tinham mais condições de trabalhar ou que tivessem alcançado 70 anos e não tinham o tempo mínimo exigido para aposentadoria, foi um dos primeiros a não atribuir tratamento diferenciado aos trabalhadores urbanos e rurais. Pela primeira vez a legislação tratava o segurado (contribuinte e segurado pelo INPS) da mesma forma⁹⁴.

Como demonstra Coradini, a principal característica das mudanças político-

8º. São fixadas como datas em que passam a ser devidas as mensalidades relativas aos benefícios de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, a da entrada do requerimento para a aposentadoria por velhice, a do respectivo laudo médico no que respeita à aposentadoria por invalidez, e aquela da ocorrência do óbito, quanto à pensão. § 1º Ficam ressalvados os direitos daquelas que, mediante documentos hábeis, originários de assentos lavrados antes de 31 de dezembro de 1971, comprovem haver atingido a idade de 65 anos até a data da publicação desta Lei Complementar. § 2º Em relação àqueles que não possam fazer prova, na forma estabelecida no parágrafo anterior, fica a critério do FUNRURAL aceitar outros elementos de convicção para a concessão da aposentadoria por velhice.

⁹⁴ Art. 1º. Os maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada, não auferam rendimento, sob qualquer forma, superior ao valor da renda mensal fixada no artigo 2º, não sejam mantidos por pessoa de quem dependam obrigatoriamente e não tenham outro meio de prover ao próprio sustento, passam a ser amparados pela Previdência Social, urbana ou rural, conforme o caso, desde que: I - Tenham sido filiados ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou II - Tenham exercido atividade remunerada atualmente incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por 5 (cinco) anos, consecutivos ou não; ou ainda III - Tenham ingressado no regime do INPS após completar 60 (sessenta) anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares. Art. 2º. As pessoas que se enquadrem em qualquer das situações previstas nos itens I e III, do artigo 1º, terão direito a: I - Renda mensal vitalícia, a cargo do INPS ou do FUNRURAL, conforme o caso, devida a partir da data da apresentação do requerimento e igual à metade do maior salário-mínimo vigente no País, arredondada para a unidade de cruzeiro imediatamente superior, não podendo ultrapassar 60% (sessenta por cento) do valor do salário-mínimo do local de pagamento. II - Assistência médica nos mesmos moldes da prestada aos demais beneficiários da Previdência Social urbana ou rural, conforme o caso. § 1º A renda mensal de que trata este artigo não poderá ser acumulada com qualquer tipo de benefício concedido pela Previdência Social urbana ou rural, por outro regime, salvo, na hipótese do item III, do artigo 1º, o pecúlio de que trata o § 3º, do artigo 5º, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, na redação dada pelo artigo 1º, da Lei nº 5.890, de 8 junho de 1973. § 2º Será facultada a opção, se for o caso, pelo benefício, da Previdência Social urbana ou rural, ou de outro regime, a que venha a fazer jus o titular da renda mensal. Art. 3º. A prova de idade será feita mediante certidão do registro civil ou por outro meio de prova admitido em direito, inclusive assento religioso ou carteira profissional emitida há mais de 10 (dez) anos. Art. 4º. A verificação da invalidez será feita em exame médico-pericial a cargo da Previdência Social urbana ou rural. Art. 5º. A prova de inatividade e inexistência de renda ou de meios de subsistência poderá ser feita mediante atestado de autoridade administrativa ou judiciária local, identificada e qualificada que conhece pessoalmente há mais de 5 (cinco) anos o pretendente à renda mensal ora instituída. Art. 6º. A prova de filiação à Previdência Social ou da inclusão em seu âmbito, assim como a do tempo de atividade remunerada, será feita por meio da Carteira Profissional ou de Trabalho e Previdência Social ou por qualquer outro elemento de convicção, inclusive declaração firmada pela empresa empregadora ou sócio remanescente, identificado e qualificado, na qual expressamente afirme o conhecimento pessoal do fato declarado, assumindo a responsabilidade pela declaração, sob as penas da Lei. Art. 7º. O pagamento da renda mensal obedecerá às normas e condições vigentes no INPS e no FUNRURAL. § 1º O valor da renda mensal em manutenção acompanhará automaticamente as alterações do salário-mínimo, respeitada sempre a base estabelecida no item I, do artigo 2º. § 2º A renda mensal não estará sujeita ao desconto de qualquer contribuição, nem gerará direito ao abono anual ou a qualquer outra prestação assegurada pela Previdência Social urbana ou rural. Art. 8º. O custeio do amparo estabelecido nesta Lei será atendido, sem aumento de contribuições pelo destaque de uma parcela da receita do INPS e do FUNRURAL, correspondente a 0,4% (quatro décimos por cento) da folha de salários-de-contribuição, onerando em partes iguais cada uma dessas entidades.

institucionais ocorridas neste período é a unificação ou centralização administrativa dos organismos públicos ou para-oficiais que atuam em ‘assistência social’. Entre as novas medidas, estão a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, com o objetivo de centralizar as políticas previdenciárias; a criação do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1977, provocando a extinção do Funrural e do Ipase (Instituto de Previdência Dirigido aos Funcionários Públicos). O INPS foi redefinido, “passando a deter o monopólio da concessão dos benefícios pecuniários e reabilitação profissional, resguardando na nova regulamentação as respectivas prerrogativas e privilégios das diferentes categorias de contribuintes”.⁹⁵

Como demonstrado até o momento, houve uma evolução em relação a legislação e aos direitos sociais do homem do campo, no entanto, isso não significou uma eficácia geral antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e leis esparsas, haja vista as condições impostas (por exemplo, gênero, valor diferenciado dos benefícios). Indubitavelmente, existem desafios em relação à efetividade dos benefícios previdenciários do trabalhador rural, porém é inegável o papel social que a previdência rural desempenha na vida desses trabalhadores. Há a necessidade de garantir a saúde do sistema previdenciário, com ajustes e adequações necessárias que oportunize cidadania e participação econômica ao trabalhador rural. Esse contexto será aprofundado no capítulo seguinte, que tratará sobre os aspectos jurídicos do enquadramento do trabalhador rural no sistema previdenciário, principalmente no período da Constituinte de 1987 até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁹⁵ CORADINI, Odaci Luiz. **Representações sociais e conflitos nas políticas de saúde e previdência social rural**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1989. p. 62-63.

CAPÍTULO 2

OS ASPECTOS JURÍDICOS DO ENQUADRAMENTO DO TRABALHADOR RURAL NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enfatiza, em seu artigo 194, a igualdade de acesso à seguridade social aos trabalhadores e rurais, através de seu Capítulo II, Título VIII, Da Ordem Social. Porém, impossível não questionar: quais os objetivos da Constituinte de 1987 ao aprovar tal disposição? Quais as entidades que estiveram participando da Subcomissão atinente ao assunto? Que princípios foram discutidos e apontados pelos Constituintes? Estas perguntas serão respondidas ao longo deste capítulo.

2.1 A Seguridade e a Previdência Social: alguns apontamentos de sua origem

Inicialmente aborda-se de forma mais abrangente, aspectos da seguridade social em outros países, escolhidos devido à prematuridade com que trataram do tema.

Pode-se afirmar que a proteção social, originariamente, nasceu no grupo familiar. A família, entidade muito mais forte que hodiernamente, consistia no refúgio dos mais velhos e doentes, cabendo assim, aos mais jovens, a incumbência do cuidado e do trabalho para garantir o sustento de todos. Ocorre que nem toda a população era dotada de tal proteção familiar que, mesmo existindo, nem sempre era adequada e completa. Surge, daí, a necessidade de ampliar essa ajuda, com natureza eminentemente voluntária de terceiros, muito incentivada pela Igreja. O primeiro Estado a desempenhar papel nessa esfera foi, no século XVII, a Inglaterra⁹⁶, quando edita a Lei dos Pobres⁹⁷.

⁹⁶ IBRAHIM, *Curso de Direito Previdenciário*, 2006, p. 2.

O auxílio externo, hoje desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais e Entidades de Apoio a diferentes setores da sociedade, realizava atividades que preenchiam a lacuna da proteção familiar, indo desde a esmola até trabalhos em prol dos carentes. Os grupos de mútuo, sem intervenção do Estado, surgem nessa mesma época, em diferentes países, como Itália e França, nos quais um conjunto de pessoas com interesse comum se reuniam para cotizar determinado valor, usado para o resguardo de todos no caso de algum infortúnio. Essas sociedades mutualistas foram os primeiros indícios dos atuais sistemas privados complementares de previdência.⁹⁸

Em Roma, haviam prenúncios de seguros coletivos, visando a garantia dos envolvidos e também a licença para os impossibilitados de trabalhar. As famílias tinham obrigação de prestar assistência aos servos e clientes, mediante uma contribuição de seus membros em benefício dos necessitados.⁹⁹

Nas confrarias – associações com fins religiosos, cujos membros partilhavam da mesma categoria profissional ou religião – os associados pagavam taxas a serem utilizadas nos casos de velhice, doença ou pobreza. Ainda em 1344, uma das primeiras notícias de seguridade vem à tona, com a celebração do primeiro contrato de seguro marítimo e, logo depois, com as coberturas contra incêndios nos imóveis das classes mais elevadas. Com o tempo, nota-se a assunção, por parte do Estado, de alguma parcela de responsabilidade pela assistência aos necessitados, até a criação de um sistema estatal securitário, coletivo e compulsório. Essa rede de segurança tem evoluído conforme o próprio conceito de Estado se modifica. O tempo do Estado Liberal, com sua política de intervenção mínima, cedeu às desigualdades existentes, onde os carentes nunca teriam chances de atingir patamares superiores de renda, sendo massacrados pela igualdade de direitos e não de condições.¹⁰⁰

A isonomia entre as castas vislumbra uma sociedade justa, onde o progresso individual consegue ocorrer e a desigualdade social dá espaço a um sentimento de segurança social. Com a adoção de conceitos mais intervencionistas, o Estado deixa de ser mínimo para ser Estado

⁹⁷ Entre 1536 e 1601 a Lei dos Pobres (Poor Law) obrigava os pobres a trabalhar, em troca de qualquer salário e apenas os incapacitados para o trabalho – crianças carentes, inválidos e idosos – tinham acesso à assistência social. Os pobres não inválidos para o trabalho eram encaminhados para as workhouses, casas de trabalho, que eram como prisões, controlando rigidamente os que nelas eram asilados. ROCHA, S. **Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 77.

⁹⁸ Idem., 2006, p. 02.

⁹⁹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 17.

¹⁰⁰ IBRAHIM, op cit., 2006, p. 02.

de tamanho certo¹⁰¹: aquele que atende outras demandas da sociedade além das básicas, proporcionando uma igualdade de oportunidades para todos, sem o gigantismo de um Estado comunista. Há um equilíbrio entre o mínimo e o máximo.

Como se percebe, no princípio, a proteção contra os infortúnios da vida tinha caráter eminentemente familiar, com os mais novos auxiliando os idosos e os incapacitados para o trabalho. Entretanto, tal proteção é evidentemente limitada, principalmente na atualidade, já que existe uma degradação da unidade familiar.

Além dos já citados mútuos, outro símbolo de evolução ocorreu na Inglaterra, em 1601, com a promulgação da Poor Relief Act (Lei de Amparo aos Pobres), que instituiu uma contribuição obrigatória arrecadada da sociedade para fins sociais. Esse é considerado o primeiro ato relativo à assistência social propriamente dita, sendo seu marco inicial.¹⁰² Também nessa lei, foi facultado aos Juízes de Direito a instituição de impostos de caridade, que seriam pagos por ocupantes de terras a inspetores que eram obrigados a gerir esses recursos.¹⁰³

Dois séculos mais tarde, a Igreja Católica, primando pela proteção social, lançava nos pronunciamentos de seus chefes-maiores, principalmente na Encíclica Rerum Novarum, de Leão XIII (1891), a cobrança de uma maior participação dos Estados e da população em geral na área social. Também na Quadragesimo Anno (1931), Divini Redemptoris (1937), Laborem Excercens (1981), entre outras, demonstraram-se ideias de solidariedade, além da criação de um pecúlio ao trabalhador, com a parte economizada do salário.¹⁰⁴

Entre os anos de 1883 e 1889, sob a coordenação do Chanceler Otto Von Bismarck, foi instituído, na Alemanha, uma série de seguros sociais, de forma a atenuar diferentes tensões existentes nas classes trabalhadoras, tais como seguro-doença, seguro contra acidente de trabalho e seguro de invalidez e velhice. Foi criado, naquele momento, o embrião da seguridade social como se encontra atualmente.¹⁰⁵ Duas principais características dos regimes previdenciários modernos daí advieram: a contributividade e a compulsoriedade de filiação.

¹⁰¹ PEREIRA, Luis Carlos; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. **Reformas Econômicas em Democracias Novas**. São Paulo: Nobel, 1993, p. 87-88.

¹⁰² Ibidem., p. 36.

¹⁰³ Ibidem., p. 36.

¹⁰⁴ Ibidem., p. 37.

¹⁰⁵ MARTINS, **Direito da seguridade social**, 2002, p. 30.

Somente os empregados tinham direito à proteção social, desde que contribuíssem para tanto. Tratava-se, portanto, de seguro. Sem contribuição, não havia direito algum a benefício.¹⁰⁶

Neste momento, tem-se o surgimento da prestação previdenciária como direito público subjetivo do segurado. A partir do instante em que o Estado determina o pagamento compulsório de contribuições para o custeio de um sistema protetivo, o segurado pode exigir, a partir da ocorrência do evento determinante, o pagamento de seu benefício, sendo ilícito o Estado alegar dificuldades financeiras para abster-se dessa obrigação.

O referido sistema se espalhou por todo o continente europeu. Na França, em 1898, criou-se uma norma de assistência à velhice e a acidentes de trabalho. Na Inglaterra, a proteção foi ampliada e, em 1907, passou a vigor o princípio da responsabilidade objetiva do empregador, sendo este responsabilizado pelo infortúnio, independentemente de ter concorrido com culpa para o acidente, ficando obrigado ao pagamento de indenização ao obreiro. Em 1908, foram concebidas as pensões aos maiores de 70 anos, independentemente de contribuição. Em 1911, foi instituído o National Insurante Act iniciando-se, assim, o sistema tríplice de custeio na Inglaterra: empregador, empregado e Estado.¹⁰⁷

A primeira Constituição que incluiu o sistema protetivo da previdência social foi a do México, no ano de 1917. O Tratado de Versalhes, que criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT), também em 1919, trouxe a necessidade de instituir a previdência social. A partir de então, o seguro social internacionalizou-se, atingindo a América e a Ásia.

Mas uma das maiores crises do capitalismo, a da queda da Bolsa de Nova York, em 1919, trouxe consigo a quebra da prosperidade americana e uma grave crise social. Começou a nascer, então, um novo modelo de sistema de proteção. Baseado na filosofia do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social), o governo americano colocou em prática a política do *New Deal*, que consistia no princípio de que o Estado Democrático tem o dever de assegurar, a cada cidadão, um nível de vida suficientemente digno, e colocar acima de tudo o bem-estar social. Para sua implementação, criou-se o célebre Social Security Act, em 1935, que se tornaria a Seguridade Social Americana.¹⁰⁸

Esta fórmula, que dá amparo generalizado ao cidadão contra riscos sociais em geral, instituída pelos norte-americanos, deu origem à criação da Seguridade Social. Ao contrário do sistema protetivo criado por Bismarck, que era de seguro social, protegendo apenas quem

¹⁰⁶ IBRAHIM, **Curso de Direito Previdenciário**, 2006, p. 37.

¹⁰⁷ TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 6-7.

¹⁰⁸ Idem., 2007, p. 7-9.

contribuía para o sistema, esse tutelava todos os cidadãos, independentemente de contribuição. Somente houve irradiação dessas ideias para outros continentes a partir do famoso Relatório Beveridge, em 1942, na Inglaterra. Em meio às agruras da ocupação de Londres pelos nazistas, o então Lord Beveridge idealizou um sistema universal de proteção social, tendo por fundamento a proteção do berço ao túmulo. Uma proteção básica, suficiente para que o trabalhador e sua família pudessem sobreviver sem maior desconforto o período de infortúnios. As ideias contidas nesse Relatório foram adotadas em 1946 na Inglaterra¹⁰⁹. Mais tarde, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em 1948, na última parte do artigo 85, assegurando dentre outros direitos: “serviços sociais indispensáveis, o direito à seguridade no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”, confirmou a importância de um sistema de assistência.¹¹⁰

É necessário realçar as diferenças entre os dois modelos: de um lado, o beveridgeano é universal, protege todos os cidadãos. De outro, o modelo bismarckiano nada mais é do que um seguro social, protegendo somente aqueles que contribuem para o sistema; quem não tem disponibilidade financeira, fica excluído.

A doutrina diverge quanto as fases evolutivas da Previdência Social mas, de acordo com Ibrahim, a mais usada é a seguinte:

Fase inicial (até 1918): criação dos primeiros regimes previdenciários, com proteção limitada a alguns tipos de eventos, como acidentes do trabalho e invalidez; Fase intermediária (de 1919 a 1945): expansão da previdência pelo mundo, com a intervenção do Estado cada vez maior na área securitária; Fase contemporânea (a partir de 1946): aumento da clientela atendida e dos benefícios. É o grau máximo do Welfare State, com a proteção de todos contra qualquer tipo de risco social.¹¹¹

Percebe-se que o grupo familiar amplo foi substituído por famílias nucleares, e os laços baseados nas relações de trabalho assumem maior predominância no tocante à proteção da inatividade. De fato, a maioria dos sistemas previdenciários tem sua origem em determinados setores profissionais mais organizados e com maior poder de reivindicação. É nesse momento que o Estado começa a assumir o papel de principal guardião dos cidadãos em

¹⁰⁹ Idem., 2007. p. 7.

¹¹⁰ Declaração Universal dos Direitos do Homem e Cidadão. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em 30 jun., 2007.

¹¹¹ IBRAHIM, **Curso de Direito Previdenciário**, 2006, p. 36.

inatividade, por meio da instalação de programas de transferência de renda, que se apresentam geralmente de duas maneiras. Primeiro, como benefício contributivo, no qual a renda destinada ao aposentado depende de ter ele contribuído para o sistema; segundo, o benefício universal não contributivo, realizado por meio de programas assistenciais.

Para Morello, o enfoque dado a partir da Constituição de 1988 rompeu com o tratamento administrativo-institucional previdenciário específico que viabilizava benefícios precários ao público rural dado pela legislação anterior. A integração destes trabalhadores ao Regime Geral da Previdência Social representou mudanças conceituais importantes na política previdenciária rural, se comparado ao que vinha historicamente sendo aplicado antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.¹¹²

Com base nestas informações, far-se-á uma análise do período pré-Constituição, através dos discursos da Sub-Comissão de Saúde, Seguridade e Meio-Ambiente, a fim de verificar as discussões acerca da previdência social do trabalhador rural.

2.2 Assembléia Nacional Constituinte: debate acerca da previdência social

Os movimentos pela anistia, as mobilizações populares de pressão junto à Assembléia Nacional Constituinte¹¹³ e as Diretas-Já¹¹⁴ foram as grandes manifestações em prol da redemocratização do Estado Brasileiro. Demonstraram o poder da participação popular na busca da radical transformação do cenário político-jurídico nacional da época marcado pela ditadura e pelo cerceamento de direitos¹¹⁵, principalmente no que se relacionava com os direitos políticos de participação.

¹¹² MORELLO, Evandro José. Os trabalhadores rurais na Previdência Social: tipificação e os desafios à maior efetividade do direito. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2007. p. 6.

¹¹³ O momento constituinte foi um grande fomentador de novos movimentos sociais, principalmente na área urbana, como as associações de moradores. A respeito da participação destes no processo constituinte, ver discurso do Constituinte Geovani Borges (PFL-AP) (Agosto de 1987, Quinta-Feira 27, Livro v. 8, p. 4980).

¹¹⁴ Nas palavras do Constituinte Paulo Ramos (PMDB-RJ) “Julho de 1987, Quarta-feira 15, Livro Vol. 6, p. 3293): “No entanto, o povo venceu e conseguiu estabelecer as bases para a transição democrática, sendo a campanha das Diretas Já uma manifestação incontestada da vontade do povo brasileiro”. Em seguida, entretanto, o deputado demonstra a insatisfação com uma ala de constituintes despreocupada com os anseios populares.

¹¹⁵ Ainda havia o ranço das práticas ditatoriais no despertar da transição democrática. A título de exemplo, ver o discurso do Constituinte Eduardo Jorge (PT-SP) (Maio de 1988, Quinta-feira 26, Livro vol. 8, p. 10763), no qual há a denúncia de que o Governo José Sarney estava impedindo o bom funcionamento do setor da saúde como forma de retaliação às conquistas reformistas no processo constituinte.

A Emenda Constitucional nº 26, datada de 27 de novembro de 1985 convocou a Assembléia Nacional Constituinte. Isto denota o caráter imposto da medida. Entretanto, inesquecível o fato de que o ato decorreu do clamor cidadão nas manifestações das Diretas-Já¹¹⁶ e surpreendeu o governo militar pela sua força social. A sociedade civil conhecia as limitações do processo constituinte instituído de tal forma, entretanto, além do voto consciente dos seus membros (houve uma renovação de 62% do Congresso Nacional em 15 de novembro de 1986¹¹⁷), reivindicou mudanças profundas no Texto Constitucional, garantindo que a nova Assembléia não fosse apenas uma comissão para reformar o texto antigo: “Há uma evidente e manifesta vontade de participação popular no processo constituinte”, disse o Constituinte Olívio Dutra¹¹⁸ (PT-RS), contudo, este mesmo membro denunciou que os trabalhos do Congresso não estariam correspondendo ao anseio massivo da sociedade, de participar do processo constituinte.

De acordo com Luiz Freire¹¹⁹ (PMDB-PE) na Assembléia Constituinte de 1987-1988, diferentemente do que aconteceu nas Constituições Brasileiras anteriores, a metodologia escolhida não foi a elaboração de minutas por comissões de “notáveis”; muito pelo contrário: “Na atual Carta, escolhemos outro caminho: o da máxima participação possível de todos os setores da sociedade”. Esse dilema, da participação e exclusão da sociedade naquele momento histórico, permeou todo o momento constituinte.

Necessário mencionar que no Regimento Interno foram consagradas várias oportunidades de participação da construção da Constituição: sugestões iniciais de qualquer associação e também de Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas e Tribunais; audiências públicas obrigatórias em que não só especialistas e autoridades poderiam ser convidados, como, sobretudo, entidades associativas tinham o direito de apresentar-se e opinar; emendas de 30 mil cidadãos com a responsabilidade de, pelo menos, três entidades associativas, ao texto do Projeto de Constituição; defesa de tais propostas, ante a Comissão de Sistematização, por um de seus signatários.¹²⁰

¹¹⁶ O discurso do Constituinte Octávio Elísio (PMDB-MG), Maio de 1987, Quinta-feira 21, Livro vol. 4, p. 2098 trata sobre a origem popular e democrática da Assembléia Nacional Constituinte, onde destaca que “os interesses populares devem ser os reais inspiradores da Constituição que estamos fazendo”.

¹¹⁷ A Assembléia, durante quase toda a sua duração, foi composta por constituintes provenientes de onze diferentes bancadas partidárias (apesar de ter começado com treze partidos). Dentre os 559, 274 haviam sido ressalta eleitos pela primeira vez e mais da metade, 298 constituintes, eram filiados ao PMDB.

¹¹⁸ Assembléia Constituinte. Abril de 1987, Livro Vol. 3, p. 1173. Brasília.

¹¹⁹ Assembléia Constituinte. Agosto de 1987, Livro Vol. 7, p. 4096. Brasília.

¹²⁰ Coelho faz uma significativa consideração: “A reunião de tais possibilidades é, pelo menos, incomum na maioria dos processos constituintes de países populosos, e representa uma dimensão rica da Constituição Brasileira, embora, no campo puramente técnico e formal, aumente as dificuldades de calendário e de decisões”.

O poder conferido à assembléia era efetivamente Constituinte¹²¹, com possibilidade de modificação efetiva no sistema jurídico-político nacional. Salvo algumas exceções, os constituintes tinham em mente que eram representantes populares¹²² e deveriam defender os interesses públicos. Para o Constituinte Olívio Dutra¹²³ (PT-RS) os constituintes não substituíam o povo; eles eram representantes do povo na tarefa de elaborar a Constituição. “E essa representação será melhor ou pior na medida em que o povo, que nos elegeu, esteja constantemente pressionando a cada um de nós e ao Congresso no seu conjunto”. Olívio Dutra assim manifestou-se no episódio do movimento social “Acorda Brasil”, no qual as pessoas, de mãos dadas, abraçaram o Congresso Nacional. Essa manifestação gerou reações negativas por parte de alguns constituintes, que pareciam ter esquecido quão legítima era a pressão dos movimentos sociais naquele momento.

A necessidade de atuar em acordo com a democracia e com a participação social era ponto recorrente nos pronunciamentos dos constituintes. Como afirmou em discurso o Constituinte Carlos Alberto Caó¹²⁴ (PDT-RJ), o Estado Democrático de Direito, a ser consagrado pela Assembléia, deveria ter a igualdade e a participação como pilares. Não se

Mais adiante, pondera que, mesmo com a previsão de mecanismos de abertura social, o futuro Texto Constitucional não foi submetido a um plebiscito.

¹²¹ A dúvida do poder constituinte originário da Assembléia Nacional Constituinte foi muitas vezes suscitada ao longo do processo constituinte – o poder da Assembléia foi conquistado ou outorgado pelo governo vigente? Na ocasião, diversos debates ocorreram na imprensa, na Academia e na própria Assembléia sobre o assunto. Muitos constituintes, em seus discursos, levantaram a questão. O Constituinte Benedicto Monteiro (PMDB-PA), Fevereiro de 1988, Segunda-feira 22, Livro v. 3, p. 7409, em pronunciamento inflamado, denunciou que “o projeto governamental escusou-se de convocá-la [a ANC] exclusiva e com plena soberania de poder originário”, mas isso, para ele, não os olvida de exercer “o único dever e poder de praticar a soberania desta Assembléia, votando o mais rapidamente possível a Constituição da República Federativa do Brasil que o povo brasileiro tanto anseia e tanto merece. (...) A soberania da Assembléia, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, está na nossa competência e nas nossas presenças”. Entretanto, passado o contexto histórico, não há como negar que a Assembléia Nacional Constituinte de 1988 estava imbuída de poder constituinte originário. Como afirmou o Constituinte Noel de Carvalho (PDT-RJ) (Agosto de 1987, Segunda-feira 24, Livro v. 8, p. 4898), “Não encontraremos um só constitucionalista que afirme a heresia de recusar a uma Assembléia Nacional Constituinte o seu atributo essencial, que a justifica e lhe dá eficácia: a soberania, como poder que funda o próprio Estado, lhe define os poderes, discrimina suas competências e garante sobretudo os direitos humanos e sociais”. Ressalte-se, por fim, que a própria Emenda Constitucional nº 26, que convocou a ANC, definiu-a como “livre e soberana”.

¹²² Com relação ao assunto, é interessante transcrever o discurso do Constituinte Vicente Bogo (PMDB-RS), Fevereiro de 1987, Terça-Feira 10, Livro v. 1, p. 177: “Nosso papel é o de representantes populares e não de outorgantes. (...) Por esta razão, é indispensável que nós, Constituintes, estejamos em permanente contato com a sociedade, serviços que dela somos, para reunir os seus anseios e propostas, no intuito de sairmos desta tarefa de frente erguida, certos de que não traímos nem frustramos a expectativa popular”. Mais a frente, o constituinte destaca a imprescindibilidade da participação popular direta durante o processo: “É preciso, portanto, que esta Assembléia Nacional Constituinte inclua e garanta, no seu Regimento Interno, o direito de participação popular, através do envio de projetos a este plenário ou às comissões aqui criadas, desde que acompanhados de assinaturas identificáveis correspondentes ao número mínimo de votos recebidos por um membro desta Assembléia no seu respectivo Estado”. O Deputado encaminhou ao Plenário, antes dos trabalhos das subcomissões, emenda ao Regimento Interno com proposta de criação de Secretaria Especial da Assembléia Constituinte com a função de ser o canal entre a assembléia e a sociedade, porém tal emenda não foi aprovada.

¹²³ Assembléia Constituinte. Fevereiro de 1988, Livro Vol. 7, p. 6980. Brasília.

¹²⁴ Assembléia Constituinte. Junho de 1987. Livro Vol. 5, p. 2462. Brasília.

podia mais incidir no erro pretérito: “tentar a estruturação de uma democracia sem povo e sem levar em conta as suas reais aspirações”. A perspectiva de um sistema democrático efetivamente participativo, que não se esgotaria no modelo liberal representativo, também era suscitada em vários posicionamentos:

Ciente dessa deformação *do sistema representativo*, a nossa preocupação foi a de procedermos as correções e aperfeiçoamentos no sistema representativo. Com a introdução de mecanismos de participação direta, concebemos um modelo híbrido, nos moldes de sistemas políticos europeus e americanos, pelo qual reservou-se à sociedade o poder soberano de manifestar-se e participar das diversas decisões políticas tomadas no aparelho do Estado, como forma de controlar e fiscalizar o poder político.¹²⁵ (grifo nosso)

Alguns constituintes preocupavam-se com a existência de democracia e pluralismo no próprio momento constituinte e na descentralização de poder, o que gerou a aproximação da tomada de decisões à sociedade, como destacou em seu discurso no início dos trabalhos da Assembléia o Constituinte Wilson Souza (PMDB-SC)¹²⁶.

O apelo à democracia passava pela reivindicação da descentralização do poder, matéria tão importante para o setor da seguridade (aí incluída a previdência social). A centralização maciça dos recursos e das decisões políticas na União geravam distorções dos mais variados graus: “A vocação centralizadora do nosso país tem raízes profundas, (...). As decisões governamentais e as políticas públicas perdem representatividade, além de enredarem em generalidades, pela ausência de contato direto com as realidades locais” (Constituinte Francisco Diógenes¹²⁷ (PDS-AC)). Os constituintes também remetiam a sua atenção à garantia dos direitos sociais e com o exercício democrático para fazer valê-los. Como salientou o Constituinte Odacir Soares¹²⁸ (PFL-RO), não há cidadania sem a garantia de direitos sociais, tais como a saúde, porém esses direitos não prevalecem “onde não há canais democráticos por onde sejam conduzidas as reivindicações e as exigências de que seja cumprida a lei”.

Diante desse cenário, a sociedade mobilizou-se e, como não poderia deixar de ocorrer, também os setores sensíveis à previdência organizaram-se. Tais anseios foram explicitados ao

¹²⁵ Trecho do discurso do Constituinte Wilson Santana (PMDB-SC) Janeiro de 1988, Quarta-feira 27, Livro v. 1, p. 6599.

¹²⁶ Assembléia Constituinte. Março de 1987, Livro v. 2, p. 889. Brasília.

¹²⁷ Assembléia Constituinte. Outubro de 1987. Livro Vol. 9, p. 5497. Brasília.

¹²⁸ Assembléia Constituinte. Junho de 1988. Livro Vol. 9, p. 11053. Brasília.

longo das discussões constituintes, através de segmentos que participaram com firmeza do momento de transição nacional, como será visto mais adiante. Faz-se relevante ressaltar que apesar da existência do Projeto Afonso Arinos¹²⁹, rejeitado pelo próprio Presidente da República, a Assembléia Constituinte não partiu de nenhum anteprojeto, o que gerou um grande contato entre os constituintes e a sociedade civil.

A Assembléia Nacional Constituinte foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, quando foi presidida pelo então presidente do STF, Ministro José Carlos Moreira Alves, conforme determinado no Ato Convocatório¹³⁰. Somente na segunda sessão, ainda presidida pelo presidente do STF, foi escolhido como Presidente da ANC, o constituinte Ulysses Guimarães (PMDB-SP). De acordo com seu regimento, à ANC incumbiria uma atuação dividida em quatro fases: 24 Subcomissões, 8 Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e Plenário.

As principais fases da construção da Constituição foram as seguintes¹³¹:

- a) elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas;
- b) elaboração dos Capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas;
- c) elaboração dos Títulos e sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização;
- d) votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da ANC e da Comissão de Redação.

A Previdência foi discutida, inicialmente, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, cuja função era servir de “porta de entrada” das propostas: ouvir e debater junto à sociedade as reivindicações e, por fim, redigir relatório a ser votado. Ela foi presidida

¹²⁹ A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida por Comissão Afonso Arinos, por ter Afonso Arinos de Melo Franco como seu presidente, foi um grupo de juristas e estudiosos das mais diversas áreas, encarregado de elaborar o Anteprojeto Constitucional para a Constituição brasileira de 1988. Composta por 50 membros, a comissão foi convocada pelo Presidente José Sarney por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, e concluiu seus trabalhos em 18 de setembro de 1986. Todavia, o Anteprojeto Constitucional preparado pela comissão não foi enviado pelo Presidente Sarney à Assembléia Nacional Constituinte.[1] Esta, por sua vez, preferiu não apreciar um anteprojeto, decidindo redigir o texto constitucional a partir de propostas apresentadas por suas próprias comissões e subcomissões. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Anteprojeto Constitucional. in **Diário Oficial da União**, seção 1, 26 de Setembro de 1986.

¹³⁰ COELHO, O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (coord. Editorial). **O Processo Constituinte 1987-1988: Documentação fotográfica [sobre] a Nova Constituição**. Brasília: AGIL, 1988. p. 41.

¹³¹ <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/volumeI.pdf>

pelo Deputado José Elias Murad (PTB-MG) e tinha como relator o Deputado Carlos Mosconi (PMDB-MG). Era composta por 21 constituintes e 21 suplentes¹³².

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente fixou um cronograma de trabalho, sendo que inicialmente foram apresentados seus membros, breve currículo de cada um e eleição da Mesa Diretora dos Trabalhos. Num segundo momento foi efetuada uma divisão informal do grupo em três esferas de trabalho: saúde, seguridade e meio ambiente. Cada grupo de trabalho catalogou sugestões e propostas de normas constitucionais em seus respectivos temas, enviando uma cópia a todos os membros da Subcomissão. Dando prosseguimento, foi criado um rol das instituições governamentais e não-governamentais julgadas relevantes para a discussão e participação da sociedade civil no processo constituinte¹³³. Foi determinada a realização de oito audiências oficiais para debate conjunto e votação das propostas, sendo quatro para a Saúde, duas para a Seguridade (que na época englobava também a saúde, daí porquê um número menor de reuniões) e duas para o Meio Ambiente¹³⁴.

Antes de adentrar no mérito da previdência, foi debatida a conceituação e cobertura da Seguridade Social. O então Ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães¹³⁵, em seu pronunciamento, apresentou subsídios importantes à elaboração da nova Constituição, senão veja-se:

O primeiro ponto que gostaria de destacar é que a Constituição deveria, no nosso modo de entender, definir algumas orientações e princípios básicos que orientassem a política de Previdência Social do País, a começar por reconceituá-la como seguridade social. Inclinação que vejo até mesmo no nome e na denominação da própria Subcomissão que não se denomina Previdência Social, mas que se intitula [sic] seguridade social, que é um conceito mais amplo, de conteúdo social mais extenso e a meu ver muito mais ajustada às necessidades e deveres da seguridade social no País. Esse é o primeiro conceito que consideraria fundamental, viesse a constar do corpo da Constituição. Há um novo conceito de seguridade social, considerando que a vinculação individual e forma ao sistema previdenciário não exclui o direito coletivo de acesso a ele, tendo em vista a incidência direta ou indireta dos encargos previdenciários sobre toda a sociedade. A previdência, a seguridade social é um risco de cobertura coletiva e não de caráter contratual e individual. Porque, na verdade, o financiamento do sistema da seguridade social se faz, direta ou indiretamente, pela totalidade da coletividade brasileira; não é uma relação contratual, não gera direitos individuais, ela tem uma concepção mais abrangente e mais ampla, que é exatamente o conceito de seguridade social.

¹³² Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

¹³³ REZENDE, Raimundo. **Atas das Comissões**. p. 9. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

¹³⁴ Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

¹³⁵ MAGALHÃES, Raphael de Almeida. **Atas das Comissões**. p. 71. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

Percebe-se, pelo discurso do Ministro, que o agrupamento da Previdência Social na seara da Seguridade Social acarretaria num maior destaque à Previdência; isto porque estaria alocada num dos títulos mais imponentes da Carta: “Da Ordem Social”; além de romper com o conceito contratual e securitário associado ao instituto¹³⁶.

Esse ponto não era tema somente da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. O Senador Almir Gabriel (PMDB-PA), membro da Comissão de Ordem Social, em seu relatório, associou a saúde à Seguridade Social, com a justificativa principal da facilidade de financiamento que tal conjuntura acarretaria, gerando o aumento dos recursos destinados à saúde, uma vez que o orçamento seria reivindicado não somente para este setor, mas para toda a Seguridade Social.

Já na área da previdência, a grande discussão pautada residiu na criação de um Plano Público de Previdência, com monopólio sobre o país, em contrapartida aos já existentes e promissores planos de previdência fechada. O Constituinte Eduardo Jorge explicita bem essa noção, através do seguinte discurso¹³⁷:

A preocupação que expressei nas minhas colocações é que nós, na Constituinte, temos de ter uma primeira preocupação básica que é a de ter um atendimento equânime na questão de saúde e de previdência para a população brasileira. Tenho um dado aqui, da pesquisa nacional de amostras a domicílios, de 1985, do IBGE, que de 53 milhões de pessoas ocupadas no Brasil, 25 milhões são contribuintes do Instituto da Previdência e 28 milhões não são contribuintes. É claro que nestes 28 milhões não contribuintes tem muitos trabalhadores da zona rural que não são contribuinte e recebem, são meios cidadãos do ponto de vista da Previdência. Então, alguns deles estão cobertos, vamos dizer assim, do umbigo para cima e fica descoberto o resto do corpo. Mas o que se nota é que a primeira preocupação nossa deveria ser universalizar a Previdência, no Brasil.

Pode-se perceber que a ideia geral era de que o trabalhador não filiado à previdência não podia ser considerado cidadão. Ele estava à mercê de benefícios assistenciais ou políticos. Daí a preocupação com a universalização do sistema previdenciário: cumprir o papel de resguardar o trabalhador e sua família nos eventos de incapacidade laboral temporal ou definitiva, idade avançada e morte.

Foram ouvidos: o representante da Associação Nacional da Previdência Privada (ANAPI); o Superintendente da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); o presidente

¹³⁶ Segundo o Constituinte Odacir Soares Soares (PFL-RO) (Junho de 1988, Sábado 4, Livro Vol. 9, p. 11053).

¹³⁷ JORGE, Eduardo. **Atas das Comissões**. p. 39. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas; o Ministro da Previdência e Assistência Social; Central Única de Trabalhadores (CUT); ex-presidente do INPS; Presidente da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada¹³⁸.

Diversas opiniões foram trazidas pelos participantes da Subcomissão e seus convidados. Entretanto, algumas são de tamanha valia que merecem ser transcritos, como, por exemplo, o discurso de Obed Dornelles Vargas, Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas¹³⁹, no qual constam as propostas relacionadas aos aposentados, pensionistas e os trabalhadores em atividade. Estes cidadãos buscavam a efetivação de princípios básicos relativos à Previdência Social, no período de 1987, tais como:

[...] Sistema Único de Previdência Social de Planos e Benefícios, mediante contribuição tríplice – Governo, empregador e empregado – para toda a pessoa humana, das cidades ou do campo, sem discriminação de sexo, emprego, atividade, profissão ou caráter de relação empregatícia com garantia de aposentadoria por tempo de serviço, proteção à maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte. [...] Sistema colegiado na administração e fiscalização de todos os órgãos da Previdência Social com representação igualitária entre Governo, trabalhadores, ativos e inativos e empregadores livremente indicados por seus órgãos de representação. A Previdência Social tem tríplice contribuição – União, empregados e empregadores.

Verifica-se que o discurso do Constituinte Obed Dornelles Vargas estava direcionado a um sistema mais justo e igualitário, pois invocava o preceito tradicional do Direito Constitucional, “[...] ao proclamar que todos são iguais perante a lei”. Tratativa diferenciada se observadas as Constituições anteriores já referidas. A nova concepção constitucional brasileira deveria, então, garantir os proventos da aposentadoria e pensões, estendendo também os critérios básicos das aposentadorias e pensões dos demais trabalhadores de atividades privadas, em geral, além de garantir o critério legal de reajuste, tendo como base o elementar princípio jurídico de isonomia. Ou seja, era o momento de visualizar a Previdência Social como um sistema de seguridade social e não uma instituição de beneficência ou assistência, oportunizando a inclusão social e a minimização da miséria.

Observe-se que também os aposentados e pensionistas reivindicavam isonomia na Carta em debate, o que entendiam não existir nas Constituições anteriores. Não era privilégio

¹³⁸ Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

¹³⁹ VARGAS, Dornelles. **Atas das Comissões**. p. 39-42. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

dos trabalhadores rurais o tratamento desigual se comparados aos trabalhadores urbanos inativos e os em plena atividade.

A Central Única de Trabalhadores, na Décima Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, realizada no dia vinte e oito de abril de 1987, também apresentou suas reivindicações para a seguridade social. É importante salientar o que a Entidade solicitou à Comissão no que diz respeito à previdência social¹⁴⁰,

[...] 1º item – É garantida, na forma da Constituição e da lei, a seguridade social, com a contribuição da União e empresas e empregados, na proporção de sua capacidade contributiva, aos que exercem atividade remunerada e seus dependentes; e quando dor o caso, de toda a população, por meio de serviços sociais, custeados exclusivamente pela União. [...] 3º item – Todos têm acesso a todas as prestações da seguridade social. 4º item – Compete ao Estado a formulação, execução e o controle de uma política de seguridade social. O Estado, através de Ministério específico, tem o dever de coordenar o sistema nacional de seguridade social único, igualitário, universal e descentralizado, que garanta a participação dos segurados em nível de decisão, através de suas entidades representativas na formulação e controle dessas ações. A seguridade social protegerá as pessoas na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em outras situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência, ou de incapacidade para o trabalho. [...] A CUT, enquanto entidade defensora dos trabalhadores, não fez qualquer distinção entre urbanos e rurais. Pelo contrário, sua proposta estendeu a *todos* a totalidade das prestações da seguridade social.

Em suma, o que se observa é que o ideal de uma previdência pública destinada a toda a população era compartilhado tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. Bastava, apenas, ser operacionalizada e regulamentada de acordo com as propostas trazidas à baila na Subcomissão em análise. Ademais, a responsabilidade dada ao Estado, para coordenar, normatizar e garantir o funcionamento do sistema de previdência social também resta clara dos discursos transcritos.

Tratando-se especificamente do trabalhador rural, merece ser observada a alocação do então Ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, que pondera ser imprescindível a inexistência de distinções entre brasileiros por natureza de trabalho. Segundo este, a existência de dois regimes, um rural e um urbano, torna impossível o entrelaçamento entre ambos, já que o sistema urbano é um sistema contributivo, o que continua nos dias atuais, enquanto que o sistema rural é um sistema não-contributivo, permanecendo assim ainda hoje. No discurso da época, o Ministro informava que o benefício

¹⁴⁰ Rodolfo R. Junior. **Atas das Comissões**. p. 102. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

do trabalhador rural era pago com recursos advindos da folha de salário do trabalhador urbano (2,5%) e de 2,5% do valor da primeira comercialização do produto rural¹⁴¹.

No entendimento do Ministro, Raphael de Almeida Magalhães, os referidos recursos eram pequenos, se analisados quanto à proporcionalidade das necessidades para custear o sistema rural. Assim, na medida em que propunham universalizar o sistema, com a ampliação dos benefícios para o meio rural, induziam a votação de um projeto no qual o trabalhador rural ficaria no regime não contributivo. Ter-se-ia a igualdade dos direitos (aos benefícios e prestações da previdência social); mas não a isonomia dos deveres (pagamento de alíquota fixada em lei pelo exercício de atividade remunerada) – tal como ocorre.

Ainda argumenta Raphael de Almeida Magalhães que:

[...] para efeito de informação, dizer que temos hoje 3 milhões e meio, aproximadamente, de beneficiários rurais, temos 7 milhões e meio de beneficiários urbanos. O ajuste dos rurais para o salário mínimo, eles recebem hoje metade do salário mínimo, 650 para mil e 300 cruzados, representaria uma despesa acima da capacidade da Previdência de atendê-las [sic], quer dizer, com os recursos disponíveis hoje, apesar de um esforço bastante considerável que a Previdência vem fazendo, no sentido de melhorar o seu aparelho arrecadador, inclusive com relação ao pagamento sobre o primeiro produto rural, onde os vazamentos são bastante consideráveis, mas eu acredito, o que irá corrigir os regimes é exatamente a lei nova, porque o que se procurou foi estabelecer um processo gradual de absorção da população rural, de tal maneira que ela tem estímulo a entrar. De que maneira? Com benefícios iguais e com um processo de ingresso que não é igual ao urbano na primeira fase, a fim de que torne realmente possível a entrada do rural. A questão, parece-me, que necessariamente nós teremos de conviver algum tempo com dois, três regimes rurais, porque na verdade a estrutura produtiva do campo brasileiro é muito desigual, e qualquer legislação terá que levar em conta esta estruturação diversificada [...].¹⁴²

Pelo discurso, é possível concluir que o Ministro preocupava-se pelo fato de se estenderem benefícios aos trabalhadores rurais sem a fonte de custeio correspondente (o que mais tarde restou vedado pela legislação brasileira). Entretanto, de maneira alguma afasta a necessidade de igualdade de direitos previdenciários de todos os trabalhadores, independente da atividade.

O Ex-Presidente do INPS e Ex-Deputado Reinhold Stephanes participou da Décima Terceira Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, realizada dia cinco de maio de 1987. Este afirma que o problema fundamental da Previdência Social constituía-se

¹⁴¹ MAGALHÃES, op cit., 1987.

¹⁴² Idem., 1987.

de caráter gerencial, de organização interna, que ocasionava a demora, os erros, as fraudes, a baixa qualidade, a falta de controle generalizado e o alto custo operacional. E também prolatou um dado assustador: o de que aproximadamente um milhão de benefícios estava sendo pago (naquela data) de maneira irregular e fraudulenta. Ademais, expôs que, por falta de eficiência e gerenciamento, o setor de arrecadação deixava de 5 a 10% dos contribuintes urbanos isentos; e de 25 a 30% dos produtores rurais não arrecadava sua contribuição¹⁴³.

Com base nestes dados, Stephanes ressaltou a importância da administração da Previdência Social nos moldes de uma empresa, deixando claro que não defendia a privatização da mesma: pretendia a profissionalização da Previdência Social. Isto se daria, de acordo com o autor, com a reorganização da estrutura profissional, com o investimento em capacitação dos servidores, de controle, fiscalização, auditoria, etc. E acrescenta que “o futuro da Previdência não pode ser visto pela eventual boa ou má direção de um Ministério de Estado, ele tem de ser visto em função da capacidade do seu corpo permanente, dos seus funcionários”¹⁴⁴.

Percebe-se que o constituinte Reinhold Stephanes tem visão bastante avançada sobre a seguridade social, e principalmente sobre a previdência social. Não se limita a apresentar estatísticas e apontar problemas; dá algumas possíveis soluções para o enrijecimento e fortalecimento da estrutura previdenciária. Ademais, elenca pontos relativos aos benefícios da Previdência Social, a fim de que sirvam de alerta às propostas em discussão. Assim, trata do problema das aposentadorias precoces e sua relação com o aumento da expectativa de vida; a possibilidade de acumulação de aposentadorias; e; as saídas (benefícios) estarem, naquele momento, superando, e muito, as entradas de novos contribuintes.

Entretanto, como o foco do presente trabalho está voltado à previdência social rural, veja-se o que o Constituinte aborda:

Em termos de benefício, o primeiro ponto que nós teremos que considerar é de que nós chegamos, mais ou menos, no amadurecimento do sistema. O sistema previdenciário teve seu grande avanço, em termos de legislação, evidentemente na década de 30, com Getúlio Vargas. Mas, em termos de pessoas amparadas pela Previdência, na década de 50, quando começa a fase de industrialização de Juscelino Kubistschek [sic], o setor urbano se desenvolve mais rapidamente e as profissões e os trabalhadores se organizam e passam a fazer parte da Previdência Social. Então, a grande entrada de contribuintes inicia-se praticamente na década de 50. [...] Um

¹⁴³ STEPHANES, Reinhold. **Atas das Comissões**. p. 159. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

¹⁴⁴ Idem., p. 159.

outro caso foi quando surgiu a aposentadoria para os idosos e inválidos principalmente na área rural. Era para atender pessoas desamparadas. De repente, nós vimos que havia aposentados em número quase que maior que o número de idosos existentes. Quer dizer, todos entraram na vala comum, quando a intenção não era essa, era atender àqueles que não tinham amparo.¹⁴⁵

Assim, quanto ao trabalhador rural, nota-se que o Constituinte defende a não tributação sobre a produção, e sim a aplicação de tributo sobre a propriedade rural. Ressalte-se que dessa forma estar-se-ia protegendo o pequeno produtor e sendo mais rígido com os grandes proprietários e latifundiários. Isto também se justifica pelo fato do incentivo à produção necessária para a economia do país. Não se poderia tributar aquilo que se incentivava.

Em continuidade a seu depoimento, Reinhold Stephanes critica a forma de cálculo dos benefícios previdenciários rurais. Segundo o mesmo, chegou-se à conclusão de que meio salário era suficiente razoável e não houve análise mais profunda após a promulgação e vigor da lei¹⁴⁶.

O valor do benefício rural da época – meio salário mínimo – é uma exemplificação do parco conceito de igualdade que se tinha. Entendia-se que o trabalhador rural, após anos de labuta, poderia prover seu sustento e o de sua família com apenas meio salário mensal.

Ainda, no que tange à idade mínima para aposentadoria do trabalhador rural, na época 65 anos, Reinhold Stephanes tece críticas, haja vista que o trabalhador urbano precisava comprovar seu tempo de serviço, independentemente da idade. Destarte, quem conseguia a aposentadoria cedo normalmente eram as pessoas de profissões organizadas, que tinham registros de trabalho desde cedo. O que, discursa Stephanes, não passava de uma injustiça, manifestando-se da seguinte forma:

Eu sempre faço uma distinção entre a contribuição rural e a contribuição urbana. [...] a contribuição rural [...] não deve ser feita sobre o faturamento, porque não deve incidir sobre a produção rural que se quer incentivar. Na produção rural eu preferia o método de tributar sobre o módulo rural, quer dizer, aquela idéia de que cada módulo rural tem que ter por conceito uma força de trabalho de 4 pessoas. Então, quem tem um módulo rural, tem que contribuir compulsoriamente para quatro pessoas, tendo ou não esses empregados. Aí nós estaríamos penalizando exatamente quem? Quem tem grandes áreas de terra que tem muitos módulos e que não ocupa racionalmente essa terra e que não tem empregados nessa terra. E com isso nós

¹⁴⁵ Idem., p. 159-162.

¹⁴⁶ Ibidem., p. 164.

teríamos uma melhor justiça na área rural, até porque cobrar do trabalhador rural é muito difícil, por causa do próprio sistema e organização do meio rural.¹⁴⁷

Stephanes defende que o exposto seria a melhor forma de adequar o sistema de contribuição do trabalhador rural. Ainda faz inferência sobre a implementação de uma idade mínima, relacionando-a as expectativas já existentes, sugerindo um sistema de aplicação proporcional, o qual foi exemplificado da seguinte forma: “[...] se a pessoa estivesse, hoje, atingindo 50 anos de idade e já estivesse com 30 de participação, a ela se aplicaria apenas em 1/6, quer dizer, ela só iria até 51 anos”.¹⁴⁸

Correlacionando o exposto a realidade, pode-se dizer que a idade mínima de aposentadoria é ponto essencial de divergência legislativa, doutrinária e social ainda hoje. Enquanto os agricultores reivindicam a diminuição da idade mínima (60 anos para homens e 55 para mulheres), o Estado, enquanto administrador da Previdência Social, rebate com a necessidade de aumento da mesma para manutenção do equilíbrio atuarial do sistema.

Nesta senda, cabe inferir que várias foram as manifestações concernentes à Previdência Social. Dentre os discursos proferidos, somente os relacionados à previdência rural foram selecionados e resumidamente inclusos no decorrer da pesquisa. Percebe-se que a sociedade como um todo estava engajada no tratamento igualitário a ser dispensado aos trabalhadores, independentemente do tipo de atividade. Ademais, a possibilidade de participação da sociedade civil na criação da Constituição também contribuiu para o acolhimento das reivindicações que há muito eram feitas pelos trabalhadores rurais.

Embora as Subcomissões tivessem liberalidade de discussão e eram responsáveis pela definição dos temas, todos os conteúdos já determinados nessas esferas eram remetidos, então, à Comissão de Ordem Social. Formados os títulos e capítulos correspondentes, remetia-se a documentação à Comissão de Sistematização, que tinha como função elaborar o projeto de Constituição. Esse projeto seria discutido e votado pelo Plenário. Seus membros eram todos os presidentes e relatores das comissões e relatores das subcomissões, além de indicações proporcionais de cada partido. Foi nesse momento que as emendas populares¹⁴⁹ e as emendas dos parlamentares¹⁵⁰ foram apresentadas.

¹⁴⁷ Ibidem., p. 168-169.

¹⁴⁸ Ibidem., p. 168-169.

¹⁴⁹ As emendas populares precisavam de pelo menos 30 mil assinaturas para ser admitidas e defendidas por um constituinte. Inovadoras, foram aplicadas pela primeira vez na história do país. De acordo com a Constituinte Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) (Julho de 1987, Sábado 25, Livro Vol. 6, p. 3591), a primeira Emenda Popular

As emendas populares traçaram uma participação inédita da sociedade no processo constituinte: “Avanço! É o que elas [emendas populares] trazem como o principal a ser incorporado no novo texto constitucional”, declarou o Constituinte Percival Nunes (PMDB-MT)¹⁵¹ no lapso temporal de entrega das emendas populares, balizou o caráter simbólico do momento, no qual houve, na “nova tradição constitucional, a imersão do povo na História como sujeito de ação política e como sujeito que gera o direito, o único que deve ser respeitado e plenamente consagrado como princípio constitucional”.

Contrariamente à proposta aprovada pela Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, que apontava a Saúde como um capítulo autônomo do Texto Constitucional, a proposta final da Comissão da Ordem Social apresentava-a como a Seção I do Capítulo “Da Seguridade Social”. Com relação ao financiamento, restou definido que a seguridade social – não mais a saúde, isoladamente – seria financiada compulsoriamente por toda a sociedade mediante contribuições sociais e tributos da União, com a criação do fundo de seguridade social.

Depois do período consumido pela Comissão de Sistematização para, dos anteprojetos de comissões, chegar a aprontar o que ficou conhecido como Projeto "A", ocorreu o 1.º turno, cujas fases transcorreram entre 24 de novembro de 1987 e 30 de junho de 1988, com intensa participação dos constituintes. Ainda durante o transcurso do 1.º turno, a Comissão de Redação, formada por 19 membros, veio a ser instalada, na data de 21 de abril¹⁵².

Porém, o 2.º turno foi mais breve: teve duração inferior a dois meses, tendo como data inicial o dia 5 de julho – data da entrega do Projeto "B", pelo Relator ao Presidente da ANC – e final o dia 2 de setembro, quando terminou a votação do Projeto "B", transformado agora em Projeto "C". Vencida a etapa, o Projeto "C" foi à Comissão de Redação, que levou 19 dias para apresentar a redação final do Projeto "D", o qual foi submetido à deliberação do Plenário da Assembléia Nacional Constituinte em 22 de setembro¹⁵³.

Restando aprovada na mesma data (22 de setembro de 1988), em turno único, a redação final da nova Constituição, restou, tão-somente, sua promulgação festiva - “bem

apresentada à Comissão de Sistematização tratou do direito à educação, uma surpresa aos constituintes: “Quando aqui foi proposta a figura da emenda popular, muitos imaginaram que as primeiras a chegarem neste Plenário estariam vinculadas aos problemas mais polêmicos da área econômica e da área social”. No total, a Assembléia registrou o recebimento de 122 emendas populares, somando 12.277.423 assinaturas, porém somente 83 foram admitidas por preencherem as exigências do Regimento (COELHO, 1988, p. 49).

¹⁵⁰ Foram 20.790 emendas dos próprios constituintes (Ibidem, p. 49).

¹⁵¹ Agosto de 1987, Quinta-feira 13, Feira 14, Livro Vol. 7, p. 4380.

¹⁵² <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>

¹⁵³ <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>

diferente do fluir espontâneo de manifestações, pressões e presenças ao longo do processo¹⁵⁴, - pelo Presidente da Assembléia, em 5 de outubro de 1988, com um atraso de 325 dias da previsão inicial e a exatos 584 dias de sua instalação.

Pela primeira vez uma constituição brasileira incorporou em seu texto uma seção sobre Previdência, no capítulo “Da Seguridade Social” do significativo Título “Da Ordem Social”, com o objetivo de alcançar “o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). “A idéia é que a Seguridade Social seja um conjunto de políticas e ações dirigidas à proteção social da população, com um financiamento comum¹⁵⁵”.

Eis alguns artigos do texto constitucional que tratam da Seguridade Social, os quais foram transcritos devido sua relevância:

Título VIII - Da Ordem Social

Capítulo I - Disposição Geral

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Capítulo II - Da Seguridade Social

Seção I - Disposições Gerais

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (grifo nosso)

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

O inciso II do artigo 194 é a elevação do direito previdenciário do trabalhador rural à seara constitucional. A partir de 1988 o pequeno agricultor passa a ter reconhecido, e, principalmente, garantido, o seu direito de cobertura dos benefícios e prestações da

¹⁵⁴ COELHO, O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (coord. Editorial). **O Processo Constituinte 1987-1988: Documentação fotográfica [sobre] a Nova Constituição**. Brasília: AGIL, 1988. p. 56.

¹⁵⁵ RODRIGUEZ, NETO, E. A Reforma Sanitária e o Sistema Único de Saúde. In: **NESP/UnB. Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: Textos técnicos para conselheiros de saúde**. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 1998. p.13.

Previdência Social de modo uniforme e equivalente aos benefícios urbanos. Inobstante, essa renda garantida quando da impossibilidade de manutenção do sustento – seja pela idade, pelo óbito ou pela incapacidade temporária ou permanente – desencadeiam outras conseqüências, como a elevação do nível de renda dessa população; melhora da distribuição de renda, além de exercer papel de contenção de migração do colono para a cidade¹⁵⁶.

Esse aporte teórico sobre a Constituinte contribuiu para tipificar o trabalhador rural, dentro do complexo contexto da Previdência Social, pós-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assunto que será tratado a seguir.

2.3 Tipificação do trabalhador rural pós-Constituição de 1988: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a previdência social passa a ter um novo tratamento, integrando o gênero da Seguridade Social, juntamente com a assistência social e a saúde. É a marca evidente do Estado de bem-estar social criado nesse diploma legal.¹⁵⁷ Previsível, então, a reorganização das instituições ligadas à Previdência.

Em 1990, extingue-se o SINPAS e a Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990, cria o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social. Na condição de autarquia, o INSS é dotado de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS. Primeiramente, o INSS tem como incumbência precípua a organização da previdência social, ficando de fora a assistência social e a saúde.¹⁵⁸ Entretanto, por questões de ordem prática, o INSS ainda administra prestações de natureza assistencial, através do benefício de prestação continuada.

O INPS e o IAPAS foram unificados, reunindo custeio e benefícios em uma única entidade. O INAMPS, LBA, FUNABEM e CEME foram todos extintos. Somente a

¹⁵⁶ DELGADO, G. op cit. p. 5.

¹⁵⁷ IBRAHIM, F. **Curso de Direito Previdenciário**, p. 48.

¹⁵⁸ Apesar da criação da Secretaria da Receita Previdenciária, o INSS continua sendo o ente gestor do RGPS, deixando de ter, apenas, capacidade ativa para demandar contra valores devidos pelas empresas e segurados ao Regime.

DATAPREV¹⁵⁹ permanece em atividade, sendo empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social.

No ano seguinte, em 1991, entram em vigor as Leis 8.212 e 8.213 que tratam do Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social e do Plano de Benefícios da Previdência Social, respectivamente. A LOPS foi completamente revogada. Atualmente, o Regulamento da Previdência Social é o aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, que regulamenta disposições relativas ao custeio da seguridade e aos benefícios.

Todo sistema previdenciário está baseado na proteção do segmento social que vive do trabalho. No Brasil, a Previdência Social tem como escopo principal a proteção da população economicamente ativa e de seus dependentes, quanto aos eventos de doença, reclusão, maternidade, desemprego, velhice e morte, basicamente. Sendo a previdência um seguro que precisa de financiamento, recai apenas sobre quem a ela contribui, ou a seus dependentes¹⁶⁰. Balera afirma, assim, que “só possuem relevância, para o Direito Previdenciário, eventos sociais que, descritos em normas jurídicas, se e quando surgem no mundo, acionam relações de proteção”.¹⁶¹

A estrutura previdenciária nacional é formada por três regimes: O Regime Geral de Previdência Social, os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e o Regime de Previdência Complementar.

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS – é previsto no artigo 9º, da lei nº 8.213/1991, e no artigo 6º, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/99. O RGPS é o regime básico de previdência social, sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se essa atividade gera filiação a determinado regime próprio de previdência.

Como já citado, houve inovações constitucionais significativas, com o advento da Constituição de 1988, em relação aos direitos sociais e as diretrizes da seguridade social, na medida em que o legislador constituinte tratou com deferência especial a situação do trabalhador rural conceituando-o enquanto gênero para fins de direitos e obrigações específicas.

¹⁵⁹ Com a Medida Provisória nº 2.216, de 31 de agosto de 2001, sua denominação passou a ser Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

¹⁶⁰ RIBEIRO, J. **A Previdência Social do Regime Geral na Constituição Brasileira**. São Paulo: LTr, 2001. p. 92.

¹⁶¹ BALERA, W. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 68.

É o que se depreende, do artigo 7º, caput, da Constituição ao assinalar que “(...) são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]”. Da mesma forma, observe-se o artigo 201, § 7º, inciso II¹⁶², quando o legislador constituinte visou garantir aos trabalhadores rurais a redução da idade de aposentadoria em relação aos urbanos.

Procedente destacar que, com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as normas previdenciárias infraconstitucionais, ao disciplinarem o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - Lei 8.212/91¹⁶³ (Lei de Custeio da Seguridade Social) e a Lei 8.213/91¹⁶⁴ (Lei de Benefícios da Previdência Social), respectivamente, em seus artigos 11 e 12, também diferenciaram a natureza da atividade exercida pelos trabalhadores rurais. Isto porque a intenção do Constituinte foi a de resguardar os direitos do agricultor que utiliza a terra para seu sustento e o de sua família. Tanto é que, como observado nas discussões e discursos, sugestiona-se a tributação da propriedade rural.

Dando relevância à natureza da atividade exercida pelos trabalhadores rurais, a legislação de custeio e de benefícios tipifica-os em três categorias distintas: como empregado rural, no artigo 11, inciso I, alínea *a*; contribuinte individual – usualmente denominado trabalhador autônomo, art. 11, inciso V, alínea, *g*; e as espécies remanescentes enquadradas como segurados especiais, no dispositivo 11, inciso VII.

Veja-se o conceito de cada um, a seguir:

a) Empregado Rural: tem os mesmos direitos e obrigações previdenciárias que o empregado urbano, artigo 7º da Constituição da República Federativa do Brasil, salvo a idade de aposentadoria e algumas regras transitórias de acesso aos benefícios, é conceituado pela lei infraconstitucional, Lei 8.213/91.

¹⁶² Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

[...]

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

[...]

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

[...]

¹⁶³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm

¹⁶⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm

- b) Contribuinte individual: ao estabelecer o conceito de contribuinte individual no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, o legislador, além de contemplar a pessoa do empregador rural classificada como autônomo ou equiparado a autônomo, também considerou como contribuintes individuais os trabalhadores que exercem atividade rural para uma ou mais empresas de forma eventual, sem relação de emprego.

O ponto de conflito a ser aqui suscitado situa-se na compreensão sobre a linha divisória entre uma relação de trabalho com vínculo empregatício e uma relação de trabalho sem vínculo empregatício – que caracterizaria, portanto, o trabalho eventual. Na área rural esta relação é extremamente implícita e, além de interferir na tipificação previdenciária dos trabalhadores rurais (empregado, contribuinte individual e segurado especial), o conflito que dela se extrai determina não raras vezes, a impossibilidade de acesso ao direito à proteção previdenciária.

- c) Segurado especial: os elementos caracterizadores da figura do segurado especial encontram-se especificados no artigo 195, § 8º, da Carta da República, que também estabelece parâmetros para uma política de proteção social no campo com contornos de universalidade e de equidade. Ressalte-se o § 8º deste artigo:

Art. 195. (...)

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

A propósito, pode-se dizer que a legislação ordinária não reproduziu adequadamente o conceito de segurado especial a partir dos elementos estabelecidos pela Carta Magna. Isto porque ela foi além, enquadrando o trabalhador na categoria de segurado especial mediante uma série de exigências, que se encontram em pleno vigor. De pronto, o trabalhador deve ser pessoa física e residir no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo; deve

exercer a atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de¹⁶⁵:

- produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais¹⁶⁶
- de seringueiro ou extrativista vegetal que faça dessas atividades o principal meio de vida;
- pescador artesanal ou assemelhado que faça da pesca principal meio de vida;

O cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de dezesseis anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo também se enquadram nesta categoria.

Ademais, entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes¹⁶⁷.

Compreensível a intenção do legislador: garantir os benefícios previdenciários somente àqueles que fazem da agricultura - *in casu* – fonte única de seu sustento. Os trabalhadores rurais que não se encaixam nas descrições acima mencionadas não deixam de ser agricultores. Apenas não se qualificam como segurados especiais, necessitando da contribuição mensal para o RGPS para fins de prestações e benefícios.

Algumas situações referentes à existência de outra fonte de renda além da agricultura são excetuadas¹⁶⁸:

- o recebimento de benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;

¹⁶⁵ Redação dada pela Lei 8.213 de 24 de julho de 1991 alterada substancialmente pela Lei 11.718 de 20 junho de 2008.

¹⁶⁶ De acordo com a Instrução Especial/INCRA nº 20, de 28 de maio de 1980, a microrregião de Getúlio Vargas possui módulo fiscal de 20 hectares. Disponível em <http://www.canalrural.com.br/pdf/11097027.pdf>

¹⁶⁷ A lei mencionada – 8.213/1991 – dispõe que os empregados são considerados permanentes quando trabalham mais que a razão de 60 dias/ano.

¹⁶⁸ Art. 11, §9º, Lei 8213/1991.

- benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do § 8o deste artigo;
- exercício de atividade remunerada em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 (cento e vinte) 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;
- parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas;
- 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, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social.

É passível de entendimento a conduta da lei, na medida em que encontra meios que oportunizem ao trabalhador rural em regime de economia familiar a consagração aos direitos previdenciários somente pela comprovação da atividade rural nesta condição.¹⁶⁹ Isto porque este segurado, basicamente, produz somente para sua sobrevivência e de sua família, não

¹⁶⁹ Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de:

- I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;
- III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;
- IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar;
- V – bloco de notas do produtor rural;
- VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7o do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;
- VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;
- VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;
- IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou
- X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA.

tendo o lucro como objetivo principal. Daí a necessidade do mesmo ter garantido o acesso ao RGPS apenas com a comprovação de seu labor, independentemente de um valor ou mínimo de contribuição vertida ao Regime.

A contribuição do segurado especial corresponde ao percentual de 2,3% incidente sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural. Este percentual é composto da seguinte maneira¹⁷⁰:

- 2,0% para a Seguridade Social;
- 0,1% para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (SAT); e
- 0,2% para o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural).

Sempre que o segurado especial vender sua produção rural à adquirente pessoa jurídica, consumidora ou consignatária, estas ficarão subrogadas na obrigação de descontar do produtor e efetuar o respectivo recolhimento ao INSS. Além desta contribuição obrigatória, o segurado especial também poderá contribuir facultativamente aplicando-se a alíquota de 20% sobre o respectivo salário-de-contribuição (segurado facultativo), para fazer jus aos benefícios previdenciários com valores superiores a um salário mínimo.

Novamente o legislador demonstra o porquê de este segurado ser qualificado como *especial*. Isto se deve ao fato do trabalhador rural em regime de economia familiar ter direito de acesso aos benefícios previdenciários sem a necessidade da contribuição mensal ao Regime. Inobstante, tendo em vista que as produções rurais nas condições exigidas pela lei restringem a concessão dos benefícios aos que detém maior capacidade econômica, sem verificar a evolução desta e, principalmente, a sua efetividade. Desta forma, está se garantindo a proteção desta categoria e incentivando a manutenção do labor campesino. O pequeno agricultor não precisa mais ficar à mercê da família e do Estado quando resta incapaz para o trabalho; tem garantida a manutenção do sustento pela Previdência Social.

Finalmente, não basta existir o direito e não ter meios de acesso ao mesmo. Por isso, no capítulo seguinte, além de serem tratados aspectos concernentes à população rural

¹⁷⁰ Art. 25 da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm#art21§2.

brasileira, far-se-á a apresentação de alguns dados relativos à concessão e manutenção dos benefícios rurais, com análise de caso da microrregião de Getúlio Vargas

CAPÍTULO 3

O SEGURADO ESPECIAL – TRABALHADOR RURAL: EFETIVIDADE DA AMPLIAÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

Este capítulo abordará a efetividade da legislação prevista para o segurado especial, no seio da previdência social. Inicialmente, serão analisadas algumas tabelas confeccionadas a partir de pesquisas do IPEA, que tratam da população rural e da expansão dos benefícios rurais previdenciários nos períodos anteriores e posteriores à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Apresentar-se-á, também, o mapeamento da microrregião do INSS de Getúlio Vargas, através de algumas relações feitas entre benefícios rurais e urbanos mantidos neste espaço, dentre outras; e de entrevista junto aos sindicatos municipais da agricultura familiar.

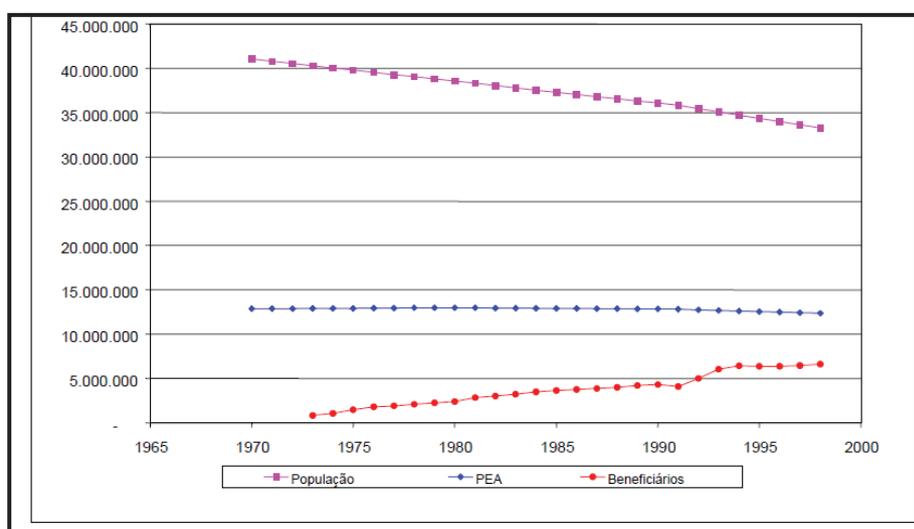
3.1 Conflitos e conquistas dos trabalhadores rurais: período de 1988 a 1996

Um sistema de previdência social eficaz é elemento básico em qualquer sociedade moderna, pois envolve, saúde, educação, necessidades básicas, dentre outros direitos sociais. Entretanto, também engloba fatores clássicos de subdesenvolvimento e problemas advindos com o número crescente de idosos e de pessoas incapacitadas, seja temporária ou permanentemente, para suprir suas necessidades básicas de sobrevivência. Dito isto, Steenbock avalia que a previdência social é a principal responsável pela estabilidade social no

Brasil, em razão de proteger uma elevada parcela da população idosa, além das pessoas incapacitadas para o trabalho, e conseqüentemente suas famílias¹⁷¹.

Cumpra observar que o acesso universal a seguridade social por parte da população rural brasileira, delineia-se no conjunto das transformações advindas da redemocratização e da Carta Política, cujos efeitos sobre a previdência rural efetivaram-se a partir de 1992 (entrada em vigor das leis regulamentadoras 8.212 e 8.213, ambas de 1991).

Importante mencionar os dados apontados por Beltrão, Oliveira e Pinheiro em estudo realizado acerca da população rural e sua relação com a Previdência Social no Brasil no período de 1988 a 1996.¹⁷² Tendo por base as novas disposições concernentes aos direitos previdenciários da população rural trazidas pela Constituição da República Federativa do Brasil; e para fins de verificar o alcance das normas na sociedade, utiliza-se graficamente a evolução dos contingentes da população rural total, economicamente ativa (PEA) e de beneficiários (previdenciários, acidentários e assistenciais) para o período 1971/1998.



Fonte: Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000)

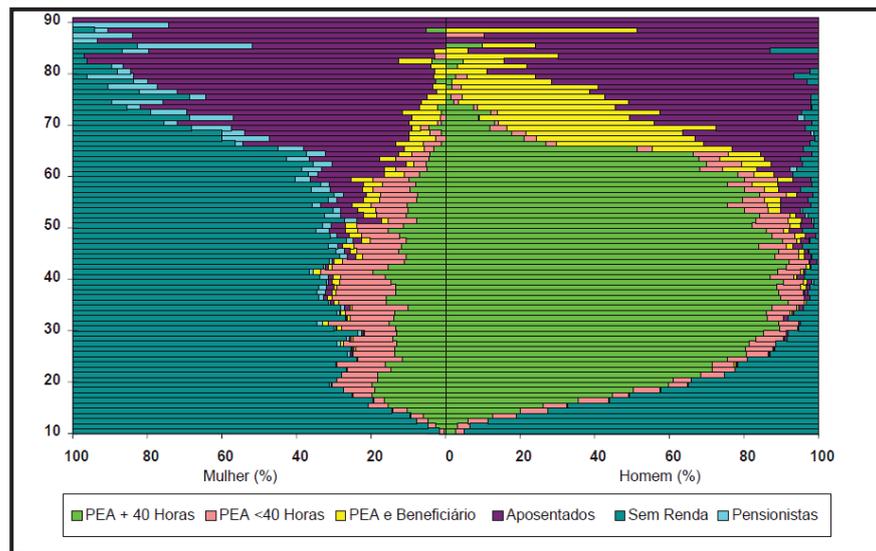
Gráfico 1 – População rural total, economicamente ativa e de benefícios (1970/1998)

¹⁷¹ STEENBOCK, M. **Previdência Social**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 11 abr., 2010.

¹⁷² BELTRÃO, Kaizo Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de. **A população rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. (Texto para Discussão, n. 759). Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p.5.

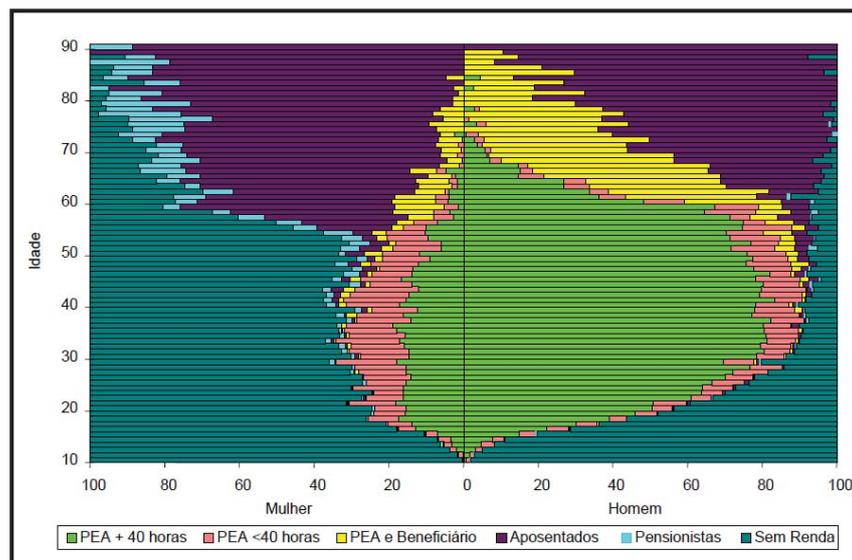
Observa-se que apesar de se constatar significativa diminuição no total da população rural (7,8 milhões entre 1970 e 1998), a PEA permaneceu praticamente constante, com queda de meio milhão no mesmo período – uma diminuição de 0,14% a.a., consequência de um perfil populacional mais velho. Ao mesmo tempo, evidencia-se um vigoroso crescimento inicial dos contingentes inativos em comparação a força de trabalho ativa. Resta claro o aumento no contingente de beneficiários da previdência rural, fruto da redução das idades de elegibilidade e da extensão dos benefícios à mulher agricultora, determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com uma defasagem de quatro anos para a promulgação das leis complementares (1991).

Nos gráficos 2 e 3, apresenta-se as distribuições da população rural com mais de 10 anos por idade, sexo e condição de benefício/atividade.



Fonte: Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000)

Gráfico 2 - Distribuição da população rural com mais de 10 anos por idade, sexo, condição de beneficiário/atividade - PNAD 1988



Fonte: Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000)

Gráfico 3 - Distribuição da população rural com mais de 10 anos por idade, sexo, condição de beneficiário/atividade - PNAD 1996

Veja-se que os dados dos gráficos 2 e 3, retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, utilizam a definição desse órgão para *trabalhador rural*¹⁷³. Assim, nem todas as pessoas que recebem benefícios da previdência rural estão aí incluídas e nem todos aqueles aqui tabulados como beneficiários foram obrigatoriamente trabalhadores rurais. Além disso, não inclui a área rural da região Norte. Os “ativos com 40 ou mais horas semanais de trabalho” foram definidos como aqueles que trabalharam 40 horas ou mais na semana da pesquisa e que não recebiam nem pensão nem aposentadoria; os “beneficiários ainda em atividade” foram definidos como aqueles que tinham renda mensal da ocupação principal e que recebiam também pensão ou aposentadoria; “aposentados” e “pensionistas” foram definidos como aqueles que não tinham renda mensal da ocupação principal e que recebiam rendimentos de aposentadoria e de pensão, respectivamente; os “inativos sem rendimentos” foram definidos como aqueles que tinham rendimento mensal de todas as fontes nulo.¹⁷⁴

Nota-se a alta incidência da acumulação de benefícios de aposentadoria e permanência no trabalho pelos homens rurais, mesmo em idades avançadas, tanto em 1988 quanto em 1996. Em 1988, cerca de 40% dos homens na faixa de idade de aproximadamente 70 anos continuam em atividade, embora recebendo benefício. Apesar da melhoria do valor do benefício, que duplicou em termos de número de salários mínimos, o mesmo padrão se repete em 1996. Esse fato pode ser um constructo social¹⁷⁵, dado o valor positivo alocado a pessoas idosas “vigorosas” que, apesar da idade, declaram continuar trabalhando¹⁷⁶.

¹⁷³ O IBGE assume a definição administrativa feita em nível municipal das áreas consideradas urbanas e rurais. Em princípio, todas as sedes de município, distrito e vila são consideradas urbanas e conseqüentemente a sua população. BELTRÃO; OLIVEIRA, **A população rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**, 2000. p. 7

¹⁷⁴ *Ibidem.*, 2000. p. 7.

¹⁷⁵ Qualquer entidade institucionalizada ou artefato num sistema social "inventado" ou "construído" por participantes numa cultura ou sociedade particular, e que existe porque as pessoas concordam em agir como se

As taxas de atividade apresentadas pelas mulheres nas duas datas são consistentemente inferiores a 40%, para todas as idades, para ambos os anos considerados. No entanto, a incidência de beneficiárias é bem alta, mesmo em 1988, quando a legislação incluía somente o chefe do arrimo familiar, denotando, provavelmente, um “vazamento” entre as categorias de “aposentadas” e de “pensionistas”. Observe-se que as taxas são crescentes já a partir de 60 anos, neste caso, provavelmente tratando-se de benefícios urbanos ou de aposentadorias por invalidez, já que a idade para elegibilidade é de 65 anos, atingindo cerca de 80% no entorno de 80 anos.

No lapso temporal de cinco anos após a implementação da nova legislação, em 1996, é nítida a retração da PEA não-recebedora de benefícios, conforme demonstrado no gráfico 3. Há uma expansão dos beneficiários e, principalmente entre os homens, de beneficiários ainda em atividade. É bastante claro, também, o novo amoldamento das taxas de incidência de recebimento de benefícios de aposentadoria entre a população do sexo feminino. Ao contrário do que acontecia em 1988, quando as taxas cresciam moderadamente a partir de 60 anos, em 1996 tem-se um crescimento rápido a partir de 55 anos de idade, atingindo os mesmos 80% de incidência já aos 60 anos de idade. Cresce também a taxa de incidência de pensionistas entre as mulheres mais velhas.¹⁷⁷

Como indica a Tabela 1 aumentou consideravelmente o número de beneficiários da previdência rural, embora a população rural tenha diminuído nos últimos anos (conforme visto no Gráfico 1):

Tabela 1 – Quantidade de Beneficiários da Previdência Rural

Ano	1991	1993	2000	2001	2002	2003
Total de benefícios rurais	4.080.400	5.370.597	6.493.872	6.621.259	6.869.592	7.029.02
Por tempo de contribuição ¹⁷⁸	-	-	5.661	6.068	6.567	6.938
Por Idade	2.240.500	3.113.715	4.012.127	4.117.371	4.287.817	4.403.561

ela existisse de facto ou seguem determinadas normas. VIZEU, A. A construção social da realidade e os operadores jornalísticos. **Revista FAMECOS**, nº 25, dezembro de 2004, p. 32.

¹⁷⁶ Idem., 2000, p. 9.

¹⁷⁷ Ibidem., 2000, p. 5.

¹⁷⁸ Refere-se aos benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos com averbação de tempo exercido na agricultura familiar.

Por invalidez	-	444.847	415.177	413.399	415.607	420.263
---------------	---	---------	---------	---------	---------	---------

Fonte: Dataprev, 2004. Beneficiários da Previdência Social Rural. Disponível em: http://www.dataprev.gov.br/home/estatistica/beneficios/rural/data/data_1991_03.shtm. Acesso em 17 dez 2011.

Os números impressionam: em doze anos os benefícios aumentaram em mais de setenta por cento. Enquanto que em 1991 o total de beneficiários da aposentadoria rural passou de mais de 4 milhões, esse número aumentou para mais de 7 milhões em 2003. Os dados também mostram que uma grande parte do total de beneficiários da previdência rural se constitui de segurados especiais, cujo acesso é universal e a contribuição se dá apenas quando há excedente na produção e essa é comercializada. Estas constatações vêm de encontro ao objetivo do trabalho: verificar a efetividade das normas da previdência rural garantidas pela Constituição de 1988.

Ademais, ampliar direitos sociais essenciais é garantir a regularidade, a segurança e a liquidez monetária que caracterizam os pagamentos previdenciários, fruto de uma conquista que advêm dos movimentos sociais e sindicalistas, os quais contribuíram para melhoria das condições de subsistência, pois o benefício se tornou um componente importante na renda dos domicílios e o sustento das famílias que vivem no meio rural.

Argumentam Reis e Schwartzman sobre saúde e previdência social ser dois componentes básicos da rede de segurança dos sistemas de bem estar social, sendo que:

A primeira, mais tradicional, é na forma de um sistema de amparo aos necessitados, no momento em que esta necessidade se manifesta, independentemente da causa da necessidade, ou da origem dos recursos. Esta visão está associada aos princípios éticos e religiosos da caridade, e esteve muito presente nos proponentes e defensores das *poor laws* inglesas, assim como de seus oponentes. A crítica a esta visão vem dos economistas liberais, para os quais a distribuição de recursos sem contrapartida cria parasitismo e dependência, e não gera as condições necessárias para que as pessoas deixem de viver de caridade. É desta forma que se desenvolve a distinção entre os *deserving* e *undeserving poor*, os primeiros sendo os que passam por períodos de dificuldade apesar de uma vida virtuosa de trabalho, e os segundos os que procuram fugir de suas responsabilidades e obrigações. Esta dicotomia é ainda muito atual nos debates sobre política social nos Estados Unidos, e tem também sua importância no Brasil.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Idem., 2011. p. 23

A contribuição dos benefícios previdenciários é, realmente, de grande valia na manutenção de renda da população idosa. Os dados de 1999 do IPEA mostram que o nível de pobreza no Brasil é muito alto, atingindo 34% da população, ou seja, 54,5 milhões de pessoas. A presença dos benefícios tem contribuído para que 45,3% da população situe-se acima da linha da pobreza, ou seja, 72,6 milhões de brasileiros.¹⁸⁰

A expansão da política previdenciária, a partir de 1991, contribuiu para que uma grande massa de trabalhadores rurais pudesse se aposentar com um benefício equivalente ao valor do salário mínimo. Os benefícios do setor representam um autêntico programa de renda mínima para os idosos residentes na área rural. O aumento no número de benefícios, conforme já apresentado, vem acompanhado de melhoria nas condições de vida de milhares de domicílios do setor rural. Com base nos dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 1999, elaborado pelo IPEA, o nível de pobreza nos domicílios com algum membro beneficiário da Previdência é 40,6% menor do que o restante de domicílios. Em 56,6% dos domicílios com presença de pelo menos um idoso aposentado, este é responsável pelo sustento da família.¹⁸¹

Para Santos e Lopes:

A dinâmica populacional brasileira tem mostrado uma alteração na proporção dos diversos grupos etários, alertando para o processo de envelhecimento da população, principalmente dos países em desenvolvimento como o Brasil. O envelhecimento populacional mesmo sendo considerado sinônimo de conquistas sociais do século XX, este coloca grandes desafios para a rede de seguridade social existente. O principal desafio do Brasil, frente a tal problemática delinea-se no fato, de que a questão do envelhecimento populacional vem acompanhada de uma gama de questões sociais ainda não equacionadas como: a pobreza, a exclusão de crescentes contingentes populacionais, e dos elevados níveis de desigualdade que assolam nossa estrutura social dentre outros.¹⁸²

Os autores referem que o espaço rural e mais especificamente os velhos rurais ganham destaque nessa problemática do envelhecimento por alguns motivos, por fazerem parte de um espaço que está passando por reconfigurações importantes, tanto no mundo do trabalho, como em sua forma de se articular as artimanhas do mercado. Esse veio possibilita refletir que o

¹⁸⁰ Idem., 2005. p. 204

¹⁸¹ Idem., 2005. p. 204

¹⁸² SANTOS, Valdir Júnio dos; LOPES, Tatiane da Silva. A onda idosa e o envelhecer no campo: dilemas e paradoxos contemporâneos do Sistema de Seguridade Social na América Latina. **VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de Galinhas, 2010. p. 2.

rural é um caso particular quando pensado pela lógica das políticas públicas. Procedente destacar que:

Os direitos sociais, finalmente, são direitos ao acesso a um conjunto de bens e serviços considerados indispensáveis para a vida digna e para a convivência social – o direito à educação, à saúde, ao trabalho, a um salário decente, à proteção em situações de doença e velhice, e assim por diante. As definições de quais sejam estes direitos, de que forma eles são estabelecidos, e qual é a responsabilidade da autoridade pública em suprir-los, tem sido objeto de grandes discussões filosóficas e conceituais, assim como de processos políticos e institucionais pelos quais determinados direitos vão se transformando em leis, ou pelo menos em expectativas consideradas legítimas.¹⁸³

Nesse sentido, pode-se dizer que ainda que benefícios previdenciários tenham uma função específica de servir como um seguro contra a perda da capacidade laborativa, é inegável o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda no campo e, neste sentido, colaborado para a erradicação da pobreza neste meio. A Constituição da República Federativa do Brasil e as leis complementares que se seguiram foram fundamentais para delinear essa nova realidade.

Cabe verificar em nível regional a efetividade dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, com base no número de benefícios urbanos e rurais concedidos em cada município e algumas relações relevantes.

3.2 Mapeamento dos benefícios rurais da microrregião de Getúlio Vargas

A Agência da Previdência Social de Getúlio Vargas foi instituída em 1996, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. É vinculada à Gerência Executiva de Passo Fundo e hierarquicamente subordinada à Gerência Regional Sul, com sede em Florianópolis – SC, que conta com os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A APS Getúlio Vargas atende o público oriundo de seis municípios (Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul,

¹⁸³ REIS, Elisa Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza e Exclusão Social**: aspecto sócio político. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon/pdf/exclusion.pdf Acessado em: 12 nov. 2011. p. 9.

Estação, Erebango, Sertão e Floriano Peixoto), totalizando aproximadamente 30.000 habitantes, conforme tabela a seguir¹⁸⁴:

Tabela 1 – População total da Microrregião de Getúlio Vargas: 40.637 habitantes

Município	Habitantes
Charrua	3.471
Erebango	2.970
Estação	6.011
Floriano Peixoto	2.018
Getúlio Vargas	16.154
Ipiranga do Sul	1.944
Quatro Irmãos	1.775
Sertão	6.294

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades>>.

Mapa 1 – Microrregião da APS de Getúlio Vargas

¹⁸⁴ Os municípios de Quatro Irmãos e Charrua não estão ligados à APS Getúlio Vargas, mas sim à Aps Erechim e Passo Fundo, respectivamente, por isso não foram utilizados no estudo.



Fonte: Google Maps. Mapa de Getúlio Vargas e divisas. Disponível em: <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-BR&tab=wl>>. Acesso em 3 jan 2012.

A APS conta com dois servidores administrativos, um gerente, um perito médico previdenciário, um zelador e vigilantes 24 horas. De acordo com informações do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social, são quase 400 perícias médicas/ mês e um número aproximado de 2.000 atendimentos mensais¹⁸⁵.

A infraestrutura da APS é considerada adequada pelo MPAS, dispondo de serviços de internet, fax, telefone, seis computadores, duas impressoras, duas máquinas reprográficas; além do material de expediente necessário para atendimento dos segurados com satisfatoriedade.

Em toda a microrregião, são 9.798 beneficiários, divididos em urbanos e rurais, sendo 4.851 beneficiários na área urbana - o que representa um percentual de 49,51% - e 4.947 na área rural - representando um percentual de 50,49%¹⁸⁶.

Os próximos tópicos farão uma breve qualificação de cada um dos seis municípios mencionados no que tange à população (faixa etária e gênero, inclusive), economia e outros dados afins, conforme pesquisas do IBGE¹⁸⁷. Também irá descrever as impressões do órgão representativo do trabalhador rural, qual seja o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, sobre os

¹⁸⁵ Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=307>

¹⁸⁶ Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=307>

¹⁸⁷ Os dados referentes à orçamento e despesa pública datam de 2009 (PIB, valor de FPM e despesas orçamentárias), enquanto os demais datam de 2007.

seguintes temas: a Previdência Social e seu associado; quais os meios viabilizadores para o trabalhador rural buscar seus direitos; se o mesmo procura o sindicato antecipadamente ou apenas quando do cumprimento dos requisitos para solicitar o benefício almejado; e, ainda, quais as ações que o sindicato realiza para garantir que todos seus associados tenham acesso às informações necessárias para exercerem seus direitos previdenciários.

3.2.1 Getúlio Vargas

A história do município de Getúlio Vargas teve início quando o governo do estado do Rio Grande do Sul decretou, em 6 de outubro de 1908, a criação de uma nova colônia no município de Passo Fundo. A partir de 1924, com o apoio da comunidade, um grupo de moradores levantou a bandeira de emancipação e, em 18 de dezembro de 1934, o governo federal decretou a criação do município de Getúlio Vargas. Ficaram ligados ao município os distritos de Erebangó, Ipiranga, Floriano Peixoto e o bairro Estação, agora municípios que integram a região.

Foi elevado à categoria de município com a denominação de Getúlio Vargas, pelo Decreto n. 5.788, de 18 de dezembro de 1934, desmembrado dos municípios de Erechim e Passo Fundo.

No último censo demográfico do IBGE, em 2007, o município alcançou o número de 16.154 habitantes, dos quais 7.849 homens e 8.305 mulheres.

Tabela 2 - Principais Indicadores de Getúlio Vargas

Total de endereços urbanos	6324
Total de endereços rurais	939
População residente alfabetizada	14.595
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Até 1/4 de salário mínimo	271
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Mais de 30 salários mínimos	16
Área da unidade territorial	286,567 km ²
Eleitorado	12.476
PIB per capita	14.112,37

Despesas orçamentárias empenhadas - Correntes	15.552.620,40
Valor do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	6.648.625,95

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em 13 set 2011.

O município de Getúlio Vargas, como se depreende dos dados elencados, tem mais de oitenta por cento da população residente na área urbana. E também conta com um número significativo de pessoas vivendo com apenas ¼ salário mínimo e cerca de 0,1% de habitantes que tem renda superior a trinta salários mínimos.

Em relação a despesas e receitas orçamentárias, encontram-se equilibradas, pois a receita é de R\$ 20.087.058,00 enquanto que as despesas são de R\$ 15.552.620,40 representadas percentualmente em 56,4% para receita e 43,6% para despesa.

O setor primário é um importante gerador de receita para o município de Getúlio Vargas. Na agricultura, destaca-se a produção de soja, milho, trigo e cevada. Na pecuária, merece destaque a criação de suínos, a produção de gados e ovinos para corte e a bacia leiteira, responsável pela geração de mais de 2,8 milhões de litros/ano.

O setor industrial conta com mais de 100 indústrias instaladas na cidade: é a atividade que mais emprega mão de obra no município. Merecem destaque a produção de vestuário e o ramo metalúrgico, voltado para a fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria de alimentos. Além disso, a produção de cartões também é uma referência do setor industrial. Getúlio Vargas abriga a fábrica da oitava maior fabricante de cartões bancários do mundo, que tem capacidade de produção de 15 milhões de cartões/mês.

A participação do comércio na economia também é significativa. Getúlio Vargas conta com um grande número de estabelecimentos comerciais, que atuam em vários segmentos: sempre oferecendo novidades, mantêm movimento no centro da cidade.

Associações bem organizadas e atuantes no município também têm se mostrado fundamentais para manter os setores da economia em constante aperfeiçoamento. Uma delas é o SUTRAF, voltado estrategicamente para atender os pequenos agricultores e trabalha para fortalecer e desenvolver a produção primária.

Os dados obtidos junto ao Sindicato Unificado dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, criado em 1965, demonstraram que a população atingida é de 4.000 agricultores, dos

quais 1.000 associados. A entidade possui dois funcionários para trabalhos burocráticos, uma servente e um dirigente. A rotina da entidade envolve organização de documentos, encaminhamentos, assessoria, declarações, informações, dentre outros.

A entidade entende que a Previdência Social Rural surgiu para o amparo dos trabalhadores na velhice, garantindo condições dignas de sobrevivência no campo. E acrescenta que o trabalho rural exige a mão-de-obra braçal e esforço físico constante, o que se torna impossível de manter na velhice; daí a necessidade da tutela estatal. Inobstante, o SUTRAF Getúlio Vargas propicia orientação sobre a legislação e os documentos necessários para a aposentadoria, além dos serviços relacionados ao Imposto Territorial Rural e INCRA.

Como forma de auxiliar os trabalhadores rurais, as ações do sindicato encontram-se direcionadas às reuniões nas comunidades, assembleias, palestras, aproximação do agricultor com o INSS, distribuição de materiais explicativos e divulgação na mídia local sobre os direitos dos trabalhadores rurais.

3.2.2 Erebango

O primeiro núcleo de moradores surgiu face à colonização judaica e castelhana, vindas da rede ferroviária em 1910. O nome geográfico próprio da cidade de Erebango tem origem tupi-guarani, que significa Campo Grande. A princípio era um distrito subordinado a Erechim, somente com a Lei Estadual n. 8.557, de 11 de abril de 1988 foi elevado a município. Quanto ao número de habitantes, segundo dados do IBGE de 2007, é de 2.970, dos quais 1.490 homens e 1.480 mulheres. Seguem alguns dados relevantes para contextualização do município:

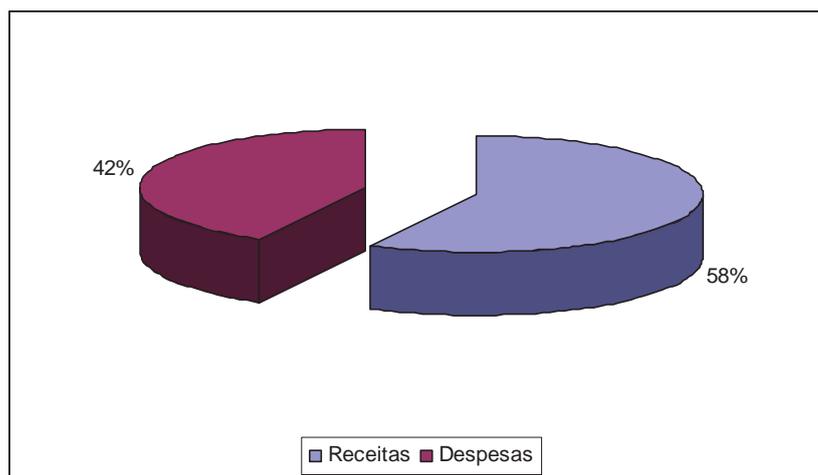
Tabela 3 - Principais Indicadores de Erebango

Total de endereços urbanos	814
Total de endereços rurais	329
População residente alfabetizada	2.585
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Até 1/4 de salário mínimo	77

População residente - classes de rendimento nominal mensal - Mais de 30 salários mínimos	1
Área da unidade territorial	153,123 km ²
Eleitorado	2.372
PIB per capita a preços correntes	14.426,38
Despesas orçamentárias empenhadas - Correntes	6.519.077,61
Valor do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	3.989.175,57

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em 13 set 2011.

O gráfico abaixo demonstra percentualmente a receita e a despesa orçamentárias do município.



Fonte: IBGE, 2012

Gráfico 4 - Receitas e despesas municipais

A economia do município de Erebangó está baseada na agropecuária, indústria e serviços. Apresenta 58% de receita e apenas 42% de despesas, mantendo as contas públicas equilibradas.

Em Erebangó, o Sindicato Unificado dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Alto Uruguai – RS, criado em 1989, forneceu os dados referentes aos trabalhadores rurais: são 520 agricultores no município de Erebangó, dos quais 215 associados. Possui apenas um funcionário, prestando serviços aos trabalhadores, no sentido de contratos e declarações diversas, resumo de bloco de produtores, agendamento no INSS, dentre outros.

O Sindicato entende que a Previdência Social é muito importante para o trabalhador rural, uma vez que garante a manutenção de uma vida digna quando este já não tem forças para trabalhar. Para tanto, a entidade busca disseminar o conhecimento dos direitos dos trabalhadores, realizando reuniões, mobilizações e manifestações.

A procura pela entidade ocorre tanto eventual quanto periodicamente, principalmente na busca de informações sobre os requisitos necessários para solicitar o benefício e; como forma de concretizar os direitos previdenciários do trabalhador rural, o sindicato atua realizando reuniões com coordenadores e dirigentes municipais e regionais, bem como com pessoas ligadas ao poder Legislativo e Judiciário.

3.2.3 Estação

Como marco do desenvolvimento desta localidade salienta-se a construção da estrada de ferro, pela qual aportaram os primeiros imigrantes colonizadores. Embora existente em anos anteriores, a estrada de ferro só foi inaugurada em 3 de maio de 1910 e a localidade recebeu o nome de Estação Erechim em função da estação ferroviária. Esta denominação permaneceu até 1935, quando recebeu a denominação de Estação Getúlio Vargas. Foi elevado a município com a denominação de Estação, pela Lei Estadual n. 8.572, de 21 de abril de 1988, alterada em seus limites pela Lei Estadual n. 9.028, de 8 de fevereiro de 1990, desmembrado-o de Getúlio Vargas.

Estação conta com 6.011 habitantes (2.095 homens e 3.060 mulheres) e 5.045 eleitores. Quanto às residências, são 2.265 urbanas e apenas 338 rurais.

Importante mencionar que este município conta com 87 pessoas que vivem com rendimento mensal de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que corresponde a 1,44% da população. Já no outro extremo, são 5 pessoas ou 0,08% que tem renda mensal superior a 30 salários mínimos.

A receita do município é de R\$ 10.810, 359, percentualmente 57,1%, enquanto que as despesas são de R\$ 8.137,637, percentual de 42,9%. A economia abrange agroindústria, indústria e serviço.

No município de Estação, os dados fornecidos pelo Sindicato Unificado dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Alto Uruguai – RS, criado em 1988, o qual atinge

uma população de 550 agricultores, sendo associados apenas 208. A entidade conta com um funcionário, prestando serviços que envolvem orientações e verificação de documentos necessários para o encaminhamento de benefícios junto ao INSS, contratos diversos, ITR, revisões de talões, projetos de custeio, dentre outros.

A entidade entende que a Previdência Social é uma conquista onde foi necessária muita luta e persistência dos movimentos que pressionaram governos ao ponto de efetivar os direitos. E ressalta, ainda, que os agricultores também pagam INSS através da compra e venda dos produtos.

Na busca de seus direitos, o SUTRAF de Estação refere que os trabalhadores rurais buscam três direções: a liderança do sindicato municipal, a agência do INSS e em último caso, ajuda jurídica. Mas que normalmente o trabalhador busca o sindicato para se informar sobre a documentação necessária para o encaminhamento do benefício, procurando sempre agendar para organizar antecipadamente os documentos. Como forma de auxiliar os trabalhadores rurais, a entidade oportuniza reuniões nas comunidades, divulgação nas mídias locais, com o objetivo de orientar sobre como proceder para requerer seus direitos.

3.2.4 Floriano Peixoto

O nome dado é em homenagem ao emitente Marechal Floriano Peixoto, militar brasileiro e segundo presidente da república do Brasil, que teve ação marcante na guerra do Paraguai. Ficou conhecido como "marechal de ferro".

Floriano Peixoto, distrito de Getúlio Vargas, emancipou-se em 1995 e foi instalado em 1997. Nasceu do descaso e do abandono do município-mãe já que, por ser um distrito pouco desenvolvido economicamente e por ter um relevo bastante acidentado, tornava-se bastante onerosa a manutenção dos serviços públicos. Por conseqüência, recebia pouca atenção e investimentos, que só contribuíram para o ideal emancipacionista.

A colonização do município se deu principalmente, por imigrantes alemães, poloneses e italianos. Seus descendentes formam hoje a grande parte da população do município.

Nas informações fornecidas pelo município de Floriano Peixoto junto ao IBGE (2007), constam 2.018 habitantes, dos quais 1.081 homens e 937 mulheres. Importante destacar uma

peculiaridade: em Floriano Peixoto há 187 endereços urbanos e 674 endereços rurais, diferentemente do que se viu nos municípios já descritos.

Tabela 4 - Principais Indicadores de Floriano Peixoto

Total de endereços urbanos	187
Total de endereços rurais	674
População residente alfabetizada	1.859
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Até 1/4 de salário mínimo	83
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Mais de 30 salários mínimos	-
Área da unidade territorial	168,428 km ²

Tabela 4 - Principais Indicadores de Floriano Peixoto

Eleitorado	2.002
PIB per capita a preços correntes	13.481,27
Despesas orçamentárias empenhadas – Correntes	5.202.131,59
Valor do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	3.989.175,57

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em 13 set 2011.

Há que se notar, inclusive, a inexistência de renda per capita superior a 30 salários mínimos mensais; e, de outro lado, a ocorrência de 4,11% dos habitantes vivendo com menos de ¼ do salário mínimo/mês.

Dentre as principais atividades no município de Floriano Peixoto destacam-se as culturas de produção de grãos, frutas e hortigranjeiros. As principais culturas têm um papel fundamental na economia e no desenvolvimento do município, como produtora de matéria-prima e geração de empregos diretos e indiretos.

Os dados referentes aos trabalhadores rurais de Floriano Peixoto não foram disponibilizados pelo sindicato do município, mesmo mediante várias solicitações da pesquisadora. O motivo dado pela entidade foi o excesso de atividades. Isto deixou uma

lacuna no estudo.

3.2.5 Ipiranga do Sul

Distrito criado pela Lei Municipal n. 92 de 22 de outubro de 1949, desmembrado dos distritos de Erebangó e Getúlio Vargas, assim permanecendo até 1960. Foi elevada a categoria de município pela Lei Estadual n. 8.999, em 11 de janeiro de 1990. O município possui 1.944 habitantes, sendo 50% homens e 50% mulheres. A tabela abaixo reúne alguns outros dados disponibilizados pelo IBGE que são importantes para compreensão da conjuntura municipal.

Tabela 5 - Principais Indicadores de Ipiranga do Sul

Total de endereços urbanos	371
Total de endereços rurais	480
População residente alfabetizada	1.789
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Até 1/4 de salário mínimo	21
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Mais de 30 salários mínimos	11
Área da unidade territorial	157,883
Eleitorado	1.712
PIB per capita a preços correntes	21.800,33
Despesas orçamentárias empenhadas - Correntes	6.136.141,98
Valor do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	3.989.177,67

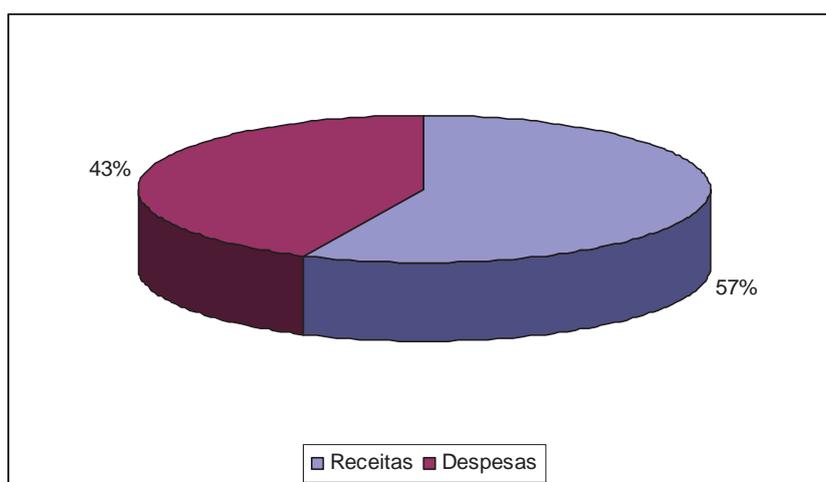
Fonte: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em 13 set 2011.

Levando em consideração os dados apresentados, percebe-se que o município de Ipiranga do Sul ainda conta com a maioria da população vivendo na área rural e uma quase totalidade de cidadãos alfabetizados. Ademais, conta com 1% dos munícipes sobrevivendo

com renda igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; enquanto tem 0,56% da população com renda mensal superior a trinta salários mínimos.

É um município eminentemente rural, com o cultivo de soja, milho e trigo; além da criação de gado leiteiro.

Demonstra-se graficamente o percentual de despesas e receita do município, a receita é de R\$ 8.121, 76 e as despesas R\$ 6.136, 14.



Fonte: IBGE, 2012

Gráfico 5 – Receitas e despesas municipais

Pode-se considerar que até o momento do censo demográfico em 2007, o orçamento do município encontrava-se positivo, considerando-se o percentual de 57% de receita e 43% de despesas. Cabe acrescentar que o município contempla segmentos da agropecuária, indústria e serviços, os quais agregam valor à receita orçamentária.

No município de Ipiranga do Sul, a situação do trabalhador rural foi pesquisada junto ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, denominado Sindicato Unificado dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar – SUTRAF. A organização foi criada em 1989 e unificada ao SUTRAF em 1998. A totalidade da população de Ipiranga do Sul é assistida pelo Sindicato.

Isto demonstra que se trata de um município com base no agronegócio e voltado à pequena agricultura de subsistência, no seio da família.

Quanto ao número de associados no SUTRAF, são precisamente 150, sendo que o sindicato conta com apenas um funcionário que presta serviços de atendimento ao público, no

que diz respeito a contratos, declarações, encaminhamento de carteirinha de viagem, de Unimed, declaração de ITR, declaração de IR, propostas custeio, habitação na lavoura, resumo de talões, declaração de atividade rural, organização e agendamento de benefícios com INSS, dentre outros serviços necessários.

Sobre a importância da previdência social na inclusão do trabalhador rural, o relato do sindicato fez referência ao seguinte: o acesso às informações corretas para busca dos direitos dos associados; conhecimento sobre os deveres; e a relevância do amparo financeiro prestado pelo INSS depois de tantos anos de trabalho. Segundo a entidade, tudo isto faz parte de um reconhecimento da dignidade do trabalhador, o qual deu sua contribuição na dinâmica social onde está inserido.

Dentre os meios que o trabalhador pode utilizar para buscar seus direitos no município, está o sindicato, que busca fornecer informações nas reuniões, já que participa dos movimentos em prol da melhoria da legislação e trabalha de forma eficaz garantindo o alcance aos direitos do trabalhador rural. Pôde-se verificar, através dos dados coletados na entrevista, que o trabalhador procura o sindicato regularmente, principalmente para esclarecimento de dúvidas sobre a documentação necessária para concessão do benefício. Portanto, as ações que o sindicato realiza, de forma a garantir que todos os seus associados tenham acesso às informações necessárias para exercerem seus direitos previdenciários, são vinculadas a divulgação por meio de reuniões, assembléias, cursos de aperfeiçoamento para funcionários, atos e campanhas e palestras específicas em parceria com o INSS.

3.2.6 Sertão

O município teve origem com a construção da estrada de ferro, tendo a localidade sido fundada em 1918, por um grupo de italianos. Em divisão administrativa o município de Sertão no ano 1933, era subordinado ao município de Passo Fundo. Foi elevada a categoria de município pela Lei Estadual n. 720 de 5 de novembro de 1963.

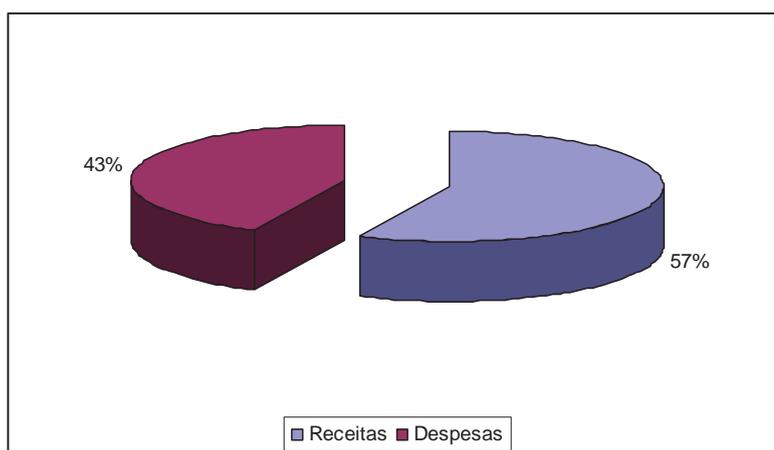
O município tem 6.294 habitantes, dos quais 3.045 homens e 3.249 mulheres.

Tabela 6 - Principais Indicadores de Sertão

Total de endereços urbanos	1.679
Total de endereços rurais	1.242
População residente alfabetizada	5.613
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Até 1/4 de salário mínimo	136
População residente - classes de rendimento nominal mensal - Mais de 30 salários mínimos	6
Área da unidade territorial	439,473 km ²
Eleitorado	5.691
PIB per capita a preços correntes	18.293,53
Despesas orçamentárias empenhadas - Correntes	9.098.505,65
Valor do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	3.989.175,57

Fonte: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em 13 set 2011.

A receita e a despesa do município são apresentadas no gráfico 5, a receita é de R\$ 11.996, 418 e a despesa é R\$ 9.098, 506.



Fonte: IBGE, 2012

Gráfico 6 – Receitas e despesas municipais

Em Sertão a economia tem como base a agropecuária, a indústria e serviços, o que contribui para receita positiva de 57% e a manutenção do equilíbrio, já que as despesas giram em 43%.

Percebe-se que Sertão, assim como Getúlio Vargas, conta com a maior parte da população residente na cidade. Outro dado que chama à atenção é o número de eleitores: 5.691. No total são 6.294 habitantes. Apenas 603 pessoas do município não estão obrigadas a votar. Observe-se também a grande extensão de terras que fazem parte deste município.

Quanto aos trabalhadores rurais do município, as informações fornecidas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Sertão, indicam o número de 3.600. Destes, 800 são associados.

A criação do sindicato data de 9 de abril de 1967. As atribuições diárias envolvem serviços burocráticos, declarações, contratos, orientações, organização de classe, acesso a todos os programas da Federação, defesa dos agricultores, familiares e segurados especiais através de comissões junto à Prefeitura Municipal, Banco do Brasil, Governo do Estado do Rio Grande do Sul e outros órgãos.

O sindicato compreende ser muito importante a previdência social abranger todos os trabalhadores, independente do ramo de atividade; busca orientá-los sobre os documentos comprobatórios necessários para exercerem os direitos de aposentadoria. Refere que uma das grandes dificuldades encontradas pela entidade consiste nos trabalhadores que só se interessam pelo assunto quando completam a idade mínima exigida para concessão da aposentadoria e não tem em mãos a documentação mínima exigida para concessão do benefício.

Entretanto, o sindicato procura através de cursos e palestras orientar os trabalhadores, utilizando também ações pré-definidas para garantir que todos tenham acesso às informações necessárias, de forma que organizem toda documentação legal, com o objetivo de efetivar as conquistas do movimento sindical no meio rural.

Apresentados aspectos próprios de cada município, cabe realizar o elo dos mesmos com a pesquisa proposta e principalmente com os dados referentes à previdência social rural, como ver-se-á a seguir.

3.3 Previdência Social Rural na microrregião Getúlio Vargas: breve análise quanto à efetivação do direito do segurado especial

Como visto nos tópicos anteriores, somente os municípios de Floriano Peixoto e Ipiranga do Sul contam com mais pessoas residindo na área rural do que na área urbana. Mas mesmo nos demais, ainda é significativa a parcela da população que reside no meio rural. Importante mencionar, também, o grande número de pessoas que vivem com renda mínima de ¼ do salário mínimo em Floriano Peixoto e Ipiranga do Sul; e, paradoxalmente, significativo número que tem renda superior a 30 salários mínimos nesta última municipalidade.

As informações prestadas pelos sindicatos de cada município (com exceção de Floriano Peixoto, pelas razões já aduzidas), em suma, demonstram que atualmente a entidade está mais voltada aos assuntos burocráticos, administrativos e de orientação/informação ao associado, deixando de lado o caráter intenso que o distinguia dos demais movimentos. Porém, são unânimes em afirmar a relevância da previdência social para sua clientela.

Dito isto, necessário analisar os dados apresentados em seguida, para verificar, além da apreciação do órgão representativo, se houve a efetividade dos direitos garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil *in loco*. Importante afirmar que as tabelas 7 e 8 referem-se aos benefícios em manutenção¹⁸⁸:

Tabela 7 – Benefícios urbanos mantidos pelo INSS

MUNICÍPIO	QUANTIDADE	CONTEÚDO TOTAL: VI MR
Getúlio Vargas	2.598	2.211.471,55
Sertão	596	418.895,06
Erebango	254	192.303,30
Estação	936	737.562,78
Ipiranga do Sul	100	83.893,80
Floriano Peixoto	51	31.161,88
Total	4.535	3.675.288,37

Fonte: Dataprev – DIMD – Divisão de Administração de Dados, 2012.

¹⁸⁸ Benefícios que estão sendo pagos pela microrregião de Getúlio Vargas, em cada um dos 6 municípios, podendo ter sido concedidos em localidade ou microrregião diversa.

Na Tabela 8, observa-se o quantitativo de benefícios urbanos em manutenção, em cada um dos municípios da microrregião Getúlio Vargas, além do respectivo valor.

Tabela 8 – Benefícios rurais mantidos pelo INSS

MUNICÍPIO	QUANTIDADE	CONTEÚDO TOTAL: VI MR
Getúlio Vargas	1.580	976.063,81
Sertão	1.100	679.436,34
Erebango	353	218.044,88
Estação	527	324.466,05
Ipiranga do Sul	542	336.996,14
Floriano Peixoto	548	339.245,97
Total	4.650	2.874.253,19

Fonte: Dataprev – DIMD – Divisão de Administração de Dados, 2012.

Fazendo-se uma relação entre urbanos e rurais conforme Tabelas 7 e 8, identifica-se que o número de beneficiários urbanos de Getúlio Vargas e Estação são superiores aos beneficiários rurais. Diferente situação é visualizada nos outros municípios, já que há mais beneficiários rurais.

Relacionando-se os dados dos trabalhadores rurais com o número de habitantes, conforme censo demográfico do IBGE de 2007, pode-se dizer que os benefícios em Ipiranga do Sul atingem 27,33% da população, sendo que destes apenas 7,56% são associados ao sindicato. No município de Sertão os benefícios abrangem 17% dos trabalhadores rurais, porém 12% somente são associados ao sindicato. Em Erebango, município com 1.944 habitantes, dos quais 18,15% beneficiários rurais, e apenas 7,46% são sindicalizados rurais. No município de Estação tem-se um total 8,65% de beneficiários do meio rural, e 3,41% dos habitantes ligados ao sindicato rural. Quanto ao município de Floriano Peixoto, com 2.018 habitantes, sendo que 88,33% no meio rural, dos quais 27,15% beneficiários do INSS. Por fim Getúlio Vargas, com 9,90% de beneficiários rurais e 6,26% sindicalizados.

Ainda que benefícios previdenciários tenham uma função específica de servir como substituto da renda quando da perda de capacidade laborativa, é inegável o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda no campo e, neste sentido,

colaborado para a erradicação da pobreza. A Constituição de 1988 e as leis complementares que se seguiram foram fundamentais para delinear essa nova realidade.

Observe-se que a soma total dos benefícios rurais nos seis municípios chega a R\$ 2.874.253,19, ou seja, cada mês a Previdência Social injeta quase 3 milhões de reais nesses municípios. Somando-se com os benefícios urbanos, chega-se ao total de R\$ 6.549.541,56 a cada mês. Isso significa que, mensalmente, é disponibilizado aproximadamente o mesmo valor que os municípios de Erebango, Florianópolis e Ipiranga do Sul empenharam de despesas corrente no ano de 2009.

Quanto aos benefícios concedidos nesta microrregião, veja-se a tabela 9, que especifica o número de benefícios, mas desta vez por público (urbano ou rural) junto ao Regime Geral de Previdência Social, no período compreendido entre 2005 e 2011, anualmente:

Tabela 9 - Benefícios concedidos Microrregião Getúlio Vargas (2005-2011)

Clientela	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Urbano	855	813	725	899	861	908	1.139	6.200
Rural	988	814	627	682	598	598	620	4.927

Fonte: Dataprev – DIMD – Divisão de Administração de Dados, 2012.

Inegável que ao longo dos anos têm diminuído a quantidade de benefícios na região estudada. Mas alguns fatores devem ser levados em consideração, tais como o êxodo rural, a diminuição da população dos municípios, as ações de repressão das fraudes contra o sistema e também a aplicação de leis mais rigorosas para concessão dos benefícios. Entretanto, ainda que exista uma diminuição, deve-se confrontar o número de benefícios com a quantidade da população atendida: a cada 100 pessoas, mais de 1,5% recebeu benefício rural NO ANO DE 2011. Levando em consideração os sete anos apresentados na tabela, tem-se 12,12% da população TOTAL.

Não há que se falar em falta de efetividade dos direitos outorgados e estendidos pela Constituição da República Federativa do Brasil. Talvez sejam necessárias políticas de informação da população-alvo, qualificação das entidades representativas, aproximação do

INSS com os segurados; dentre outras ações que podem contribuir para que cada vez mais segurados especiais possam ter seus direitos garantidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificando a trajetória de inserção do trabalhador rural na legislação previdenciária, é possível perceber a evolução do sistema assistencial precário do PRORURAL/FUNRURAL, para o regime especial da previdência rural, implementado com base nos princípios da seguridade social expressos na Constituição de 1988.

A partir da regulamentação da previdência rural, com a aplicação das leis de custeio e benefícios da previdência (Leis 8.212 e 8.213, de 24 de junho de 1991), chegou ao meio rural um sistema de atendimento ao pequeno produtor; sistema este que reconhece o direito ao benefício previdenciário de diferentes espécies (salário maternidade, auxílio-acidente, auxílio-doença, auxílio-reclusão e aposentadoria por idade) independente de contribuição, constituindo-se numa inovação do sistema previdenciário, que desde sua criação em 1923 destinava-se apenas às categorias urbanas.

Outro avanço significativo refere-se ao valor do benefício em patamar não inferior a um salário mínimo, estendido também à previdência rural. Todos estes avanços e conquistas buscam oferecer proteção social ao trabalhador rural, o que passou a qualificar a previdência brasileira como administradora de um dos grandes programas de renda mínima a nível internacional. O Brasil segue com um sistema previdenciário peculiar, que abraça tanto a previdência urbana contributiva, quanto a previdência rural, que se aproxima, na lição de Schwarzer a uma aposentadoria básica universal não contributiva e de valor único. Essa configuração do nosso sistema previdenciário tem gerado sérias preocupações no que tange ao seu custeio, pois seu financiamento, tem se operado mediante o recurso á contribuição dos segurados urbanos, fator que tem contribuído com o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema geral¹⁸⁹.

¹⁸⁹ SCHWARZER, Helmut. **Previdência Rural e Combate a Pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará**. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 14, abr., 2000. p. 38.

Mas, tendo em vista que este estudo teve por propósito principal averiguar a efetividade dos dispositivos legais referentes ao segurado especial após 1988, eis outras constatações:

1. ao longo do tempo, as sociedades foram desenvolvendo sistemas de proteção para seus membros não-ativos. O mais antigo desses sistemas, foi o intrafamiliar, no qual, mediante ajuda do grupo familiar, os idosos ou inválidos encontravam amparo para a sobrevivência durante o período de inatividade. O sistema de proteção familiar, apesar de ainda estar presente atualmente, foi perdendo sua vitalidade com as mudanças de padrão de socialização trazidas pelo processo de industrialização, ocorrido no século XX.
2. de fato verifica-se que o trabalhador rural conquistou seu reconhecimento social e seu espaço de direito no campo. No final da década de 89 tem-se sedimentada a identidade do trabalhador rural e da trabalhadora rural, através da elaboração de políticas públicas destinadas a este segmento e iguais aos trabalhadores urbanos, as quais envolvem saúde, aposentadoria integral, saneamento, educação, dentre outros direitos que podem ser ainda mais abrangentes.
3. tudo isso conseqüentemente contribui para um envelhecimento com dignidade, onde o trabalhador rural pode manter seu sustento próprio sem depender da caridade da família; e para a manutenção dessa população em seu ambiente natural. Isto relaciona-se com a identidade do trabalhador rural, intimamente ligada com sua terra, seus instrumentos de trabalho e sua noção de cidadão.
4. procedente salientar que a expansão da política previdenciária, a partir de 1991, contribuiu para que uma grande massa de trabalhadores rurais pudesse se aposentar com um benefício equivalente ao valor do salário mínimo, além de estender os benefícios às trabalhadoras mulheres.
5. dos municípios mapeados no estudo, verificou-se que os benefícios rurais mantidos pelo INSS, nos seis municípios da microrregião Getúlio Vargas, são significativos. Fez-se uma relação entre urbanos e rurais conforme se identificando o número de beneficiários urbanos de Getúlio Vargas e Estação são superiores aos beneficiários rurais. Situação diversa da encontrada nos municípios de Erebangó, Sertão, Floriano Peixoto e Ipiranga do Sul, onde há mais beneficiários rurais.

6. os dados dos trabalhadores rurais revelaram em relação ao número de habitantes, conforme censo demográfico do IBGE de 2007, que os benefícios em Ipiranga do Sul atingem 27,33% da população, sendo que desses apenas 7,56% são associados ao sindicato. No município de Sertão os benefícios abrangem 17% dos trabalhadores rurais, porém, 12% somente são associados ao sindicato. Em Erebango, município com 2.881 habitantes, dos quais 12,25% beneficiários rurais, e apenas 7,46% são sindicalizados. No município de Estação tem-se um total de 8,65% de beneficiários no meio rural e 3,41% dos habitantes ligados ao sindicato rural. Quanto ao município de Floriano Peixoto, com 2.148 habitantes, sendo que 88,33% no meio rural, dos quais 25,51% beneficiários do INSS. Por fim Getúlio Vargas, com 9,90% de beneficiários rurais e 6,26% sindicalizados.
7. nessa linha de análise, as disposições legislativas que ampliaram a cobertura previdenciária do trabalhador rural, possibilitaram o reconhecimento dessa população como contribuinte para economia local, estadual e até mesmo nacional. Como o seu trabalho e a sua renda minimizam condições de pobreza absoluta e contribuem na receita municipal, porque é em âmbito local e regional que buscam matéria-prima para o seu trabalho e interferem positivamente nas relações de consumo.
8. procedente inferir, que cabe ao Estado dar condições e criar mecanismos para participação deste trabalhador rural, contribuir financeiramente para Previdência Social. Enquanto isso não ocorre, não há porque discutir ou limitar direitos conquistados.

Quanto às dificuldades inerentes a realização da pesquisa, pontua-se a dificuldade de compreensão sobre disciplinas tão diferentes e complementares como a História e o Direito. Diferentes, pela humanidade na História, complementar pela organização desta no Direito. Acredita-se como pesquisadora, que não houve a viabilidade de cobrir todas as arestas necessárias e obrigatórias a dados históricos, numa perspectiva tão importante como é a do trabalhador rural.

Por fim, o aprendizado foi considerado válido já que este estudo foi construído mediante duas análises, quais sejam, história e jurídica. Importante, reafirmar, a dificuldade junto ao município de Floriano Peixoto, quanto à entrega do questionário, o qual houve uma recusa por parte do dirigente do sindicato.

Como contribuição futura, às novas pesquisas sobre a temática, acredita-se ser interessante abordar o assunto com trabalhadores rurais, os quais podem fornecer um aporte teórico sobre suas memórias em um determinado recorte-temporal, o que interessou essa pesquisadora, por meio de conversas informais, retratar o trabalhador rural, com base em suas crenças, expectativas e singularidades.

Ainda que benefícios previdenciários tenham uma função específica de servir como “seguro contra perda de capacidade laborativa”, é inegável o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda no campo e, neste sentido, colaborado para a erradicação da pobreza. A Constituição de 1988 e as leis complementares que se seguiram foram fundamentais para delinear essa nova realidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Célia Maria de. **Política social e assistência médica aos trabalhadores rurais: Um estudo sobre o Funrural**. Dissertação de mestrado, IMS, Rio de Janeiro, 1981.

ALMIRO, Affonso. **Teoria do Direito Previdenciário brasileiro e bibliografia previdenciária brasileira**. Rio de Janeiro : IBDP, 1984.

ANJOS AUGUSTO, Helder dos; MAGALHÃES, Eduardo Ribeiro. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 7, n. 2, maio/ago., Minas Gerais, Universidade Federal de Lavras, 2005.

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BARCELLOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BECKER, B. K. Modernidade e Gestão do Território no Brasil: da integração nacional a integração competitiva. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 31, 1991.

BELTRÃO, Kaizo Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de. **A população rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. (Texto para Discussão, n. 759). Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BRASIL. **Constituição** (1891). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. **Decreto-legislativo 3.724**. 12 de março de 1919.

BRUMER, A. Previdência Social Rural e Gênero. **Sociologias**. Porto Alegre. ano 4, n. 7, jan/jun. 2002.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, Maria de Lurdes Nunes. **Previdência Social do Trabalhador Rural**: um desafio para seguridade social. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, 23 a 26 ago., 2011.

CHAPARRO, Fernando Meneguetti. O enquadramento do trabalhador rural no sistema previdenciário: uma visão constitucional. **Revista Científica**, v. 2, n. 2, ago., 2011.

Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Anteprojeto Constitucional. in **Diário Oficial da União**, seção 1, 26 de Setembro de 1986.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 4. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva: 2005.

COELHO, O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (coord. Editorial). **O Processo Constituinte 1987-1988: Documentação fotográfica [sobre] a Nova Constituição**. Brasília: AGIL, 1988.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E CIDADÃO. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em 30 jun., 2007.

DECRETO-LEI 564 DE Lº DE MAIO DE 1969. DOU de 02/05/1969. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/564.htm> Acesso em: 21 mar., 2011.

DELGADO, Guilherme. **Previdência Rural: Relatório de Avaliação Sócio-Econômica**. Brasília: IPEA, 1997.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR, José Carlos (Coord.). **A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2000.

DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. Evolução histórico-geral e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR, José Carlos (Coord.). **A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2000.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

DOSSE, François. **História em Migalhas**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

ECO, Umberto. **Metodologia: como se faz uma tese**. 10. ed. São Paulo: Perspectiva S. A., 1993.

FÉLIX, Loiva Otero. **História e memória: a problemática da pesquisa**. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

GAMBIAGI, Fabio. **As muitas reformas - previdência social**. (Texto para Discussão, n. 430). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: Departamento de Economia, 2000.

GOULART JÚNIOR, Edward et al. Considerações sobre a terceira idade e o mercado de trabalho: questionamentos e possibilidades. **RBCEH**, Passo Fundo, v. 6, n. 3, p. 429-437, set./dez. 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas do século XX**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>> Acesso em: 12. jan. 2012.

JORGE, Eduardo. Atas das Comissões. p. 39. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>
Acessado em: 20 jun., 2011.

LE GOFF, Jacques. A visão dos outros: um medievalista diante do presente. In: CHAUVEAU, Agnès. **Questões para a história do presente**. Bauru, São Paulo: EDUSC, 1999.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História**: lições introdutórias 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAGALHÃES, Raphael de Almeida. Atas das Comissões. p. 71. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>
Acessado em: 20 jun., 2011.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. Tomo I: Noções de Direito Previdenciário. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 4. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1996.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em <http://previdencia.gov.br/conteudodinamico.php?id=443> Acesso em 21 mar., 2011.

MIX, Miguel Rojas. Imaginário, civilização e cultura para o século 21. **Zero Hora**. Caderno de Cultura. 20 de maio, Porto Alegre, 2002.

MORAES, Evaristo de. **Apontamentos de direito operário**. São Paulo: LTr, 1986.

MORELLO, Evandro José. **Os trabalhadores rurais na Previdência Social**: tipificação e os desafios à maior efetividade do direito. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2007.

MOTTA, Alda Britto da. Envelhecimento Masculino: trabalho, aposentadoria e participação social. In: BARROS JÚNIOR, Juarez Correia. (Org.). **Empreendedorismo, Trabalho e Qualidade de Vida na Terceira Idade**. São Paulo: Editora Edicon, 2009.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil**: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados, n. 15, v. 43, 2001.

NERI, Agnaldo Aparecido. O envelhecimento no universo do trabalho – desafios e oportunidades depois dos 50 anos. In: BARROS JÚNIOR, Juarez Correia. (Org.). **Empreendedorismo, Trabalho e Qualidade de Vida na Terceira Idade**. São Paulo: Editora Edicon, 2009.

NORA, Pierre. Entre a memória e a história. A problemática dos lugares. **Revista Projeto História**, n. 10, dez., São Paulo, 1993.

OLIVEIRA, Francisco E.B.; BELTRAO, K.I.; FERREIRA, M.G. **Reforma da Previdência**. (Texto para discussão, n. 508). Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

OLIVEIRA, Julieta Teresa Aier de. **Breve histórico do trabalhador rural no Brasil**. Disponível em: http://www.feagri.unicamp.br/unimac/pdfs/Breve_Historia_do_Trabalho_Rural_no_Brasil.pdf. Acessado em: 28 dez. 2011.

OLIVEIRA, Tânia Cristina de. A evolução histórica da Previdência social rural no Brasil. In: **Revista Brasileira de saúde ocupacional**, n.º4, vol.16 out. a dez, 1988.

PALMEIRA FILHO, Eduardo Rivera. Os benefícios previdenciários do segurado especial no regime geral de previdência social. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coords.). **Previdência do Trabalhador Rural em Debate**. Curitiba: Juruá, 2011.

PEREIRA, Luis Carlos; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. **Reformas Econômicas em Democracias Novas**. São Paulo: Nobel, 1993.

PEREIRA, Rodrigo Marques e LIPSCH, Verence Teresinha. **Floriano Peixoto da Imigração a Atualidade dois Séculos de História**. Floriano Peixoto: Graffoluz Editora e Indústria Gráfica Ltda., 2004.

PEREIRA, Rodrigo Marques e LIPSCH, Verence Teresinha. **Floriano Peixoto da Imigração a Atualidade dois Séculos de História**. Floriano Peixoto: Graffoluz Editora e Indústria Gráfica Ltda., 2004.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Políticas Sociais. **Acompanhamento e Análise**, n. 14, fev., IPEA, 2007.

REIS, Elisa Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza e Exclusão Social**: aspecto sócio político. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon/pdf/exclusion.pdf Acessado em: 12 nov. 2011.

REZENDE, Raimundo. Atas das Comissões. p. 9. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

RIBEIRO, Júlio César Garcia. **A Previdência Social do Regime Geral na Constituição Brasileira**. São Paulo: LTr, 2001.

RIO DE JANEIRO. Dataprev - DIMD - Divisão de Administração de Dados, 2012.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003

RODOLFO R. Junior. Atas das Comissões. p. 102. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. A Reforma Sanitária e o Sistema Único de Saúde. In: NESP/UnB. **Incentivo à Participação popular e Controle Social no SUS**: Textos técnicos para conselheiros de saúde. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.

SANTOS, Valdir Júnio dos; LOPES, Tatiane da Silva. A onda idosa e o envelhecer no campo: dilemas e paradoxos contemporâneos do Sistema de Seguridade Social na América Latina. **VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de Galinhas, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 33

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SCHWARZER, Helmut. Previdência Rural e Combate a Pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 14, abr., 2000.

STEENBOCK, Mario. **Previdência Social**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 11 abr., 2010.

STEFHANES, Reinhold. Atas das Comissões. p. 159. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

TEDESCO, João Carlos. **Memória e cultura:** o coletivo, o individual, a oralidade e fragmentos de memórias de nonos. Porto Alegre: EST, 2001.

TEDESCO, João Carlos. **Nas cercanias da memória:** temporalidade, experiência e narração. Passo Fundo: UPF: Caxias do Sul: EDUCS, 2004.

TOLEDO, Eliziário Noé Boeira. Agricultores familiares, um conceito de resistência. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coords.). **Previdência do Trabalhador Rural em Debate.** Curitiba: Juruá, 2011.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social.** São Paulo: Saraiva, 2007.

VARGAS, Dornelles. Atas das Comissões. p. 39-42. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acessado em: 20 jun., 2011.

VIANNA, Cláudia Salles. **Previdência Social:** custeio e benefícios. São Paulo: LTr, 2005.

VIZEU, ALFREDO. A Construção Social da Realidade e os Operadores Jornalísticos. **Revista FAMECOS**, n. 25, dezembro de 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO

DADOS DO SINDICATO

Nome:

Criação:

Municípios de abrangência:

População atingida:

Nº de associados:

Nº de funcionários:

Serviços prestados:

Dirigente:

Profissão:

- 1) Qual a importância da previdência social abranger todo trabalhador rural?
- 2) De que meios o trabalhador se utiliza para buscar seus direitos?
- 3) O trabalhador procura o sindicato antecipadamente ou somente quando do cumprimento dos requisitos para solicitar o benefício almejado?
- 4) Que ações o sindicato realiza para garantir que todos seus associados tenham acesso às informações necessárias para exercerem seus direitos previdenciários?

ANEXOS