



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

JÉSSICA FERREIRA DE JESUS

**A SOLIDARIEDADE E A CONTRIBUTIVIDADE NA PREVIDÊNCIA
RURAL: UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS
TRABALHADORES RURAIS EM UMA PERSPECTIVA MACRO DE
SEGURIDADE SOCIAL.**

Salvador
2018

JÉSSICA FERREIRA DE JESUS

**A SOLIDARIEDADE E A CONTRIBUTIVIDADE NA PREVIDÊNCIA
RURAL: UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS
TRABALHADORES RURAIS EM UMA PERSPECTIVA MACRO DE
SEGURIDADE SOCIAL.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em
Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da
Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. André Alves Portella

Salvador
2018

JÉSSICA FERREIRA DE JESUS

A SOLIDARIEDADE E A CONTRIBUTIVIDADE NA PREVIDÊNCIA RURAL: UMA ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS TRABALHADORES RURAIS EM UMA PERSPECTIVA MACRO DE SEGURIDADE SOCIAL.

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 22 de fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. André Alves Portella

Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidad Complutense de Madrid
Professor da Universidade Federal da Bahia

Prof. Helconio de Souza Almeida

Mestre em Direito Tributário pela Universidad Autónoma de Madrid
Professor da Universidade Federal da Bahia

Prof^ª. Tatiana Emília Dias Gomes

Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense
Professora da Universidade Federal da Bahia

Dedico esta monografia aos meus queridos pais, Katia e Valtemir, por todo amor e incentivo. À Mariana A., Melque, e Clara por terem me acompanhado nesta etapa importante da vida. À Fabi, Yasmin, Tainã, Mariana S., e Karine, por terem me ouvido e me confortado nos momentos mais difíceis. Aos meus amigos da primeira turma recursal do JEF, e à Dr. Carlos Alberto por ter me ensinado a abrir os olhos e o coração para o tema que escolhi para esta monografia. E acima de tudo, a Deus, por ter me permitido a benção de chegar até aqui.

JESUS, Jéssica Ferreira de. **A solidariedade e a contributividade na previdência rural**: Uma análise da posição dos segurados especiais trabalhadores rurais em uma perspectiva macro de seguridade social. 2018. 62 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

O presente trabalho analisa a situação dos trabalhadores rurais brasileiros enquadrados como segurados especiais da previdência social, destacando a necessidade de interpretar as normas legais atinentes a esta categoria dentro de uma macro perspectiva de seguridade social. Inicialmente trás uma investigação histórica da evolução normativa da seguridade social no Brasil demonstrando a inclusão tardia dos trabalhadores rurais, e a forma como eles podem ser alocados dentro de três categorias de segurados obrigatórios no sistema de previdência social. De forma mais específica, e valendo-se de dados bibliográficos e documentais, o presente estudo busca reforçar a necessidade de uma visão protetiva em relação à categoria dos segurados especiais, especialmente no que toca à exigência de contribuições mensais. Para tanto, utiliza-se como base o princípio da solidariedade que rege o sistema de seguridade social como um todo, e indicadores socioeconômicos que demonstram uma realidade deficitária em diversos aspectos na zona rural do país. Por fim, trata da reforma da previdência apresentada no ano de 2016, destacando que a alteração das atuais normas previdenciárias aplicáveis aos trabalhadores rurais segurados especiais deve ser feita no sentido de não prejudicar o acesso aos benefícios para esses segurados que necessitam de uma proteção social ampla e efetiva.

Palavras-chave: seguridade social. trabalhador rural. segurado especial. contribuição. solidariedade.

JESUS, Jéssica Ferreira de. **Solidarity and the contribution to the rural pension: An analysis of the position of the special insured rural workers in a macro perspective of social security.** 2018. 62 pp. TCC (Graduation) – Law Course, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

This paper analyzes the situation of Brazilian rural workers classified as special social security insureds, highlighting the need to interpret the legal norms pertaining to this category within a macro perspective of social security. Initially, there is a historical investigation of the normative evolution of social security in Brazil demonstrating the late inclusion of rural workers, and how they can be allocated within three categories of compulsory insured in the social security system. More specifically, and based on bibliographic and documentary data, the present study seeks to reinforce the need for a protective view regarding the special insured category, especially with regard to the requirement of monthly contributions. For this, the principle of solidarity that governs the social security system as a whole and socioeconomic indicators that demonstrate a deficit reality in several aspects in the rural area of the country is used as a basis. Finally, addresses the pension reform introduced in 2016, noting that the amendment of the current social security rules applicable to special insured rural workers should be done in order not to hamper access to benefits for those insured who need broad and effective social protection.

Keywords: social security. rural worker. special insured. contribution. solidarity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. HISTÓRICO NORMATIVO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL	10
2.1 O FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL (FUNRURAL) COMO MARCO INAUGURAL DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURAL.....	14
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A AMPLIAÇÃO DA COBERTURA E DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURAL	16
3. A LOCALIZAÇÃO DO SEGURADO ESPECIAL NO UNIVERSO DAS CATEGORIAS DE TRABALHADORES RURAIS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	19
3.1 O EMPREGADO RURAL.....	20
3.2 O CONTRIBUINTE INDIVIDUAL	21
3.3 OS SEGURADOS ESPECIAIS	23
4. O ASPECTO DA CONTRIBUTIVIDADE E O CARÁTER SOLIDÁRIO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS AOS SEGURADOS ESPECIAIS	27
4.1 O SISTEMA DE CONTRIBUIÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS DENTRO DA ESTRUTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	31
4.2 A DISPENSA DE RECOLHIMENTOS MEDIANTE A EFETIVA COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL COMO FORMA DE ATENDIMENTO AO PRÍNCÍPIO DA SOLIDARIEDADE.....	35
4.3 A NECESSIDADE DE UMA VISÃO AMPLIATIVA SOBRE OS SEGURADOS ESPECIAIS EM UMA PERSPECTIVA MACRO DE SEGURIDADE SOCIAL.....	38
5. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E O CARÁTER RETRÓGRADO E EXCLUDENTE DAS PROPOSTAS APRESENTADAS NO TOCANTE À GARANTIA DE DIREITOS DOS TRABALHADORES RURAIS	47
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

A seguridade social no Brasil é uma política de atuação estatal que busca proteger os cidadãos garantindo-lhes direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social. Essas três vertentes, que segundo previsão constitucional, devem se concretizar através de um sistema de ações integradas do poder público e da sociedade são reflexos de um modelo de Estado voltado não só para a garantia de direitos individuais, mas também para a garantia e promoção dos chamados direitos sociais. Por essa razão a estrutura e as diretrizes da seguridade social brasileira estão previstas na Constituição Federal de 1988 em seu título III que trata da “Ordem Social”. Dessa forma, a garantia de acesso aos direitos resguardados pelas três espécies do gênero seguridade social revela-se imprescindível em igual proporção para a sobrevivência do cidadão em sua individualidade, bem como para a manutenção de uma vida equilibrada em sociedade.

A modalidade da seguridade social mais debatida atualmente no cenário nacional, e até mesmo mundial, é a previdência social especialmente no que toca ao seu financiamento. De forma geral, a previdência baseia-se em uma lógica de contributividade onde aqueles que estão na ativa do mercado de trabalho contribuem para um sistema que destina uma remuneração àqueles que, por força de uma redução de sua capacidade laborativa, ficam incapacitados transitória ou permanentemente para o trabalho. Ocorre que com o atual panorama de avanço da tecnologia, da medicina, da inserção da mulher no mercado de trabalho, e do crescimento da expectativa de vida, quanto mais a população envelhece, mais os cofres públicos encontram dificuldades pra equilibrar a balança entre os que estão na ativa do mercado de trabalho contribuindo com o sistema, e aqueles que precisam se socorrer ao amparo da previdência.

O equilíbrio financeiro do orçamento é uma diretriz importante e responsável por manter a sustentabilidade do sistema. Todavia é de salutar importância compreender que a previdência social faz parte de um sistema de seguridade social que se destina a proteger os que dela necessitam. Essa forma de proteção, além de levar em conta a relação entre gastos e arrecadação, deve também estar atrelada a um olhar protetivo com as camadas sociais mais fragilizadas, ao contexto social, aos princípios de proteção elencados em uma interpretação sistemática da Constituição e, principalmente, a um compromisso com a progressão de direitos conquistados através de um histórico de lutas sociais, como é o caso dos trabalhadores rurais.

Partindo da situação concreta desta categoria perante a previdência social e propondo a defesa de uma teoria que oriente a análise prática dessas demandas utilizando-se o método da indução, o presente trabalho trás como problemática a necessidade de manutenção de uma proteção social diferenciada em relação aos trabalhadores rurais enquadrados como segurados especiais da previdência. Em uma investigação descritiva, com base em dados documentais e bibliográficos, pretende-se demonstrar que a realidade social em que esses trabalhadores estão imersos é altamente frágil justificando a manutenção de regras especiais e flexíveis de acesso aos benefícios, sob pena da previdência social tornar-se ineficiente e inacessível para esta categoria. O trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos primordialmente descritivos e organizados progressivamente no tempo, apresentando as origens do problema proposto, a sua evolução, a reflexão do tema nas circunstâncias atuais e deduções acerca do futuro.

O primeiro capítulo dedica-se a fazer uma análise histórica da evolução normativa da previdência rural no Brasil. Para tanto, inicia com um breve levantamento dos marcos mais importantes do surgimento do sistema de seguridade social no mundo e no Brasil, para então somente localizar no tempo o início da normatização da previdência rural, e sua evolução no sistema jurídico pátrio. Após esse estudo, conclui-se que o sistema legislativo brasileiro caminhou de forma tardia no sentido de conferir proteção previdenciária a categoria de trabalhadores rurais, tendo sido a Constituição Federal de 1988 o marco mais importante na consagração e ampliação dessa cobertura protetiva.

Consagrada a proteção previdenciária constitucional dessa categoria, o segundo capítulo dedica-se a descrever as diferenças entre as três categorias de segurados obrigatórios que a legislação infraconstitucional prevê para o enquadramento dos trabalhadores rurais: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial. Além das diferenças, o capítulo dedica-se a fazer ressalvas sobre situações minuciosas que podem alterar a regra geral de enquadramento e a forma de recolhimento das contribuições dos trabalhadores rurais.

O terceiro capítulo trás um recorte mais específico de acordo com o tema apresentado fazendo uma análise sobre o aspecto da contributividade na categoria dos segurados especiais à luz do princípio da solidariedade. Para tanto, apresenta a atual sistemática de contribuição dos segurados especiais, explica a dispensa dela para os trabalhadores rurais que não conseguem comercializar sua produção, e reforça a necessidade de enxergar esses trabalhadores como sujeitos de direitos de um sistema amplo de seguridade social. Nesse sentido conclui que essa visão protetiva é o que atribui sentido à previdência rural, devendo ela ser interpretada não somente por um viés econômico, mas também por uma visão atrelada à realidade social e aos princípios que regem a seguridade social como um todo.

A previdência rural no país voltou a ganhar destaque no final do ano de 2016, quando o governo interino liderado pelo presidente Michel Temer trouxe à tona a Proposta de Emenda Constitucional 287, conhecida como Reforma da Previdência, estudada no último capítulo deste trabalho. Faz-se uma análise das propostas relativas aos trabalhadores rurais que, além de nitidamente dificultarem o acesso destes aos benéficos previdenciários, foram apresentadas sob uma forte justificativa de que a previdência rural representava um enorme rombo financeiro nos cofres públicos do país. O caráter altamente retrógrado e injusto das propostas levou a uma forte oposição da classe trabalhadora rural gerando reflexos na esfera política. Até a finalização do presente estudo, o governo recuou e anunciou que não alterará as regras da previdência rural. Conclui o capítulo com a reflexão de que qualquer proposta de alteração da previdência social rural deve ser precedida de medidas menos gravosas no tocante a restrição de direitos, e ser pautada em estudos específicos sobre a condição do trabalhador rural em sua realidade econômica e social. Somente assim seria possível uma reforma da previdência justa com o sistema previdenciário e com os trabalhadores rurais.

2. HISTÓRICO NORMATIVO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL

Antes de adentrar especificamente na previdência social rural do Brasil, cumpre pontuar alguns marcos importantes do histórico da previdência social no mundo. A preocupação com os direitos sociais, dentre os quais se inclui o direito à seguridade social, ganhou atenção maior no mundo com a crise do Estado liberal, mais especificamente no final do século XIX para o século XX. A garantia das liberdades individuais, e do direito de propriedade, em uma visão absenteísta do Estado, revelaram-se insuficientes para conter os problemas de uma sociedade que começava a expressar as consequências da exploração industrial e da concentração de riquezas. É nesse contexto que os chamados direitos fundamentais de segunda dimensão ganharam força abrindo espaço para a atuação de uma política mais intervencionista volta à garantia dos direitos sociais. “Daí o progressivo estabelecimento pelos Estados de seguros sociais variados, importando intervenção intensa na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social”¹.

Apesar de se ter notícias de formas mais rudimentares de seguros sociais desde a Roma antiga, a ideia do que hoje se entende como um sistema de previdência social surgiu em 1883, na Alemanha, quando o chanceler em exercício Otto Von Bismarck deu início ao processo de criação de algumas modalidades de seguro social, como o seguro doença, seguro contra acidente de trabalho e o seguro de invalidez e velhice. “As leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades seguradoras ou entidades de socorros mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2.000 marcos anuais”². Esse modelo bismarckiano não contava com fomento financeiro do Estado, uma vez que era custeado por contribuições apenas de empregados e empregadores.

“Em termos constitucionais destacam-se as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919) como as primeiras no mundo a preverem a proteção previdenciária dos trabalhadores”³. As primeiras previsões relacionadas a uma ideia de seguridade social estavam mais atreladas à proteção da velhice e principalmente ao trabalho. Quanto a este último, o movimento se intensificou com o advento das Constituições Sociais que traziam proteção aos trabalhadores como uma forma de conter o avanço de revoluções do proletariado consumido pelas más condições de trabalho. Entretanto as dificuldades sociais consequências

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 137.

² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 37.

³ AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 86

da grande crise de 1929 e da primeira guerra mundial apontaram a necessidade de uma reformulação no sistema de seguro social. “Era, então, necessário um sistema de proteção social que alcançasse todas as pessoas e as amparasse em todas situações de necessidade, em qualquer momento de suas vidas”⁴.

No ano de 1941 na Inglaterra surgiu o Plano Beveridge, trazendo um novo ponto de vista sobre a lógica da contribuição. Segundo esse sistema, a seguridade social deveria ser custeada pelo valor arrecadados dos tributos, não havendo a previsão de uma contribuição específica para essa finalidade. “O Plano Beveridge apresentou críticas ao modelo bismarckiano. Nele, a proteção social tem caráter universal, sendo destinada a todos os cidadãos, garantindo mínimos sociais”⁵.

Em 1948 a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos que traziam disposições voltadas para a melhoria da vida em sociedade pautadas na igualdade e na dignidade da vida humana, no sentido de refutar os horrores vividos durante a segunda guerra. Nesse contexto o art. 25 da Declaração prevê que todo ser humano tem direito, dentre outras coisas, à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência que independam da sua vontade. O artigo trata ainda da proteção à maternidade e à infância.⁶

No Brasil, a ideia de seguridade social surgiu ainda no ano de 1543 com a criação da Santa Casa de Santos guardando um caráter mais assistencial e beneficente voltada à saúde. Os mestres e professores passaram a ter direito a aposentadorias, após 30 anos de serviço, com o advento do Decreto de 1º de outubro de 1821⁷. Um pouco mais adiante a Constituição de 1824 tratou apenas dos socorros públicos em seu art. 179, XXXI. “Ainda com caráter mutualista, foi criado em 1835 o Montepio Geral dos Servidores do Estado - Mongeral - primeira entidade de previdência privada no país”⁸.

A Caixa de Socorros para trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado (Lei 3.397) foi criada em 1888 e o Decreto 9.912-A trouxe a previsão de aposentadoria para os empregados dos Correios, após 30 anos de serviço e 60 anos de idade.⁹

⁴ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 37

⁵ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 44.

⁶ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Unic, v. 005, jan. 2009. Anual. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

⁷ AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 88

⁸ KERTZMAN, Ivan. Op. Cit. p. 44

⁹ AMADO, Frederico. op. cit. p. 88

A primeira Constituição Republicana do país promulgada em 1891 instituiu que as “aposentadoria” só poderiam ser concedidas aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação¹⁰. Posteriormente, em 1926, a única emenda à esta Carta Constitucional atribuiu competência privativa ao Congresso Nacional para legislar, dentre outras coisas, sobre aposentadorias.

Neste processo de construção de uma regulamentação do regime de previdência social um dos marcos mais importante foi o advento do Decreto nº 4.682 que ficou conhecido como Lei Eloy Chaves, publicado em 1923. Essa legislação criava uma caixa de aposentadoria e pensões destinada a atender os trabalhadores ferroviários. De acordo com a sistemática criada por esta legislação o Estado não contribuía, e o regime de arrecadação se assemelhava muito mais a uma espécie de previdência privada. “Os trabalhadores recolhiam 3% sobre os salários e 1,5% era recolhido pelos usuários de transporte”¹¹.

Em seguida ao surgimento da Lei Eloy Chaves, criaram-se outras caixas em empresas de diversos ramos da atividade econômica. “A Lei n. 5.109/1926 disciplinou a extensão aos portuários e marítimos e a Lei n. 5.485/1928, aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos”¹². Na década de 30 surgia no Brasil os chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões, o que significou um avanço em termos de coberturas, pois passaram a abranger categorias profissionais, de modo que cada categoria instituía o seu, ao contrário das Caixas que só previam a cobertura para empregados de empresas específicas.

Por sua vez, a Constituição de 1934 foi a primeira a trazer o triplice custeio, onde seriam responsáveis por fomentar a previdência o poder público, os empregados e os empregadores de forma igual como forma de proteção à velhice, invalidez, morte, maternidade e em casos de acidente de trabalho. A Constituição de 1946 não trouxe novas contribuições acerca da questão previdenciária, porém foi a responsável por atribuir-lhe pela primeira vez um caráter social.

Em 1960 foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) a Lei 3.807 de 26 de Agosto de 1960. Ela foi elaborada por uma comissão criada em 1956 com o objetivo de reformular a estrutura da previdência social. A importância de tal legislação está associada ao estabelecimento de uma padronização, uma vez que estabeleceu um plano de benefícios

¹⁰ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

¹¹ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 42

¹² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 73

único. No mesmo ano o Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social¹³. Nos anos posteriores a estruturação legislativa da seguridade social ficou mais a cargo de legislações infraconstitucionais como a Lei 6.439, de 1º de setembro de 1977 que criou O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINAPS). De acordo com Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:

No mesmo ano, a Lei n. 6.439/77 trouxe novas transformações ao modelo previdenciário, desta vez quanto a seu aspecto organizacional. Criou-se o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que teria as atribuições distribuídas entre várias autarquias. Foram criados o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (para arrecadação e fiscalização das contribuições) e o INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (para atendimentos dos segurados e dependentes, na área de saúde), mantendo-se o INPS (para pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários), a LBA (para o atendimento a idosos e gestantes carentes), a FUNABEM (para atendimento a menores carentes), a CEME (para a fabricação de medicamentos a baixo custo) e a DATAPREV (para o controle dos dados do sistema), todos fazendo parte do SINPAS. Até então, mantinha-se à margem do sistema o IPASE (que abrangia os servidores públicos estatutários da União, pagando pensão por morte aos dependentes destes), extinto juntamente com o FUNRURAL.¹⁴.

Ressalte-se ainda que as Constituições de 1967 e 1969 não trouxeram maiores contribuições acerca da matéria previdenciária, ressalvando a criação do auxílio-desemprego.

A ideia de seguridade social no Brasil caminhou a passos curtos e foi se desenvolvendo preponderantemente no começo do século XX. As normas que levaram a construção do ideal de seguridade social previstas na Constituição Federal de 1988, foram reflexos do período econômico pelo qual o país atravessava, não sendo por outro motivo que os ferroviários foram a primeira categoria de trabalhadores a experimentarem uma política efetivamente previdenciária. O fato desse processo de normatização de regras previdenciárias ter se iniciado em um período econômico em que o país estava voltado para um modelo mais industrial e urbano, contribuiu para que os trabalhadores rurais não fossem imediatamente contemplados pela legislação. No contrassenso da história, um país marcado pela cultura ruralista por mais de três séculos incluiu tardiamente no sistema de proteção previdenciária aqueles trabalhadores que por anos sustentaram a economia do país.

¹³ BRASIL. Ministério Da Previdência Social. **Período de 1960 – 1973**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1960-1973/>>. Acesso em: 05 jan 2018.

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 76

2.1 O FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL (FUNRURAL) COMO MARCO INAUGURAL DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURAL

Como anteriormente citado a proteção previdenciária aos trabalhadores rurais no Brasil se deu de forma tardia em relação às outras categorias profissionais. Esse processo teve início somente no ano de 1963 com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural que surgiu como forma de regularizar o trabalho no campo, aja vista que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) somente se dedicava à regulamentação do trabalho no âmbito urbano. O referido Estatuto, Lei 4.214/1963, trouxe as definições de quem seria considerado empregado e empregador rural, bem como previa a criação do chamado “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural” pra onde deveria ser recolhidos 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários produzidos. Tal recolhimento ficava a cargo dos empregadores e deveria ser destinado ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. A norma previa a concessão dos benefícios de auxílio doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica, e auxílio funeral, representando pela primeira vez uma ideia de um sistema de previdência social destinado a trabalhadores rurais. Entretanto somente abarcava os empregados da agroindústria da cana de açúcar, deixando ainda descobertos os trabalhadores rurais que se dedicavam ao regime de economia familiar. “Embora o Estatuto do Trabalhador Rural apresentasse um elenco razoável de benefícios, sua aplicação prática no tocante às medidas de previdência social ficou bastante limitada pela escassez de recursos financeiros.”¹⁵. No mesmo sentido:

O Estatuto do Trabalhador Rural não chegou a ser regulamentado, e no dizer de Berwangerl, “mais uma vez, os camponeses ficaram desprotegidos, embora com lei protegendo-os”. Somente mais tarde é que o Decreto-lei n.º 276, de 28 de fevereiro de 1967, instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural) a que havia aludido o artigo 158 do Estatuto do Trabalhador Rural.¹⁶

Reconhecendo a não efetividade das medidas criadas pelo Estatuto do Trabalhador Rural, O Decreto-Lei 276 de 1967 regulamentou o Funrural sob uma nova dinâmica, especialmente no aspecto financeiro para se adequar a realidade do inexpressivo volume da arrecadação. Para tanto destinou o Funrural apenas ao financiamento da assistência médica e

¹⁵ BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **Texto Para Discussão Nº 759: A População Rural e a Previdência Social No Brasil: Uma Análise Com Ênfase Nas Mudanças Constitucionais**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. p. 03 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0759.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁶ GUIMARÃES, Roberto Élitó dos Reis. **O trabalhador rural e a previdência social: evolução história e aspectos controvertidos**. 2009. Publicado por Revista Virtual da AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580103>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

da assistência social dos trabalhadores rurais. Os benefícios previdenciários ficaram a cargo do Plano Básico de Previdência Social, criado em 1969. Além de abarcar os trabalhadores da agroindustriais, o referido plano conferiu proteção também aos trabalhadores rurais avulsos¹⁷. Todavia, seus objetivos não foram atingidos de maneira satisfatória, levando o governo a buscar novas iniciativas no campo da previdência social rural.¹⁸

Somente em 1971 com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural conhecido como Prorural é que se estabeleceu uma proteção previdenciária mais ampliada aos trabalhadores rurais. Ele previa a concessão dos benefícios de aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde, e serviço de social para os trabalhadores rurais, assim entendidos tanto aqueles que exerciam atividade rural em prol de terceiro empregador mediante remuneração, como aqueles que se dedicavam à lide campesina em regime de economia familiar, e seus dependentes (arts. 2º e 3º)¹⁹. Ademais, o estatuto não previa nenhum tipo de contribuição dos trabalhadores rurais. Em 1973 foi publicada a Lei Complementar n. 16, de 30 de outubro de 1973, com o intuito de alterar e regular e algumas disposições do Estatuto.

Por último, o Decreto n.º 73.617, de 12 de fevereiro de 1974, revogou o Decreto n.º 69.919/72, que havia regulamentado a LC/11/71, bem assim, o Decreto n.º 71.498/72, que havia incluído o pescador como beneficiário do Prorural, passando-se, assim, o Decreto 73.617/74, a ser o regulamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Prorural, instituído pela Lei Complementar n.º 11/1971, alterada pela Lei Complementar n.º 16/1973. Referida legislação perdurou até a Constituição de 5 de outubro de 1988 trazer nova roupagem à Previdência Social, mormente a Previdência Rural, objeto do presente estudo.²⁰

A inclusão tardia dos trabalhadores rurais na legislação previdenciária brasileira é curiosa na história do país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na década de 1970, o recenseamento indicou que quase 42 (quarenta e dois) milhões

¹⁷ BRASIL. **Decreto nº 65106, de 05 de setembro de 1969.** Aprova o Regulamento da Previdência Social Rural e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65106.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

¹⁸ BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **Texto Para Discussão Nº 759:** A População Rural e a Previdência Social No Brasil: Uma Análise Com Ênfase Nas Mudanças Constitucionais. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. p. 04 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0759.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁹ BRASIL. **Lei Complementar Nº 11, de 25 de Maio de 1971:** Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018

²⁰ GUIMARÃES, Roberto Élio dos Reis. **O trabalhador rural e a previdência social:** evolução história e aspectos controvertidos. 2009. Publicado por Revista Virtual da AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580103>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

de brasileiros residiam na zona rural do país, ou seja, quase metade da população²¹. Na passagem da década de 1960 para 1970 o país experimentava o “milagre econômico” promovido pela ditadura militar. Havia um incentivo à industrialização, porém era um processo recente e que não justificava a desproteção social de trabalhadores que se dedicaram às culturas da cana de açúcar, do café e de outros gêneros agrícolas, que dominaram o país até o final do século XIX.

Por fim, o Funrural nos termos em que fora instituído em 1967, representou um marco inicial importante na cobertura da proteção previdenciária de trabalhadores rurais, porém o seu alcance foi inexpressivo em virtude também do baixo acesso da população à legislação na época. Ele vigorou até o advento da Constituição Federal de 1988 que, em termos de alcance e proteção, pode-se apontar como outro marco, até mais importante, na história da previdência rural.

Por fim, cumpre pontuar que posteriormente à edição do Plano de Custeio da Previdência Social (Lei 8.212/1991), a Lei 10.256/2001 instituiu uma modalidade de contribuição para segurados especiais, e outra para os empregadores rurais (após a Lei 8.540/1992 que instituiu outra dinâmica para essas contribuições, ter sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal). Apesar de ambas terem ficado conhecidas como Funrural, não se confundem com o instituto explicado neste capítulo.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A AMPLIAÇÃO DA COBERTURA E DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURUAL

Conhecida como a “Constituição Cidadã” por elencar uma série de dispositivos que expressavam, não somente a garantia das liberdades individuais, mas também a atuação do Estado na promoção dos chamados direitos sociais, o Carta de 1988 representou, além de um avanço na proteção previdenciária de trabalhadores rurícolas, uma proteção ao trabalho rural como um todo. Não por outra razão trouxe um capítulo inteiramente dedicado à política agrícola e fundiária e reforma agrária. Quando define a usucapião especial rural em seu art. 191, a referida norma utiliza a expressão “trabalho”. Um recorte feito para o instituto da posse agrária, que de forma breve pode ser definida como o assenhoreamento da terra por meio do cultivo, é possível perceber como a Constituição Federal de 1988 se empenhou na tentativa de

²¹ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

valorização e fixação do trabalhador na terra. Ademais, reconheceu o regime de economia familiar quando na seção dedicada à normas da seguridade social.

No campo da seguridade social mais especificamente, houve um avanço significativo na proteção social de trabalhadores rurais. Instituiu um sistema universal em cobertura e solidário quanto ao custeio, pela primeira vez na história do país uma carta constitucional dispunha expressamente sobre a condição de filiação à seguridade social de trabalhadores rurais. Em uma leitura progressiva dos artigos é possível identificar o primeiro marco relevante no capítulo dos direitos sociais que, em seu art. 7º disciplina os direitos dos trabalhadores rurais e urbanos no mesmo patamar, em uma nítida postura de combate à discriminação do trabalho rural. Adiante, no capítulo que trata das disposições gerais da seguridade social, no seu art. 195, §8º restou expressamente consagrado que:

o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais 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.²²

Cumprir sinalizar que a redação original deste artigo abarcava também os trabalhadores garimpeiros que foram excluídos deste dispositivo com a publicação da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1988, responsável por modificar normas e estabelecer regras de transição da previdência social. Com essa redação, a Carta Constitucional trouxe expressamente o trabalhador rural como contribuinte da seguridade social e também como sujeito de direitos no tocante à percepção dos benefícios por ela ofertados.

Adiante, ao disciplinar as regras específicas relativas à concessão de aposentadoria por idade pelo Regime Geral de Previdência Social, o art. 201 da CF/1988 trouxe a previsão de que o requisito etário seria reduzido em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exercerem suas atividades em regime de economia familiar.

A previsão específica destes dispositivos no corpo do texto constitucional foi de elementar importância para a análise da condição do trabalhador rural perante a previdência social. A garantia do acesso aos benefícios concedidos pela previdência, bem como a redução do limite de idade na concessão das aposentadorias já demonstravam o caráter protetivo que o novo sistema jurídico brasileiro deveria guardar para com o trabalhador rural. Ademais, a

²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2018.

Constituição trouxe um direcionamento para a edição de normas infraconstitucionais que viriam a regulamentar o sistema de seguridade social no Brasil. Essa tarefa ficou a cargo da Lei 8.212/1991 e da Lei 8.213/1991 responsáveis por definir, respectivamente, o Plano de Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social.

A Lei 8.212/1991 intitulada como Lei Orgânica da Seguridade Social regulamentou questões relativas ao sistema de seguridade, principalmente no que toca ao seu plano de custeio. Os quatro primeiros títulos da referida lei se dedicam aos princípios que regem a seguridade social como um todo, e os princípios específicos que regem a saúde, a previdência social e a assistência social, reproduzindo em sua grande maioria as disposições principiológicas presentes no texto constitucional, como não poderia deixar de ser. A lei 8.212/1991 tratou de disciplinar a contribuição do produtor rural, do trabalhador empregado rural, bem como a contribuição dos chamados segurados especiais.

Por sua vez, a Lei 8.213/1991 se dedicou a regular as regras de concessão dos benefícios garantidos pela previdência social. Para ter acesso ao plano de benefícios previdenciários é imprescindível a manutenção da qualidade de segurado que é o beneficiário direto, ou de dependente considerado beneficiário indireto²³.

No que toca aos trabalhadores rurais o plano de benefícios trouxe expressa previsão deles como beneficiários, desde que comprovada a qualidade de segurado dentre as regras previstas para cada tipo de segurado: o produtor rural, o empregado rural e o segurado especial. No tocante a esta última categoria, resguardou a concessão dos benefícios de aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade e pensão por morte.

Os referidos diplomas legislativos seguiram as diretrizes da Constituição Federal e consagraram expressamente a proteção social aos que se dedicam à lide campesina. Representaram um avanço no sentido de que não postergaram ainda mais a inclusão dos rurícolas na legislação pátria, que já ocorrera de forma tardia em relação à proteção conferida a outras categorias. Esse apanhado histórico coloca em evidência a mora do processo legislativo no tocante aos trabalhadores rurais, porquanto desde o ano de 1821 se iniciou no Brasil a proteção de outras categorias profissionais. A partir do advento da Constituição de 1988 e das Leis 8.212/1991 e 8.213/1991 é que o gênero “trabalhador rural” foi de fato reconhecido pela legislação previdenciária brasileira desmembrado em suas três espécies: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial.

²³ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 425.

3. A LOCALIZAÇÃO DO SEGURADO ESPECIAL NO UNIVERSO DAS CATEGORIAS DE TRABALHADORES RURAIS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A garantia de acesso ao plano de benefícios da previdência social está condicionada à comprovação da manutenção da qualidade de segurado, que pode ser entendido como a pessoa física ou seus dependentes que estabelecem um vínculo facultativo ou obrigatório com a previdência social, podendo ou não usufruir de benefícios. Destaque-se que o conceito de segurado não se confunde com o conceito de contribuinte, uma vez que existem contribuintes que não são segurados como as pessoas jurídicas, por exemplo, e segurados que não necessariamente contribuem para o sistema, como o desempregado durante o período de graça, e os dependentes de segurados que outrora foram contribuintes. A previdência social então é composta por dois grupos principais: o dos segurados facultativos formado por aqueles que não exercem atividade remunerada formalizada, mas optam por integrar o sistema de proteção previdenciária, e o dos segurados obrigatórios definidos pela legislação. Consoante as lições do professor Frederico Amado:

De efeito, no grupo dos **segurados obrigatórios**, em regra, se enquadram as pessoas que exercem atividade laboral remunerada no Brasil, excetos os servidores público efetivos e militares já vinculados a Regime Próprio de Previdência Social, instituído pela entidade política a que se encontrem vinculados.(...). Esse grupo engloba cinco categorias de segurados que obrigatoriamente terão que se filiar ao sistema: empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte individual.²⁴

De acordo com a legislação atual, os trabalhadores rurais podem ser enquadrados em três das cinco categorias de segurados obrigatórios, quais sejam segurados empregados, contribuinte individual ou segurado especial. O segurado especial também poderá contribuir na condição de facultativo aplicando-se a alíquota de 20% sobre o respectivo salário de contribuição. “Esse tipo de recolhimento permitirá ao segurado especial ter direito a benefícios previdenciários com valores superiores ao do salário mínimo.”²⁵. O enquadramento em uma das categorias de segurados obrigatórios irá depender da natureza do vínculo laborativo que os trabalhadores estabelecem com a terra conforme será esmiuçado adiante.

²⁴ AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 6ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 199

²⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Forma de pagar e códigos de pagamento – Segurado Especial**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/gps/forma-pagar-codigo-pagamento-segurado-especial/>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

3.1 O EMPREGADO RURAL

Segundo o art. 11, I, *a*, empregado rural é aquele que presta atividade rural de forma não eventual sob subordinação e mediante remuneração. Com o advento das leis 8.212/1991 e 8.213/1991, os empregados rurais passaram a contribuir com o regime de previdência social da mesma forma que contribuem os trabalhadores urbanos. Tratando-se de segurado obrigatório, a existência e a duração dos vínculos devem constar na Carteira de Trabalho, sendo de responsabilidade do empregador o recolhimento das contribuições previdenciárias, incidentes sob o salário de contribuição. Mesmo com o traço de informalidade das relações de emprego que ainda impera na zona rural, não pode servir como desídia e argumento para o não recolhimento das contribuições por parte do empregador. A não constatação delas é responsabilidade única e exclusiva deste e os ônus devem sobre ele recair, não podendo o empregado ser prejudicado quando postular a concessão dos benefícios da previdência social.

No tocante às aposentadorias, a lei 8.213/1991 criou um parâmetro de equiparação do requisito etário com os segurados especiais. Mantidas as demais similitudes com os requisitos para a concessão de aposentadoria por idade urbana, o art. 201, §7º, II, trás a redução do requisito etário em cinco anos para o gênero “trabalhadores rurais”, bem como para os que exercem suas atividade em regime de economia familiar. A dicção deste artigo é elucidativa no sentido de estabelecer uma proteção ampla aos que dedicam sua força de trabalho às atividades rurais. Dessa forma evita que se crie uma discriminação de trabalhos empreendidos em circunstâncias similares, que apenas se diferenciam pela presença de subordinação formalizada ou não. Esta é uma forma de se reconhecer que, de maneira geral, o trabalho na zona rural submete o trabalhador a circunstâncias penosas e que, exercida à luz de um vínculo empregatício ou não, merece uma proteção especial.

Um estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) divulgado no ano de 2014 que analisou o mercado de trabalho assalariado rural brasileiro indicou que ainda são altas as taxas de acidente de trabalho na zona rural como, por exemplo, a intoxicação por agrotóxicos. O emprego dessas substâncias nocivas e o excesso de esforço, fruto do trabalho por produção, é outra causa de acidentes, doenças e mortes no meio rural apontada pela pesquisa.²⁶ Isso demonstra como as condições em que são exercidas as atividades laborativas no campo ainda são precárias e representam

²⁶ DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Org.). **Estudos e pesquisas:** O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro. 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018

prejuízos a saúde do trabalhador, sendo um dos fatores que justificam uma proteção especial a essa categoria.

Ressalte-se ainda que a condição de empregado rural é pessoal, não extensível a dependentes como ocorre no regime dos segurados especiais. Para requerer a concessão de benefícios, os enquadrados nesta categoria devem individualmente comprovar a existência dos vínculos, e conseqüentemente, as efetivas contribuições sociais pelo período de carência que a modalidade do benefício pleiteado requerer conforme a legislação vigente.

3.2 O CONTRIBUINTE INDIVIDUAL

São enquadrados como contribuintes individuais todos aqueles que trabalham por conta própria (de forma autônoma) ou que prestam serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício.²⁷ Mais especificamente, quando esse trabalho é prestado por pessoas físicas que se dedicam à atividade agropecuária são enquadrados nesta categoria por força do art. 11, V, alíneas *a* e *g* da Lei 8.213/1991:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

V - como contribuinte individual:

- a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo;
- g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;

A redação deste artigo visa conferir um amparo previdenciário a três grupos que se dedicam ao labor rurícola em condições mais específicas, quais sejam aqueles produtores rurais que exploram suas atividades em áreas superiores a quatro módulos fiscais, aqueles que se valendo de área menor exploram a atividade rurícola mediante a contratação de terceiros, e finalmente aqueles que se dedicam ao exercício de atividade rural de forma eventual.

No tocante ao primeiro grupo há um fator a ser analisado com cautela. Em uma análise sistemática da Lei 8.213/1991 percebe-se que o produtor rural pode ser enquadrado de duas formas: como segurado especial e como contribuinte individual. O critério diferenciador para o enquadramento em uma das duas categorias é o fato da atividade ser exercida em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais. Ressalte-se que o conceito de um módulo fiscal é

²⁷ INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Tipos de filiação**. 2017. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/orientacoes/tipos-de-filiacao/>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

variável de acordo com cada região sendo definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com base em critérios que levam em consideração a média da área dos imóveis rurais do local e das medidas dos módulos rurais.

Na teoria a intenção da norma é criar um balizamento entre aqueles que produzem em larga escala em grandes propriedades, e aqueles que produzem na pequena propriedade rural. Na prática essa diferenciação começou a gerar discussões porquanto nem todos os produtores rurais que estão alocados em áreas superiores a quatro módulos fiscais, realmente utilizam-na em sua totalidade para a produção. Ocupações irregulares, falta de estrutura e recursos financeiros, áreas de preservação ambiental são circunstância que podem impedir a exploração total da propriedade, de modo que há produtores que mesmo em uma área extensa, produzem tão quanto, ou menos, do que um segurado especial alocado em uma área inferior a quatro módulos fiscais. Por conta dessa realidade a jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização (TNU), responsável por uniformizar os entendimentos das turmas recursais dos juizados federais, editou a súmula de nº 30. De acordo com a redação: “tratando-se de demanda previdenciária, o fato de o imóvel ser superior ao módulo rural não afasta, por si só, a qualificação de seu proprietário como segurado especial, desde que comprovada, nos autos, a sua exploração em regime de economia familiar.”²⁸. Portanto, o tamanho da terra não necessariamente será fator decisivo para o enquadramento do produtor rural como contribuinte individual ou segurado especial.

No tocante ao terceiro grupo composto por aqueles que exercem atividade rural de forma eventual encontram-se os diaristas, e os boias-frias. Para essa categoria de trabalhadores já há um claro intuito de conferir uma proteção maior e mais próxima à proteção previdenciária destinada aos segurados especiais, por conta obviamente da fragilidade com que se dão as contratações temporárias na zona rural do país. Dados do estudo citado anteriormente realizado pelo DIEESE que analisou o mercado de trabalho rural brasileiro constatou que 31,9% dos assalariados rurais no ano de 2013, estavam em empregos temporários, sendo que, nessa situação, 47,2% dos empregados laboravam sem carteira assinada, contra 9,5% dos com carteira. Conclui ainda o estudo que:

O maior percentual de empregados temporários (47,2%) entre os trabalhadores informais parece estar diretamente ligado aos prazos dos contratos: quanto mais curtos, mais informais. É como se pudesse haver - o que não é verdade - uma

²⁸ BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **TNU - Súmula 30**. Brasília-DF: 13 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=30&PHPSESSID=0hvhi01giild3fbotrucdegk36>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

associação entre o tempo de duração do trabalho e a necessidade ou não de assinar a carteira do empregado, o que contribui para o elevado grau de informalidade no país.²⁹

Por conta de todo esse cenário de informalidade, a própria jurisprudência da TNU já vem admitindo a possibilidade do reconhecimento do tempo laborado como safrista, diarista ou boia fria, para fins de cômputo de tempo de exercício de atividade rural, não afastando inclusive a qualidade de segurado especial que venha a ser comprovada com os demais elementos probatórios. Na prática, esses trabalhadores garantem o acesso aos benefícios previdenciários mediante o enquadramento como segurados especiais, uma vez que há uma nítida dificuldade de comprovação da existência dos vínculos e do recolhimento das contribuições. Essa circunstância demonstra, mais uma vez, como a linha é tênue entre as categorias de segurados da previdência que envolve os trabalhadores rurais.

3.3 OS SEGURADOS ESPECIAIS

A Lei 8.212/1991, que trata do Plano de Custeio da Seguridade Social define em seu art. 11, VII, como segurados obrigatórios, os segurados especiais trabalhadores rurais residentes no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de produtor, proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, explore atividade agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais. Nesta esteira também podem ser considerados segurados especiais o cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. A lei prevê ainda outras duas categorias de trabalhadores que podem ser enquadrados como segurados especiais, os seringueiros ou extrativistas vegetais e os pescadores artesanais. No mesmo sentido a Lei 8.213/1991 reproduz os mesmos conceitos do que se entende como segurado especial.

A quantidade de dispositivos que hoje tratam de delinear as regras para o enquadramento como segurado especial, mais de vinte incluindo parágrafos e incisos, já demonstram que a subsunção da atividade à norma é tarefa complexa, mas nem sempre foi assim. A previsão Constitucional e a regulamentação das normas infra legais que

²⁹ DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Ed.). **O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro**. 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

sistematizaram a previdência social no Brasil no primeiro momento não foram suficientes para regulamentar com segurança as regras previdenciárias relativas à trabalhadores rurais. A diversidade das formas de trabalho na zona rural contrastavam com as lacunas existentes na legislação, deixando muitos trabalhadores desprotegidos. Por conta disso, um forte movimento sindicalista começado no início dos anos 2000, promoveu uma caminhada legislativa até que fora aprovada a Lei. 11.718/2008 que, além de regulamentar o trabalho rural temporário, estabeleceu novas regras para o acesso à previdência.

Além da atividade rural exercida de forma individual, outro requisito de imprescindibilidade importante para o enquadramento como segurado especial é o exercício de atividade rural em regime de economia familiar. Este é um dos marcos diferenciadores mais importante da categoria em relação ao empregado rural e ao produtor rural contribuinte individual. Entende-se em regime de economia familiar aqueles que retiram da terra o seu principal sustento, ou seja, a renda proveniente dessa atividade é o que rege a relação econômica do núcleo familiar. Para fins de enquadramento nesta categoria, a renda advinda do trabalho na lavoura não pode ser algo que apenas complemente o rendimento da família, mas sim a principal fonte de sustento financeiro. Tanto é assim que a aferição de renda de natureza não rural de um dos membros do núcleo familiar pode descaracterizar o regime de economia familiar de todos, desde que comprovado que aquela renda é a fonte de sustento principal da família, como por exemplo, a existência de comércios ou prestação de serviços urbanos, e que ela seja obtida por mais de 120 (cento e vinte dias) no ano.

Com o caráter nitidamente informal com o qual se dão as relações na zona rural, e em vista da dificuldade que os lavradores encontram em manter uma produtividade o ano inteiro por conta principalmente de questões climáticas, o legislador não poderia se desincumbir do ônus de prever algumas situações que criariam dificuldades para o enquadramento nesta categoria. Neste ponto a Lei 11.718/2008 trouxe previsões importantes no sentido de disciplinar situações que não descaracterizariam a qualidade de segurado especial, como por exemplo, a outorga, por meio de contrato de até 50% (cinquenta por cento) de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais, a exploração de atividade turística por não mais de 120 dias no ano; a participação em plano de previdência complementar, ou ainda o fato ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo. Também não exclui a qualidade de segurado especial a percepção de benefício de pensão por morte, auxílio acidente, ou auxílio reclusão em valor até um salário mínimo, bem como o exercício de cargo de vereador ou dirigente sindical no município aonde exerça atividade rural.

Essas situações trazidas pelo legislador infraconstitucional buscam compatibilizar uma necessidade de proteção previdenciária à categoria dos trabalhadores rurais respeitando a própria dificuldade deste tipo de trabalho. Em 2013 a Lei 8.213/1991 foi alterada no sentido de manter como segurado especial também aquele que exercer atividade urbana por até 120 (cento e vinte) dias no ano, em um nítido caminho de reconhecimento de uma dinâmica muito comum na zona rural do país que é a busca por trabalho no período entressafra como forma de obter alguma renda para o sustento da família.

Nesta categoria não se busca amparar aqueles que são protegidos por uma relação de emprego contando com todos os direitos trabalhistas que dela decorrem, nem mesmo aqueles que se dedicam à atividade rural patrocinados por uma estrutura de tecnologia e pessoal a ponto de serem reconhecidos como grandes produtores rurais, mas sim aqueles que guardam as relações mais simples com a terra. Aqueles que aprenderam como único ofício o labor rurícola, passado até mesmo de geração em geração, aqueles que têm com a terra uma relação de sobrevivência porquanto ela representa não apenas o local onde residem, mas o local de onde tiram o seu sustento de vida. Aqui se busca proteger aqueles que por opção ou por falta de acesso a uma educação que lhes permitissem laborar em outras atividades estão entregues a sorte de conseguir retirar da lavoura o básico para lhes garantir a vida.

Conforme anteriormente citado, cumpre salientar, ainda, que por força de previsão constitucional, o requisito de idade para a concessão de aposentadoria por idade para trabalhadores rurais é reduzido em cinco anos em relação aos trabalhadores urbanos. Essa regra se enquadra para os trabalhadores rurais empregados e também para os segurados especiais. Dessa forma, para ingressar com o pedido de concessão de aposentadoria as mulheres precisam completar 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e os homens 60 (sessenta anos) de idade.

Há também a possibilidade de concessão de aposentadoria por idade híbrida, instituto criado para conceder aposentadoria àqueles que intercalaram sua vida laborativa com o exercício de atividade urbana, mas que à época do preenchimento do requisito etário se dedicavam exclusivamente ao exercício da atividade rural. Essa nova modalidade foi inserida também pela Lei 11.718/2008 no Plano de Benefícios da Previdência Social, porém com uma particularidade. Neste caso em que se permite o cômputo do tempo em exercício de atividades urbanas a lei não instituiu a redução do requisito etário. Portanto, de acordo com §3º do Art. 48 da Lei 8.213/1991, para requerer a concessão de aposentadoria por idade híbrida o segurado deve contar com 65 (sessenta e cinco) anos de idade se for homem ou 60 (sessenta) anos de idade se for mulher.

Os segurados especiais representam uma parcela altamente significativa da previdência rural. Dados divulgados pelo Ministério do Planejamento e Gestão indicam que no ano de 2015, 94% das aposentadorias rurais foram concedidas a segurados especiais.³⁰ Em uma análise sistemática das normas atinentes à matéria, é possível perceber que há uma elasticidade das regras que tendem a enquadrar os trabalhadores rurais na categoria dos segurados especiais. Essa é uma consequência lógica do reconhecimento da informalidade na zona rural do país. Se por um lado é um fator que revela a atenção que o legislador infraconstitucional dispensa a esses trabalhadores, por outro é um fator demonstrativo que na zona rural do país a garantia de direitos trabalhistas mediante o reconhecimento de um vínculo formal lamentavelmente ainda é uma realidade muito distante.

Por se tratar de uma categoria de segurado da previdência social, há uma consequente previsão legal de como se deve operar a sistemática da contribuição. A base de cálculo da contribuição do segurado é, em regra, o seu salário de contribuição. O segurado especial é a exceção: a base de cálculo da contribuição do segurado especial é a receita bruta da comercialização de sua produção rural.³¹ A forma de recolhimento desta categoria, portanto, guarda diferenças importantes das demais, e serão analisadas adiante.

³⁰ LIMA, Arnaldo. **PEC 287/16 e a Previdência Rural**. 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/previdencia-rural-arnaldo-lima.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

³¹ GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões**. 11. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2016. p. 388

4. O ASPECTO DA CONTRIBUTIVIDADE E O CARÁTER SOLIDÁRIO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS AOS SEGURADOS ESPECIAIS

A seguridade social no Brasil 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 (Art. 205 da CF/1988). “A seguridade social engloba um conceito amplo, abrangente, universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão na lei sobre determinada contingencia a ser coberta”³².

Apesar de atuarem de forma diferente, todas as três espécies de seguridade social estão voltadas à ideia de proteção do indivíduo, principalmente quando acometidos por alguma contingencia que comprometa o trabalho, a saúde, ou que possa levá-lo a um estado de miserabilidade. Por esse motivo, foram estabelecidos princípios gerais de seguridade social que possam nortear as ações dentro das suas três modalidades, de modo que não se afastem da ideia principal de conferir uma proteção universal e efetiva a todas as pessoas. De acordo com o art. 194 da Constituição Federal de 1988 podem ser apontados como princípios da seguridade social a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e o caráter democrático pautado numa gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. Além destes princípios constitucionalmente expressos, pode-se identificar também o princípio da solidariedade que dada a sua importância, é basilar do sistema de seguridade social brasileiro.

Para que seja possível efetivar as propostas relativas à previdência, à saúde, e à assistência social, criou-se um orçamento específico para essa finalidade, o chamado orçamento da seguridade social, parte integrante da Lei Orçamentária Anual, com vistas a prever um planejamento de receitas e despesas. De acordo com o art. 195, §2º da Constituição Federal de 1988, a proposta desse orçamento é feita de forma integrada pelos órgãos responsáveis pelas três espécies da seguridade, mas cada um é responsável pela gestão dos

³² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 61.

seus recursos. Tem-se, pois, que a elaboração do orçamento da seguridade social é integrada, mas sua execução, descentralizada.³³

No tocante a forma de financiamento ela é fomentada de forma solidária pelo poder público, pela sociedade, pelas receitas provenientes dos orçamentos da União, Estados e Municípios, bem como pelas chamadas contribuições sociais. A Constituição estabeleceu ainda que os recursos das contribuições para a seguridade social só podem ser usados em ações do sistema de proteção social; já os impostos são destinados às diversas ações do governo, inclusive para completar o financiamento da seguridade social.³⁴ Representando uma forma direta de financiamento da seguridade social, as contribuições sociais são constituídas da seguinte forma:

As contribuições sociais podem ser instituídas para a seguridade social, nos exatos termos do art. 195 e devidas pelo empregador e incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho (inciso I, alínea a), sobre a receita ou o faturamento (inciso I, alínea b) e sobre o lucro (inciso I, alínea c) pelo trabalhador e sobre os demais segurados (inciso II) e sobre receita de concursos de prognósticos (inciso III do art. 195); e sobre o importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (inciso IV do art. 195).³⁵

O aspecto da contributividade na seguridade social é importante para dar sustentabilidade financeira a essa macro estrutura, ao passo que é um reflexo importante dos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, e da solidariedade. Para garantir uma cobertura universal que todos possam ter acesso, o Estado precisa de uma estrutura financeira sustentada por toda a sociedade de forma solidária. Ademais, se faz necessário entender que os contribuintes da seguridade social podem não ser os destinatários dos benefícios e serviços sociais, mas dentro de uma visão essencialmente solidária, não perdem a obrigação de recolher as devidas contribuições que dão sustento à seguridade e se destina a todos os cidadãos. Essa forma de custeio deve atender também ao princípio da igualdade no seu aspecto mais material, de modo que os que possuem uma capacidade contributiva maior possam recolher um percentual mais alto, do que aqueles que têm uma capacidade contributiva essencialmente reduzida.

Apesar de fazerem parte de um sistema único, a operacionalização das contribuições foi estruturada de forma diferente para a previdência, para a assistência e para a saúde. A

³³ RAMOS FILHO, Carlos Alberto. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 105.

³⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Financiamento público de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. (Série Ecos - Economia da Saúde para a Gestão do SUS). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/financiamento_publico_saude_eixo_1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018. p. 23

³⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 165

saúde, administrada pelo Sistema Único de Saúde, é fomentada por recursos da União, dos Estados e dos Municípios. Um percentual mínimo vincula o investimento de recursos nessa área para Estados e Municípios, e quanto à União a base de investimentos é estabelecida com base no montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos da Lei Complementar 141/2012, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. Como a saúde é uma prestação positiva, um serviço público, e não necessariamente um benefício como os ofertados pelo regime geral de previdência, ela não gera controvérsias a respeito de sua natureza perante os trabalhadores rurais. A maior problemática da situação dos segurados especiais trabalhadores rurais está mais voltada para uma análise da natureza previdenciária ou assistencial dos benéficos à luz do aspecto da contributividade.

A previdência social foi criada como uma espécie de seguro destinado a proteger os indivíduos quando acometidos por alguma contingência que lhes reduzisse a força de trabalho. Wladimir Novaes Martinez chama atenção para o objetivo constitucional da previdência complementar, que também pode ser aplicada à previdência social. Nesse sentido a previdência pode ser entendida como a expressão principal da seguridade social, sendo um objetivo da Ordem Social, contemplada na Constituição Federal de 1988 (art. 193), e um caminho para se alcançar a justiça e a paz social³⁶. Para tanto, essa espécie de seguro social cria a possibilidade de concessão de benefícios que salvaguardem os trabalhadores para que não entrem em estado de pobreza quando um evento inesperado os afaste do mercado de trabalho e, por consequência, do acesso a um capital que lhe garanta a subsistência. Para tanto, a previdência social pautou-se na lógica da contributividade, de modo que o acesso aos benefícios destinados a amparar os eventos de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares, prisão ou morte³⁷ está subordinado a uma contraprestação financeira.

Desta forma, para pleitear a concessão de benefícios previdenciários, o indivíduo deve comprovar que verteu contribuições ao sistema e que mantém a sua qualidade de segurado à época da requisição do benefício. Essa necessidade de recolhimento é o que da sustentabilidade financeira a esse sistema, não sendo por outro motivo que os princípios

³⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário: Previdência Complementar**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2009. p. 56

³⁷ BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe Sobre Os Planos de Benefícios da Previdência Social e Outras Providências.. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 29 jan. 2018.

norteadores da previdência social estão voltados exatamente ao direcionamento de políticas de recolhimentos. O sistema é contributivo, existindo para ele uma fonte de custeio específica que incide preponderantemente sobre a folha de salário dos empregados, sobre o lucro das empresas e sobre as contribuições recolhidas pelos segurados contribuintes individuais e segurados facultativos.

A estrutura previdenciária foi elaborada de modo que se sustente financeiramente por aqueles que estão na ativa do mercado de trabalho. Ou seja, as contribuições vertidas por um empregado ativo, destinam-se ao fomento previdenciário de pessoas que já necessitam da concessão de benefícios, principalmente no tocante às aposentadorias. Por isso que o sistema é solidário e de filiação obrigatória, de modo que a força de trabalho dos mais jovens, independentemente das suas vontades, sustente o seguro social de pessoas que sofreram contingências esperadas ou inesperadas. .

A assistência social por sua vez, está voltada a garantir mínimos sociais às pessoas que deles necessitam independentemente de contribuição. De acordo com o art. 203 da Constituição a assistência social tem por objetivos proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, amparar as crianças e adolescentes carentes, promover a integração no mercado de trabalho, habilitar e reabilitar as pessoas portadoras de deficiência e promover a integração deles à vida comunitária, bem como garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Apesar de ambas fazerem parte do grande sistema de seguridade, a previdência social e assistência social funcionam por sistemáticas diversas. A necessidade de recolhimentos para a previdência social e a desnecessidade de contribuição para a percepção dos benefícios a cargo da assistência social, criou uma forma diametralmente diferente de se analisar ambas as espécies como parte do mesmo sistema de seguridade social. Se analisadas, ambas fazem de parte um sistema que atende, ou pelo menos deve atender ao princípio da solidariedade. A ideia de que as contingências sociais devem ser suportadas por toda a sociedade deve estar acima de qualquer classificação que se faça sobre o caráter previdenciário ou assistencial dos benefícios. Não por outra razão, o marco principal da seguridade social é exatamente o fato de ser formada por um conjunto integrado de ações a cargo do poder público e da sociedade.

Esta é uma das grandes problemáticas que envolvem a previdência rural no cenário atual. A dispensa de contribuições para os segurados especiais que não têm condições de efetuar recolhimentos gera intensos debates sobre a natureza previdenciária ou assistencial

dos benefícios concedidos a esses segurados e um intenso debate sobre de qual orçamento devem vim os recursos para fomentar a previdência rural. Os desequilíbrios das contas, os déficits orçamentários, e a intensa necessidade de realocação de recursos leva a uma visão muitas vezes puramente econômica, deixando de lado a macro perspectiva de um sistema de seguridade social essencialmente solidário.

4.1 O SISTEMA DE CONTRIBUIÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS DENTRO DA ESTRUTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como citado anteriormente os segurados especiais são segurados obrigatórios da previdência social, devendo o trabalhador rural demonstrar, dentre outros requisitos, uma relação de labor essencial com a terra, utilizando-a como fonte de renda principal de forma individual ou em regime de economia familiar.

A sistemática previdenciária no Brasil, como também já salientado, está pautada numa lógica imprescindivelmente contributiva. Como os segurados especiais são segurados obrigatórios da previdência social, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma previsão específica sobre a forma como deveriam ser vertidas as suas contribuições. Segundo o art. 195, § 8º do referido diploma, a contribuição dos segurados especiais constitui-se no resultado da aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção. Ou seja, o valor resultante da comercialização do que foi produzido pelo pequeno produtor rural servirá como base de cálculo para o recolhimento das contribuições sociais desta categoria. Ademais, não há que se falar em salário de contribuição, uma vez que o fato gerador da contribuição é a comercialização da produção, e não a percepção de remuneração mediante o estabelecimento de um vínculo empregatício. Caso não haja comercialização da produção o segurado especial deve comunicar à Previdência Social.

A definição da alíquota ficou a cargo do art. 25 da Lei 8.212/1991 responsável por estabelecer a contribuição do produtor rural e do segurado especial. De acordo com a atual redação, alterada recentemente pela Lei 13.306/2018 destinada a estabelecer um programa de regularização tributária rural, esse percentual passou a ser de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da produção, com mais 0,1% da receita bruta para o financiamento das prestações por acidente do trabalho. A alteração promovida pela nova legislação reduziu os antigos 2,0% (dois por cento) que incidiam sobre o produto da comercialização, e manteve a mesma alíquota para as prestações de acidente de trabalho.

Segundo o art. 25 da Lei 8.212/1991 integram a base de cálculo da contribuição os produtos de origem animal ou vegetal, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar, assim compreendidos, entre outros, os processos de lavagem, limpeza, descaroçamento, pilagem, descascamento, lenhamento, pasteurização, resfriamento, secagem, fermentação, embalagem, cristalização, fundição, carvoejamento, cozimento, destilação, moagem, torrefação, bem como os subprodutos e os resíduos obtidos através desses processos.

A lei 11.718/08 instituiu novas atividades que podem ser exercidas pelo segurado especial, sem retirar-lhe essa condição, tendo alterado a redação de muitos dispositivos da Lei 8.212/1991. O rendimento proveniente dessas atividades também integra a base de cálculo da contribuição, sendo elas a comercialização da produção decorrente de contrato de parceria ou meação de parte do imóvel rural; comercialização de artigos de artesanato; de serviços prestados, de equipamentos utilizados e de produtos comercializados no imóvel rural, desde que em atividades turística e de entretenimento desenvolvidas no próprio imóvel, inclusive hospedagem, alimentação, recepção, recreação e atividades pedagógicas, bem como taxa de visitação e serviços especiais; do valor de mercado da produção rural dada em pagamento ou que tiver sido trocada por outra, qualquer que seja o motivo ou finalidade; e de atividade artística. Por fim, se o segurado especial contratar empregados por até 120 (cento e vinte) dias no ano deverá recolher as contribuições deles, bem como também deverá recolher contribuições em decorrência de eventual exercício de mandato como vereador.

Conforme a legislação sempre que o segurado especial vender sua produção rural à uma empresa pessoa jurídica, consumidora ou consignatária, será de responsabilidade desta a obrigação de descontar do valor da venda o respectivo tributo e efetuar o recolhimento ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)³⁸. “O segurado especial somente será responsável quando comercializar sua produção no exterior; diretamente, no varejo, ao consumidor pessoa física; a produtor rural pessoa física ou a segurado especial.”³⁹. Ressalte-se, ainda, que conforme já citado, o parágrafo primeiro do art. 25 permite ao segurado especial recolher contribuições na qualidade de contribuinte individual de forma facultativa acaso deseje perceber remunerações acima do salário mínimo na faixa de contribuição que permite tal vantagem.

³⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Forma de pagar e códigos de pagamento – Segurado Especial**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/gps/forma-pagar-codigo-pagamento-segurado-especial/>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

³⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. ed. Niterói: Impetus, 2015. p.237

A diminuição da alíquota incidente sobre o percentual da produção, com a instituição do Refis Rural (lei 13.606/2018) gerou muitos debates na esferas políticas e administrativas. A discussão dos números revelou o quanto a dívida dos débitos previdenciários com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, uma das fontes de financiamento da previdência rural, é alarmante. Em estimativa feita por técnicos da Receita Federal somente retornará aos cofres públicos R\$ 2 bilhões de reais, dos 17 bilhões de reais devidos por produtores rurais e por empresas ao Funrural⁴⁰. A renúncia fiscal, estimada em 15 bilhões de reais já demonstra que há uma grande falha de fiscalização no recolhimento dessas contribuições. Circunstâncias como essa acabam por contribuir com a tentativa do governo de limitar o acesso aos benefícios previdenciários para ao segurados especiais. Para tanto, utilizam o argumento falacioso de que o descompasso entre o valor arrecadado pela previdência rural e o valor do gasto em benefícios concedidos, se deve apenas à baixa arrecadação conforme as regra da atual legislação, quando na verdade há também uma enorme desídia do poder público em fiscalizar e recolher as devidas contribuições.

Outro ponto problemático é a falta de informação no tocante à forma como deve ser efetuado os recolhimentos previdenciários dos trabalhadores rurais que são contribuintes. O próprio Funrural, nome dado hoje em dia às contribuições dos trabalhadores rurais destinadas a seguridade social, funciona de forma diversa para os trabalhadores rurais empregadores e para os segurados especiais. Esse inclusive pode ser apontado como um dos motivos pelos quais a dívida com ele ser tão grande, visto que as informações a respeito de como deve ser operada essas contribuições são pouco disponíveis e complexas de serem compreendidas.

As minúcias que caracterizam ou descaracterizam o regime de economia familiar, as exigência que alocam o trabalhador em uma das três categorias diferentes de segurado, a existência de diversas fontes e alterações nas contribuições, criam situações tão complexas que exigem do próprio operador do direito uma análise minuciosa e sistemática da Constituição, em cotejo com as legislações ordinárias para uma real compreensão de como funciona esse sistema. É inimaginável que essas regras todas sejam facilmente compreendidas na zona rural do país. As distancia dos centros urbanos onde normalmente ficam localizadas as agencias físicas da previdência social, a dificuldade de acesso a informação, e a baixa qualidade da educação pública, são fatores que corroboram essa conclusão. “Entre os anos de 2002 e 2012, o índice de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade, foi de

⁴⁰ VALOR ECONÔMICO. **Mudanças em MP dobram renúncia com Funrural**. 2017. Elaborado por Cristiano Zaia. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5195039/mudancas-em-mp-dobram-renuncia-com-funrural>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

21,7%, o triplo do índice verificado na zona urbana do país que foi de apenas 9,1%.”⁴¹. Ademais, ressalte-se que a baixa qualidade do ensino público fornecido nessas regiões levam a crer que mesmo os que não se enquadram como analfabetos, podem não guardar uma compreensão técnica maior que permitam entender com clareza todas essas regras que permeiam a previdência rural.

Somado a isso, ainda há uma dificuldade de acesso à informação em muitas regiões do interior do país, principalmente no tocante ao acesso à internet, que no atual cenário brasileiro, é um dos meios principais de difusão de informações. Um estudo realizado anualmente pelo Comitê Gestor de Internet no Brasil (CIG), concluiu que no ano de 2016, nas áreas urbanas, mais da metade dos domicílios tinham acesso à Internet (59%), ao passo que o acesso à rede estava presente em um quarto (26%) dos domicílios localizados em áreas rurais.⁴² Apesar do estudo apontar que houve uma evolução do acesso para ambas as zonas em relação ao ano anterior, é possível perceber como ainda persiste uma nítida desigualdade. Ou seja, mesmo a plataforma online da previdência fornecendo informações acerca de como devem ser feitas os recolhimentos, e fornecendo a possibilidade de envio de alguns dados online a medida acaba sendo pouco eficiente para quem mais precisa. Isso faz com que os segurados não recolham, ou recolham de forma equivocada, e a consequência disso é uma incerteza na hora de pleitear os benefícios, muitas vezes negados por conta de regras até mesmo desconhecidas para esses trabalhadores.

Como forma de facilitar a concessão de benefícios àqueles que não conseguem comercializar a sua produção e, por consequência, não conseguem efetuar os recolhimentos das contribuições mensalmente, a Lei 8.213/1991 criou a possibilidade do preenchimento do período de carência exigido para a concessão de um benefício apenas com a comprovação do efetivo exercício de atividade rural. Essa norma inaugura uma nova modalidade de preenchimento do período de carência dos benefícios previstos para segurados especiais e por conta de suas particularidades será analisada adiante.

⁴¹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese dos indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

⁴² COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Brasil). **TIC Domicílios:** Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2016. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

4.2 A DISPENSA DE RECOLHIMENTOS MEDIANTE A EFETIVA COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL COMO FORMA DE ATENDIMENTO AO PRÍNCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Um outro ponto importante na análise da contributividade dos segurados especiais é a dispensa dela para os trabalhadores que não comercializam a sua produção, uma vez que o que é retirado da terra é utilizado apenas para a própria subsistência. O art. 39 da Lei 8.213/1991 permite a concessão dos benefícios de pensão por morte, auxílio reclusão, auxílio doença, aposentadoria por idade ou invalidez para os segurados especiais que comprovarem exercer atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido. Dessa forma para requerer a concessão dos benefícios o segurado deve reunir documentos que comprovem a sua ligação de labor com a terra, que pode ser, por exemplo, um título de posse, notas fiscais de gêneros agrícolas, comprovantes de contribuições sindicais, entre outros. A lei não exige que o segurado apresente um documento para cada mês ou cada ano do período de carência, mas ao menos que apresente um único documento que tenha sido emitido antes ou durante o período de carência do benefício pretendido para que possa ser corroborado pela prova oral.

O período em exercício de atividade rural deve ser computado imediatamente anterior ao requerimento dos benefícios ou imediatamente anterior ao preenchimento do requisito etário nos casos de concessão de aposentadoria por idade. No computo do período de carência são computados também os períodos em que o segurado exerceu atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, o tempo em exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais, o tempo em exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural, ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais. O mesmo artigo ainda prevê a concessão de salário maternidade para as trabalhadoras rurais que comprovarem o exercício de atividade rural nos doze meses anteriores à data do parto.

Essa possibilidade de substituir a totalidade das contribuições exigidas do segurado para a concessão de determinado benefício, pela efetiva comprovação do exercício de atividade rurícola é o grande marco diferenciador da previdência rural. Nessa modalidade permite-se que ao invés de o segurado comprovar o recolhimento de contribuições mensais em período equivalente à carência, ele junte documentos que comprovem que esteve ligado a atividade rural durante o período de carência que a lei exige. Esta inovação legislativa a primeira vista rompe totalmente com a lógica contributiva com que se opera o sistema da

previdência social. Todavia, uma visão ampliada sobre o sistema da seguridade social como um todo leva a conclusão de que na verdade é uma regra que busca compatibilizar o sistema, principalmente com os princípios que o norteiam. Quando a Constituição Federal trás a expressa previsão de que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações financiadas por toda a sociedade e pelo poder público, pautada na ideia da universalidade, da equivalência entre benefícios urbanos e rurais, com equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento resta claro que a intenção do constituinte foi exatamente criar um sistema de seguridade pautado na ideia da solidariedade e isso envolve a adoção de medidas que suavizem as injustiças sociais.

Desejável seria que o país se encontrasse em um estágio de desenvolvimento em que as condições de vida da população da zona urbana e da zona rural se encontrassem em condições ao menos próximas que não justificasse nenhum tipo de tratamento diferenciado no tocante à comprovação de recolhimentos à previdência social. Porém as duras condições de vida da zona rural, principalmente nas regiões norte e nordeste, fez nascer a necessidade de uma adaptação do regime contributivo previdenciário, de modo que aquele trabalhador rural que não conseguisse comercializar a sua produção, não ficasse sem cobertura previdenciária.

Quando se analisa um sistema de seguridade social pautado na solidariedade é imprescindível que se leve em consideração a participação de todos na medida em que podem participar. Por isso mesmo, a política de assistência social prevê a garantia de mínimos sociais independentemente de contribuição do segurado. Isso acontece exatamente por se entender que aqueles que precisam de mínimos sociais estão em uma situação de vulnerabilidade tão grande, que não se justificaria a exigência de uma contribuição como forma de condicionante ao acesso às políticas a cargo dela. E é nessa linha de raciocínio que fora dispensada a contribuição de alguns segurados especiais. Ou seja, se a contribuição incide sobre o valor da comercialização, não há como exigir-la de quem não consegue produzir o suficiente para comercializar.

A incidência da contribuição em todas as modalidades de contribuintes da previdência está costuma estar atrelada à geração de uma renda. Seja a percepção de um salário, seja a aferição de um lucro decorrente de uma atividade empresária, seja pela percepção de uma renda resultante da prestação de um serviço, há o pressuposto de que houve a geração de uma renda sob a qual deva incidir uma tributação. Pensando na garantia de um direito social dentro de um sistema solidário, nada mais razoável do que se exigir a participação de todos. Porém, quando um trabalhador rural perde toda a sua produção por conta de condições

climáticas, ou mesmo quando a época não favorece o cultivo, por exemplo, não há o que se comercializar para gerar uma renda potencialmente tributável.

As adversidades climáticas são fatores que interferem sobremaneira no rendimento da produção. A seca prolongada em algumas regiões do nordeste e o período de cheias que inundam algumas regiões do norte comprometem a qualidade dos solos tornando-os inférteis. As famílias alocadas nessas áreas ficam sem ter como produzir e por consequência comercializar uma produção agrícola. Se o único meio de acesso aos benefícios fosse por meio da comprovação dos recolhimentos mensais certamente muitas delas ou não acessariam os benefícios ou demorariam muito mais para fazê-lo.

São situações extremas como essas de secas e inundações que comprometem a rotina de vida de muitas famílias brasileiras dependentes da produção agrícola, sendo mais uma razão de levar a crer que a exigência de contribuições mensais ainda é uma realidade problemática no país. Se há pessoas que não tem sequer água para beber, imagina receita bruta de produção para tributar. Essas famílias travam uma luta diária pela sobrevivência. O pouco de renda que entra é usado para o atendimento das necessidades mais básicas e urgentes, ideia essa muito distante de se pensar em retirar um percentual desse tão pouco para uma espécie de poupança em caso de se acontecer alguma contingência, que é mais ou menos a ideia da previdência social. Portanto é mais do que claro que quando o legislador, em uma guinada de sensibilidade e responsabilidade com o sistema de seguridade, abre a possibilidade para que o segurado especial acesse um benefício no valor de um salário mínimo, que já é pouco em termos de capacidade financeira, mediante apenas a comprovação da sua atividade rural, faz como uma forma de atribuir eficácia ao sistema de previdência rural brasileiro.

Como em qualquer sistema jurídico que se pretenda vitorioso a norma não pode se afastar da realidade social. Em se tratando de um país com dimensões continentais como o Brasil e com uma infinidade de características culturais, muitas vezes o processo legislativo não acompanha a necessidade de regulamentação de algumas situações que são expressões da realidade social. Muito além da questão da criação tardia de uma norma que abarca na legislação previdenciária aqueles que guardam uma relação de subsistência com a terra, essa norma precisa prever mecanismos em que ela seja eficaz. A mera previsão no texto frio da lei não garante a efetivação de direitos nem na área previdenciária, nem em qualquer outra. Por isso que a dispensa das contribuições, ao passo que se exige um conjunto de provas que demonstrem a essencialidade da lide campesina para a subsistência de uma família, é um meio importante de se fazer com que as normas da previdência rural possam ter aplicações práticas, sob pena de se esvaziar o instituto como aconteceu no passado com o Funrural.

Neste sentido não é difícil perceber que somente a ideia de um sistema solidário justifica essa diferenciação no tocante à inexigência de contribuições. Essa não é uma lógica pensada como uma forma de se fazer caridade, mas sim como meio de se atender a um sistema que deve ser sustentado por toda a sociedade, de modo que quando um setor apresenta suas fragilidades, o ônus e as consequências devem ser suportados por todos. Não obstante, cumpre lembrar que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é exatamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nisso se encerra a ideia de que a concessão de proteção social deve ser mais importante que a capacidade contributiva dos segurados, ficando a cargo do poder público a criação de medidas que possam manter uma justiça fiscal.

Admitir a concessão de benefícios para aqueles que não contribuem financeiramente com o orçamento da previdência guarda uma justificativa histórica de proteção. É um meio de compatibilizar as normas para uma categoria que fora protegida efetivamente de forma tardia, e que ainda apresenta uma realidade social que justifica uma salvaguarda diferenciada. Desta forma se estabelece uma congruência com princípios constitucionais e com os princípios da seguridade social, numa perspectiva muito mais ampla de proteção social.

4.3 A NECESSIDADE DE UMA VISÃO AMPLIATIVA SOBRE OS SEGURADOS ESPECIAIS EM UMA PERSPECTIVA MACRO DE SEGURIDADE SOCIAL

A sistemática de arrecadação do sistema previdenciário brasileiro é complexa. Diversos perfis de contribuintes recolhem suas obrigações sociais por diversos meios, sob a incidência de diferentes alíquotas. Cada perfil de contribuinte e cada fato gerador ensejam um caminho arrecadatário diferente. Somado a isso o restante da carga tributária do país, não é difícil perceber a complexidade dessa contabilidade. Sem descaracterizar a lógica da necessidade de um sistema que se baseia no princípio da contributividade, seria um completo anacronismo do legislador imaginar que o recolhimento de contribuições previdenciárias, mês a mês, após um cálculo que envolve a incidência de uma alíquota sobre o total da produção, funcionaria de forma eficiente para uma categoria de trabalhadores tão fragilizada como a dos trabalhadores rurais.

A zona rural do Brasil é carente de uma infinidade de necessidades, e além de necessário, foi uma atitude de responsabilidade do legislador permitir o preenchimento do período de carência mediante a efetiva comprovação de tempo de exercício de atividade rural. Essa é a essência, o resumo, a única história que a maior parte da população rural brasileira

tem para contar: a relação de trabalho com a terra. Relação essa que vai muito além da noção de conferir a subsistência, tratando-se de um vínculo que garante a verdadeira sobrevivência de famílias inteiras. Ainda que se possa vislumbrar uma melhora na condição de vida dos brasileiros de uma forma geral com o advento de alguns programas sociais como o “bolsa família”, por exemplo, não se pode perder de vista que o país tem regiões que ainda apresentam índices consideráveis de pobreza, principalmente na zona rural. Uma análise feita por pesquisadores do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG), com base em um estudo que analisou o perfil da pobreza na zona rural do norte e nordeste entre os anos de 2004 e 2013, apontou a seguinte conclusão:

A redução da pobreza não acompanhou as alterações em seus principais aspectos ou perfis. Em termos regionais, pouco mudou, com as regiões Norte e Nordeste apresentando as maiores taxas de prevalência da pobreza, bem como as áreas rurais em todas as regiões. Ou seja, a pobreza e a extrema pobreza se reduziu, mas continua sendo mais presente no meio rural e nas regiões Norte e Nordeste.⁴³

A realidade da população na zona rural lamentavelmente ainda é um retrato da zona pobre do país, e onde há marcas de situação de pobreza, por consequência há uma dificuldade grande de acesso a serviços públicos como saúde, saneamento, educação, alimentação, e informação que possa levar a essas pessoas o conhecimento a respeito dos seus direitos. Outra conclusão apontada pela análise supracitada demonstra que mesmo com essa simplificação do acesso a benefícios destinados a segurados especiais, mediante a mera comprovação do exercício de atividade rural, o resultado ainda é ineficiente nas camadas mais pobres da população rural do norte e nordeste. Segundo o relatório, quase a totalidade dos residentes em domicílios agrícolas e pluriativos extremamente pobres no nordeste têm terra insuficiente, trabalham informalmente e residem em domicílios com idosos, mas sem qualquer aposentadoria.⁴⁴

A conclusão dessa análise feita pelo IPC-IG leva a uma outra reflexão fundamental. Fora constatado que a maioria das pessoas consideradas extremamente pobres, residentes na zona rural, trabalha de maneira informal. Essa situação obviamente reflete na esfera previdenciária, e já revela que de fato há uma necessidade de se manter regras diferenciadas para o acesso aos benefícios destinados a segurados especiais, sob pena deles se tornarem inatingíveis por esses trabalhadores. No caso dos empregados rurais, por exemplo, conforme

⁴³ SOARES, S.; et al. 2016. “**Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais**”. IPC-IG Working Paper No. 138. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB50PT_Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

⁴⁴ SOARES, S.; et al. Ibid.

citado anteriormente, a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição é do empregador, e não do trabalhador rural empregado. Dessa forma o segurado não pode ser penalizado com a negativa de concessão dos benefícios acaso haja a comprovação da existência do vínculo, sem os efetivos recolhimentos das contribuições à previdência. Comprovada a existência do vínculo e a ausência de recolhimentos, o empregador é único que pode ser penalizado. Ademais, a autarquia previdenciária responsável é que deve fiscalizar esses recolhimentos, não sendo razoável que se admita que negue um benefício a um segurado sob o argumento da ausência deles, quando em verdade isso é fruto de sua própria inércia em proceder a efetiva fiscalização e recolhimento dessas contribuições. Mas para essa população que labora de maneira informal é perfeitamente imaginável a dificuldade que eles têm de comprovar a existência dos vínculos, e conseqüentemente, o recolhimento das contribuições previdenciárias.

Um outro dado alarmante e que reforça a noção de que a situação da categoria de pessoas enquadradas como seguradas especiais deve ser manejada por regras diferenciadas é a questão do trabalho escravo, que absurdamente ainda persiste até os dias atuais, prevalecendo na zona rural do país. Uma análise divulgada pela Organização Não Governamental Repórter Brasil dentro do projeto “Escravo, nem pensar!” indica que das mais de 52 (cinquenta e duas mil) pessoas resgatadas do trabalho escravo entre os anos de 1995 a 2016, mais de 70% (setenta por cento) se encontravam na pecuária e na lavoura.⁴⁵ Se o Estado ainda é ineficiente em coibir práticas como essa, é mais do que coerente que mantenha regras que facilitem a proteção social desses trabalhadores ao menos na seara previdenciária.

A autorização legislativa para que se concedam benefícios previdenciários àqueles segurados especiais que não comercializam a sua produção e que, portanto, comprovam o preenchimento da carência por meio da comprovação do exercício de atividade rural é um enorme avanço legislativo, mas ainda apresenta suas dificuldades. A discrepância que existe entre o Brasil urbano e o Brasil rural no tocante ao acesso à tecnologia, aos meios de produção e comunicação, e as condições de informalidade dos vínculos de trabalho levam a um cenário em que é extremamente difícil para algumas dessas pessoas conseguirem reunir um arcabouço documental que comprove com segurança a sua dedicação à uma vida de exercício em atividade rural.

Somado à dificuldade de produção de documentos pelo próprio segurado, a análise sobre os pedidos de concessão dos benefícios esbarram ainda na subjetividade de quem irá

⁴⁵ ONG REPÓRTER BRASIL. **O trabalho escravo no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://escravonempensar.org.br/sobre-o-projeto/o-trabalho-escravo-no-brasil/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

analisar. Mesmo com a Lei 8.213/1991 trazendo um rol exemplificativo de documentos que podem comprovar o exercício de atividade rural, como contrato de comodato, bloco de notas do produtor rural, declaração do sindicato, bem como o rol considerável de documentos destinados a essa finalidade descritos na Instrução Normativa nº 77/1995 emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a análise ainda gera muitas controvérsias na esfera administrativa. Isso ocorre porque a apreciação dessas demandas exige do intérprete muito mais uma análise da matéria de fato, do que da matéria de direito, e a lei não trás os parâmetros claros de como isso deve ser feito. Mesmo com as entrevistas administrativas realizadas quando os segurados pleiteavam os benefícios rurais, extintas em agosto de 2017, a análise era muito mais voltada para uma mera subsunção dos documentos à norma, o que levava a um índice relativamente alto de judicialização dessas demandas. Dados divulgados pelo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão indicam que no ano de 2015, 30,2% das aposentadorias rurais concedidas foram por via judicial, contra apenas 16% no tocante às aposentadorias urbanas. Como a lei ainda é lacunosa sobre a forma como os documentos devem ou não ser interpretados, a jurisprudência vem exercendo um papel de protagonista na resolução dessas demandas.

O Superior Tribunal de Justiça divulgou em novembro de 2017 um compilado de jurisprudência sobre a aposentadoria por idade rural. Ao todo são treze teses que, em sua maioria, tendem a trazer uma visão ampliativa e mais elástica para com essas demandas. Uma das mais importantes, e que levou à edição da Súmula de nº 149 é a que preceitua que a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário, devendo estar apoiada em um início razoável de prova material.⁴⁶ Esse posicionamento do STJ guarda uma importante regra de compatibilização entre a exigência da prova documental, com o reconhecimento de que a prova oral é fundamental para a elucidação dos fatos no tocante a essas demandas. É uma forma não só de estabelecer um equilíbrio entre a força das provas, mas de compatibilizar a lei com a realidade social.

Nesse sentido, a referida corte tem tido um papel elementar. Com o advento do Novo Código de Processo Civil no ano de 2015 que privilegia a construção de precedentes judiciais como forma de orientar e trazer coesão para o sistema jurídico, as teses firmadas principalmente nos Tribunais Superiores ganharam muito mais força. No tocante a análise de

⁴⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *STJ - Súmula 149*. Brasília-DF: 16 ago. 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula149.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

demandas relativas a segurados especiais, o STJ tem feito um trabalho muito coerente, pois ao mesmo tempo em que não deixa de analisar a situação dos trabalhadores rurais com um olhar mais protetivo, tenta compatibilizar essa visão com as exigências legais. Esse contexto ficou bem evidente no julgamento do Recurso Especial 1352721 / SP que firmou a tese de que, se o segurado não apresentar nenhum início de prova material dentro dos parâmetros que a lei exige, condição essa de desenvolvimento regular do processo, não há razão para o prosseguimento da demanda, uma vez que a concessão do benefício não pode se pautar apenas em prova testemunhal. Ressalte-se que o posicionamento da Corte não é no sentido de o segurado precisar colacionar uma farta prova documental, mas apresentar apenas um único documento para que possa ser corroborado adiante por prova testemunhal. Por ter sido publicado já sob a vigência do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) o precedente vincula a atuação das instâncias inferiores. Neste sentido segue a ementa do julgado:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. RESOLUÇÃO No. 8/STJ. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. AUSÊNCIA DE PROVA MATERIAL APTA A COMPROVAR O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL. CARÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO DO PROCESSO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DE MODO QUE A AÇÃO PODE SER REPROPOSTA, DISPONDO A PARTE DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA COMPROVAR O SEU DIREITO. RECURSO ESPECIAL DO INSS DESPROVIDO.

1. Tradicionalmente, o Direito Previdenciário se vale da processualística civil para regular os seus procedimentos, entretanto, não se deve perder de vista as peculiaridades das demandas previdenciárias, que justificam a flexibilização da rígida metodologia civilista, levando-se em conta os cânones constitucionais atinentes à Seguridade Social, que tem como base o contexto social adverso em que se inserem os que buscam judicialmente os benefícios previdenciários. 2. As normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a favorecer os valores morais da Constituição Federal/1988, que prima pela proteção do Trabalhador Segurado da Previdência Social, motivo pelo qual os pleitos previdenciários devem ser julgados no sentido de amparar a parte hipossuficiente e que, por esse motivo, possui proteção legal que lhe garante a flexibilização dos rígidos institutos processuais. Assim, deve-se procurar encontrar na hermenêutica previdenciária a solução que mais se aproxime do caráter social da Carta Magna, a fim de que as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado. 3. Assim como ocorre no Direito Sancionador, em que se afastam as regras da processualística civil em razão do especial garantismo conferido por suas normas ao indivíduo, deve-se dar prioridade ao princípio da busca da verdade real, diante do interesse social que envolve essas demandas. 4. A concessão de benefício devido ao trabalhador rural configura direito subjetivo individual garantido constitucionalmente, tendo a CF/88 dado primazia à função social do RGPS ao erigir como direito fundamental de segunda geração o acesso à Previdência do Regime Geral; sendo certo que o trabalhador rural, durante o período de transição, encontra-se constitucionalmente dispensado do recolhimento das contribuições, visando à universalidade da cobertura previdenciária e a inclusão de contingentes desassistidos por meio de distribuição de renda pela via da assistência social. 5. A ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo a sua extinção sem o

juízo de mérito (art. 267, IV do CPC) e a consequente possibilidade de o autor intentar novamente a ação (art. 268 do CPC), caso reúna os elementos necessários à tal iniciativa. 6. Recurso Especial do INSS desprovido. (REsp 1352721/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/12/2015, DJe 28/04/2016)

Esse caminho de tentar compatibilizar o texto legal acompanhado da compreensão da realidade difícil sob a qual esta categoria de trabalhadores rurais está submetida é o que da coerência e sustentabilidade ao sistema. Essa é uma condição inegavelmente “especial” que exige do intérprete uma hermenêutica muito mais teleológica, voltada para a busca do real sentido de se estabelecer uma proteção diferenciada para esta categoria. O que se espera do poder público e do poder judiciário não é uma atuação *contra legem*, mas sim uma postura que colha a realidade social e tente compatibilizá-la ao máximo com os preceitos da norma, dentro de uma perspectiva do sistema de seguridade social como um todo.

A busca por essa coerência entre a lei e a verdade real precisa funcionar numa perspectiva macro de seguridade social. O modelo como no Brasil funciona de forma quase independente os três braços da seguridade influenciam negativamente para que a saúde, a previdência, e a assistência social sejam vistas por perspectivas completamente diferentes, quando na verdade, guardadas as suas individualidades, deveriam ser concebidas como um sistema único. É cediço que a implantação do Regime Geral de Previdência Social representou um avanço enorme no sentido de ampliação da cobertura, porém como aponta uma análise de políticas sociais divulgada pelo Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA) em 2009:

(...) o processo de consolidação deste sistema não levou ao melhor arranjo integrado de suas políticas, com vista à superação dos riscos sociais. As políticas das áreas integrantes da Seguridade Social permanecem fragmentadas, mesmo com a complexidade dos novos riscos surgidos nos últimos anos que tornaram mais tênues as fronteiras entre as áreas de políticas de Seguridade.

Quanto à localização dos segurados especiais em um sistema de previdência que é essencialmente contributivo, mas que ao mesmo tempo dispensa-lhe as contribuições, apesar de parecer um rompimento com um dos requisitos principais que dá sustentabilidade ao sistema é exatamente o reflexo da necessidade de se pensar a seguridade social como um sistema que deve obedecer a princípios únicos aplicáveis às três espécies. Entender os trabalhadores rurais que laboram em regime de economia familiar para sua própria subsistência como segurados especiais, dentro de todas as condições adversas já mencionadas é uma forma real de se estabelecer um seguro, uma proteção. É o reconhecimento de que essa categoria de trabalhadores sofreu e ainda sofre muito com a penosidade do trabalho no campo,

em uma realidade que o acesso a serviços públicos básicos ainda é muito precário em relação à realidade urbana do país.

A concessão de uma proteção previdenciária a esses trabalhadores guarda ainda uma questão de equilíbrio sobre a economia do país. Se o acesso à previdência rural não fosse consolidado de maneira mais ampliativa, cairia muito o estímulo de permanecimento na terra, principalmente para os mais jovens. Isso levaria o Brasil a enfrentar uma intensificação absurda do êxodo rural o que certamente deixaria os centros urbanos no colapso. Se a burocracia fosse tão grande de modo a obstruir o acesso aos benefícios de seguro social esse trabalhadores migraram muito mais, para tentar buscar empregos que lhes garantisse um mínimo de segurança ao final da vida. Um país com tamanhas dimensões não tem como se sustentar com atividades absolutamente urbanas. A falta de emprego para todos na cidade, somada as necessidade de se produzir alimentos e matéria prima levaria o país a um quadro de caos social e econômico. Quando o trabalhador rural vê a sua disposição uma garantia de que, após anos de um trabalho duro e penoso, poderá pleitear uma aposentadoria, por exemplo, que vá lhe amparar e ajuda-lo a não entrar em uma situação de pobreza extrema quando a sua disposição física se esgotar para o trabalho, a necessidade de abandonar aquela realidade se torna menos urgente e necessária.

Não se pode perder de vista que a manutenção de uma categoria diferenciada para essas pessoas é uma imprescindível fonte de estímulo à permanência dessas famílias na zona rural. Ademais, é inegável a importância do regime de economia familiar como fonte de abastecimento alimentar no Brasil, uma vez que o agronegócio encontra-se muito mais voltado para uma política de exportação. Segundo divulgado pelo Governo Federal a agricultura familiar, no Brasil, é responsável pela maioria dos alimentos que chegam à mesa da população, como o leite (58%), a mandioca (83%) e o feijão (70%)⁴⁷. Além da comercialização, em muitos lugares da zona rural do país é muito comum a permuta de gêneros agrícolas entre pequenos produtores. Isso movimentam a economia local e permite que aqueles que não conseguem produzir uma variedade de gêneros agrícolas não passem fome.

Ainda que se trate de um sistema de previdência essencialmente contributivo, a situação dos segurados especiais não pode se afastar de uma visão macro de seguridade social. Como bem pontuado por Jane Lime Berwanger, presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, as áreas de saúde, previdência e assistência estão muito interligadas. Ao longo

⁴⁷ BRASIL. Governo Do Brasil . **ONU reforça a importância da agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/10/onu-reforca-a-importancia-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

da vida laborativa, se o segurado tiver acesso à saúde, terá menos necessidade de previdência. E a assistência age no resíduo, no que não pode ser atendido pela Previdência Social.⁴⁸ Ou seja, as três espécies que fazem parte do sistema de seguridade estão interligadas tanto em aspectos práticos, como também nos princípios que as regem. A previdência rural não é exatamente uma política de assistência social porque ainda que dispense as contribuições para esses segurados, o faz como forma de valorização do trabalho rural, e em reconhecimento às suas dificuldades. Mas a ideia de socorrer aqueles que mais precisam, dispensando contribuições, cria uma interface importante e justificável entre as duas espécies de seguridade.

Ressalte-se ainda que as alterações na legislação da previdência rural, promovidas com o advento da Constituição Federal de 1988 e das Leis 8.212/1991 e 8.213/1991 constituíram um importante avanço no reconhecimento do papel da mulher no mercado de trabalho rural. A Lei Complementar nº 11/1971 que regia a previdência rural antes dos diplomas normativos supracitados, previam a concessão do benefício de aposentadoria apenas aos trabalhadores que comprovassem a condição de chefe ou arrimo de família. Os demais integrantes do núcleo familiar eram considerados apenas dependentes. Tal exigência figurou como um enorme fator limitador para o acesso às aposentadorias das mulheres casadas, porquanto, uma vez reconhecida a condição de chefe de família dos maridos, a elas somente restaria a possibilidade de concessão de pensões. A hipótese mais remota de concessão de aposentadoria a essas mulheres somente se dava mediante a comprovação de que o marido não era o responsável pelo sustento financeiro da família por motivo abandono do lar, ou por invalidez por exemplo. Assim é possível perceber que a exclusão dessa regra no sistema de previdência rural inaugurado a partir de 1988, principalmente com a extensão da qualidade de segurado aos outros membros do regime de economia familiar, representa um grande avanço social, que “foi fruto de muita luta e, conseqüentemente, reconhecimento, por parte do governo, de questões como a dupla jornada de trabalho e a invisibilidade do trabalho feminino”⁴⁹.

Não há razão para os entes administrativos e legislativos, e mesmo as análises econômicas, criarem óbices ao acesso aos benefícios disponíveis no regime geral por esses segurados que não contribuem. A análise nunca foi, e nem nunca vai ser puramente

⁴⁸ BRASIL. Senado Federal. . **Previdência Social é o desafio permanente da Constituição**. 2018. Disponível em: <<http://www.ibdp.org.br/noticia.php?n=3066>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

⁴⁹ KRETER, Ana Cecília. **A Previdência Rural E A Condição Da Mulher**. p. 5. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/viewFile/389/293>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

econômica, uma relação entre ativos e passivos somente. Ela é solidária. Envolve a participação, a compreensão, e a atitude pró ativa de todos os setores da sociedade para garantir uma forma de seguro social primordialmente aos que mais precisam. Essa é a essência de um regime de seguridade social e o que justifica a sua existência.

A alteração das regras feitas de forma superficial e sem um mapeamento preciso pode diminuir a sobrevivência, e ampliar o movimento de saída das pessoas do campo. Se as contas da previdência rural não fecham, ou se há problemas no orçamento essa é uma outra questão que, ainda que envolva um estudo profundo dos aspectos econômicos, não pode se afastar do real sentido de proteção para essa categoria. Não é uma missão fácil para o poder público, mas é essencial a garantia da compatibilização das normas, com os princípios e com a verdadeira realidade da sociedade. Quando a norma chega ao ponto de reconhecer direitos de forte apelo social, e que por muito tempo ficaram sem regulamentação satisfatória como é o caso da previdência rural, é inadmissível a retrocessão na garantia deles quando não for conveniente à atuação do ente estatal. E é exatamente essa circunstância que levou à formulação de propostas polêmicas e altamente questionáveis na apresentação da Proposta de Emenda Constitucional 287, mais conhecida como Reforma da Previdência.

5. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E O CARÁTER RETRÓGRADO E EXCLUDENTE DAS PROPOSTAS APRESENTADAS NO TOCANTE À GARANTIA DE DIREITOS DOS TRABALHADORES RURAIS

No final do ano de 2016 o governo do presidente Michel Temer apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287, mais conhecida como Reforma da Previdência. O período de recessão econômica experimentado pelo país desde 2015, somado ao imenso valor da dívida pública formaram um cenário extremamente favorável à criação de medidas que representem cortes de gastos no orçamento público. Esse processo começou com a PEC 241 ou 55 (numeração original), intitulada PEC do teto. Ela estabelecia um teto para a progressão dos gastos públicos, de modo que o seu crescimento não superasse a inflação. Essa medida perduraria por 20 anos, podendo ser revisada depois dos 10 primeiros anos, e a cada ano o parâmetro do limite seria o valor total das despesas do ano anterior. Ela foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 95, promulgada pelo Congresso Nacional no dia 15 de dezembro de 2016.

A PEC do teto foi o marco inicial de uma série de medidas que o governo federal considerou necessárias para que as contas do orçamento público não chegassem ao colapso. Nesse ensejo foram apresentadas também a proposta de Reforma Trabalhista juntamente com a Proposta da Reforma da Previdência, com intuito de estabelecer novas dinâmicas que permitiriam, em tese, a retomada do crescimento econômico do país.

No tocante à Reforma da Previdência, especificamente, pode-se dizer que ela foi recebida com entusiasmo pelos economistas. Como a realidade do país está mudando, com um aumento da expectativa de vida, ao passo que as taxas de natalidade estão caindo, mudanças na legislação previdenciária tornam-se cada vez mais aclamadas. Desde o ano de 1999, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), anualmente divulga “A Tábua Completa de Mortalidade” responsável por traçar um perfil dos indicadores de mortalidade que serve de base para o cálculo do fator previdenciário na concessão de aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O resultado da tábua do ano de 2016 forneceu uma expectativa de vida de 75,8 anos para o total da população, representando um acréscimo de 3 meses e 11 dias em relação ao valor estimado para o ano de 2015 (75,5 anos). Do ano de 1991, quando se iniciava a administração do RGPS, até o ano de 2016, a expectativa de vida

do brasileiro subiu quase 9 (nove) anos.⁵⁰ Isso gera um cenário onde se cria um descompasso entre os que estão inseridos ativamente no mercado de trabalho e os que entrarão na zona de percepção de benefícios, principalmente de aposentadorias e pensões.

Com esse desequilíbrio, o orçamento principalmente da União, começa a ter porcentagens cada vez maiores destinadas ao custeio da previdência social. Em março de 2017, em uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados para debater a reforma da previdência, a consultora legislativa especialista em Previdência, Cláudia Augusta Ferreira Deud apontou que:

Em 2015, o Governo Federal gastou 1,3 trilhões, excluídos o refinanciamento da dívida e as transferências constitucionais. Só RGPS representa 26% desses gastos. É a maior despesa, mesmo considerando os juros da dívida. Se considerar o regime próprio de Previdência, que são 109 bilhões, teremos mais 6,5% de gastos com a Previdência social. A rubrica como um todo já ocupa 32% dos gastos da União”. Para fins de comparação, com a Assistência Social é gasto 4%, com a Saúde e Educação é gasto 6%, e com o Trabalho, 4%.⁵¹.

Se por um lado a proposta inicial apresentada pelo governo foi recebida com entusiasmo pelos economistas, por outra foi recebida com reprovação pela sociedade gerando reflexos no setor político. Diante da necessidade de aprovação do texto, o relator do projeto, o deputado Arthur Maia, em abril de 2017 promoveu algumas modificações no texto inicial apresentado no final do ano anterior. De uma forma geral o texto aprovado instituiu uma combinação do limite de idade e tempo mínimo de contribuição em um padrão mais elevado, extinguiu a aposentadoria apenas por tempo de contribuição; estabeleceu o aumento da idade mínima de aposentadoria para as mulheres e, em alguns casos, também para os homens; mudou o cálculo e reduziu o valor dos benefícios previdenciários em geral; proibiu o acúmulo de aposentadorias e limitou o acúmulo de pensão e aposentadoria ao valor de dois salários mínimos; e, por fim, elevou a idade de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).⁵²

⁵⁰ BRASIL. IBGE. . **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2016**: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. 2016. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2016/tabua_de_mortalidade_2016_analise.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados. 32% dos recursos federais são gastos com a Previdência Social**. 2017. Elaborado por Izys Moreira. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cidoso/noticias/32-dos-recursos-federais-sao-gastos-com-a-previdencia-social>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

⁵² DIEESE (Brasil). **PEC 287-A: A reforma da Previdência e da Assistência Social na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados**. São Paulo: Dieese, 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec287Substitutivo.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

No que toca mais especificamente a situação dos trabalhadores rurais as propostas apresentadas foram recebidas negativamente pela população e pelas representações sindicais. A ausência de contribuição dos segurados especiais que laboram em regime de economia familiar, associada à baixa arrecadação dos trabalhadores rurais empregados e contribuintes individuais foram prontamente apontadas como uma das causas principais do chamado “rombo da previdência”. Segundo dados divulgados em janeiro de 2017 pelo Ministério da Previdência Social, a previdência rural registrou um déficit de R\$ 105 bilhões, resultado de uma arrecadação de R\$ 8 bilhões e despesa com pagamento de benefícios de R\$ 113 bilhões. A arrecadação foi 2,4% maior que a registrada em 2015 e a despesa teve aumento de 3,9% em relação ao mesmo período.⁵³

O conjunto dessas circunstancia desfavoráveis do ponto de vista orçamentário, serviram como argumento para a apresentação de medidas que pretendiam alterar radicalmente a sistemática da concessão de benefícios para trabalhadores rurais. A primeira proposta apresentada em dezembro de 2016 previa o aumento do limite de idade dos atuais 55 anos para mulheres e 60 anos no caso dos homens, para 65 anos para ambos. Além disso, aumentava o tempo de contribuição de 15 anos para 25 anos. Ademais, essas contribuições deveriam ser comprovadas individualmente por cada trabalhador, não permitindo a extensão da condição de segurado especial a outros membros do grupo familiar, sem a respectiva contribuição. Outra mudança radical que a primeira versão da reforma trazia era a vedação de acúmulo dos benefícios de aposentadoria e pensão⁵⁴.

Tais propostas foram recebidas sob muitas críticas e de outro modo não poderia ser. No bojo da redação que explicam as razões da proposta e a necessidade das reformas apontadas, em relação à redução do requisito etário garantida pela Constituição 1988, o relator afirma que tal discriminação se justificava, à época, pelas adversas condições de vida e trabalho desse grupo, que exerce atividade tipicamente braçal, exposto às intempéries e, no passado, com grande dificuldade de acesso a serviços públicos básicos.⁵⁵ A leitura desse primeiro argumento trás uma implícita sugestão de que as duras condições de vida do

⁵³ BRASIL. Secretaria de Previdência. Ministério da Fazenda. **RGPS: Déficit da Previdência Social em 2016 foi de R\$ 151,9 bilhões**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/01/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-1519-bilhoes/>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

⁵⁴ BBC BRASIL (São Paulo). Ministério da Fazenda. **O que muda na Reforma da Previdência - e o que isso significa para o trabalhador**. Elaborado por Ingrid Fagundez. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39636724>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

⁵⁵ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016. **Reforma da Previdência**. Brasília, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=Tramitacao-PEC+287/2016>. Acesso em: 07 fev. 2018.

trabalhador rural estivessem resolvidas hoje ao ponto de justificar o estabelecimento do mesmo requisito de idade dos trabalhadores urbanos.

Ainda que se reconheça um avanço da expectativa de vida do brasileiro, de uma forma geral é insustentável se pensar que as condições de vida do trabalhador rural melhoraram ao ponto que justifique tal equiparação. Conforme dados já apresentados anteriormente a parcela mais pobre da população brasileira ainda está concentrada na zona rural do país, principalmente nas regiões norte e nordeste. Dados de 2011 indicam que 25% da população rural do Brasil vivia em situação de pobreza extrema. Isso significava um em cada quatro moradores do campo.⁵⁶ Mesmo com o avanço dos programas sociais que se dedicaram e obtiveram muitos avanços na melhora da qualidade de vida da população rural ainda há uma deficiência muito grande no sentido de garantia de direito básicos dessa população. O mesmo estudo que mapeou o perfil da pobreza nas regiões norte e nordeste divulgado pelo IPC-IG, já citado anteriormente, pontuou as seguintes observações no tocante ao acesso à infraestrutura domiciliar e o acesso aos serviços públicos:

Além de contar com maior acesso à infraestrutura pública, o Nordeste também tem apresentado outros avanços. O acesso das famílias agrícolas ao esgotamento sanitário aumentou de 24 por cento para 36 por cento entre 2004 e 2013, deixando o Nordeste dez pontos percentuais à frente da região Norte, que é relativamente mais rica. Para as famílias urbanas, o acesso é de 72 por cento contra 67 por cento para o Norte. Ainda assim, percentuais de acesso tão baixos quanto 36 por cento para as famílias agrícolas e 72 por cento para as famílias urbanas representam coberturas de serviços públicos básicos inaceitáveis. O aumento do acesso à infraestrutura privada no Nordeste está próximo ao da região Norte. Com relação à posse de geladeira, 89 por cento dos domicílios no Nordeste tem ao menos uma geladeira, no Norte esse percentual é de 78 por cento e no Brasil como um todo, chega a 92 por cento. Isso reflete uma diferença um pouco maior que diferença de renda entre as regiões. A principal conclusão é que o acesso à infraestrutura, tanto pública quanto privada, é extremamente relevante para os pobres e extremamente pobres, de forma que seu acesso precisa ser priorizado.

Ou seja, resta claro que as diferenças regionais, e as diferenças das condições de vida na zona urbana e na zona rural ainda guardam diferenças salutares, e qualquer pretensão de equiparar direitos trabalhistas ou previdenciários entre as duas esferas, precisa ser analisada com muito cuidado levando em conta principalmente a realidade social que tem de ser analisada a fundo, e não sob uma perspectiva puramente econômica. A justificção da proposta apresentou ainda o seguinte argumento de caráter altamente anacrônico guardado de uma nítida intenção de justificar um retrocesso na proteção dos segurados especiais:

⁵⁶ GLOBO RURAL. **Quase 25% população rural vive em situação de pobreza extrema.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/12/cerca-de-25-da-populacao-rural-vive-em-situacao-de-pobreza-extrema.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

Importante destacar que as regras protetivas do trabalhador rural anteriores à Constituição Federal de 1988 estabeleciam o teto das aposentadorias em meio salário mínimo para o público beneficiário do FUNRURAL e o valor das pensões era limitado a 30% do salário mínimo de maior valor no País, o que diminuía o déficit específico do trabalho rural, mesmo com arrecadação reduzida. Ademais, o benefício era concedido apenas para o indivíduo considerado chefe da família.⁵⁷

Ora, a circunstância de no passado o trabalhador rural ter recebido um valor inferior ao salário mínimo só deveria ser citada como argumentação se a proposta visasse melhorar a situação da contribuição hoje prevista. A autora Jane Lima Berwanger⁵⁸ ressalta que com o advento da Constituição de 1988, alguns trabalhadores rurais que recebiam benefícios inferiores ao salário mínimo vigente ingressaram com ações judiciais no intuito de pleitear a revisão do valor do benefício, uma vez que a parte constitucional expressamente dispõe que nenhum benefício será concedido em valor inferior ao salário mínimo. Portanto, permitir que os benefícios pudessem voltar a ser percebidos em valores inferiores ao salário mínimo representaria certamente uma perda da capacidade econômica dessas famílias, e isso traria reflexos severos não somente nas condições de vida individualmente consideradas, mas também na manutenção da economia como um todo.

O fato do benefício no passado ser concedido somente para o chefe ou arrimo de família também fora usado como linha argumentativa para o estabelecimento da contribuição individual por cada membro do grupo familiar. De acordo com o relator, essa seria uma forma de se reduzir a judicialização de demandas dessa natureza uma vez que facilitaria a comprovação. Na teoria a ideia é razoável, mas na prática, e com a realidade social da zona rural do Brasil, é possível perceber que muitas famílias não conseguem recolher contribuições nem por um único indivíduo, quiçá, por todos, e isso inexoravelmente só dificultaria o acesso aos benefícios.

O caráter retrógrado das propostas apresentados pelo relator foram sentidas pela sociedade e refletiu na esfera política. Como a intenção do governo era estimular votos a favor da proposta, em abril de 2017, o relator apresentou o texto contendo alterações que suavizaram algumas disposições. Em relação à aposentadoria rural houve mudanças significativas. O requisito etário ficava estabelecido em 60 anos para homens, como já é

⁵⁷ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016. **Reforma da Previdência**. Brasília, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=Tramitacao-PEC+287/2016>. Acesso em: 07 fev. 2018.

⁵⁸ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm, 2007. In: GUIMARÃES, Roberto Élito dos Reis. **O trabalhador rural e a previdência social: evolução história e aspectos controvertidos**. 2009. Publicado por Revista Virtual da AGU. p. 5. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580103>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

previsto pela Constituição hoje, e 57 anos para mulheres. Além disso, o tempo de contribuição voltava ao patamar dos 15 anos, e o valor das pensões voltou a ser vinculado ao salário mínimo. Entretanto o governo mantinha a exigência de contribuições mensais individuais.⁵⁹

Mesmo com as alterações do texto apresentadas em abril de 2017 muito se discutiu ao longo do ano sobre essas propostas. As novas regras de acesso à aposentadoria rural criavam um quadro em que o acesso aos benefícios restaria extremamente dificultado, próximo até ao que se consideraria impossível para muitos trabalhadores. A realidade é que a produção extraída do regime de economia familiar muitas vezes não é expressiva. Essa atividade é exercida em condições rudimentares de produção, com o auxílio dos instrumentos mais simples de modo que o é colhido muitas vezes somente se dedica ao consumo da própria família. Além de tudo, exigir uma contribuição mensal sobre o valor da produção como única forma de acesso ao benefício prejudicaria excessivamente os trabalhadores que por uma infelicidade tivessem a sua pequena produção acometida por alguma intempérie, como pragas, secas prolongadas, ou excesso de chuvas. Nesse cenário conseguir comprovar 180 meses de recolhimento seria uma tarefa árdua, ao ponto que o trabalhador pudesse vir a falecer e não ter conseguido concluir os recolhimentos para que pudesse pleitear o benefício.

Uma outra questão muito importante é que a redução do requisito etário para esta categoria se justifica por conta da atividade, geralmente, desenvolvida em condições sofríveis, e também porque a iniciação do trabalhador no labor rural ocorre muito mais cedo do que quando comparada a iniciação do trabalhador no labor urbano. Os pesquisadores do IPEA Alexandre Arbex Valadares e Marcelo Galiza, baseados em dados divulgados pelo IBGE, apontaram na Nota Técnica nº 25 destinada a fazer uma análise sobre o financiamento e as regras de acesso à previdência rural que:

Nas áreas rurais, nota-se que o trabalho anterior à idade de 15 anos ainda é regra: em 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas começaram a trabalhar nesta faixa etária. Na cidade, em contraposição, esses valores eram muito inferiores – 45,3% e 34%, respectivamente.

Ou seja, o trabalho infante juvenil ainda está fortemente arraigado na zona rural brasileira, basicamente amparado na necessidade de aumento da renda familiar para satisfação

⁵⁹ BRASIL. Governo Do Brasil . **Regras para aposentadoria rural mudam com novo texto da reforma**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/04/regras-para-aposentadoria-rural-mudam-com-novo-texto-da-reforma>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

de necessidades básicas de subsistência não havendo, portanto, justificativa para a equiparação dos requisitos de idade sob pena se cometer uma enorme desigualdade.

Quando se defende a necessidade de se ter uma visão mais protetiva com essa categoria é uma forma exatamente de se levar em consideração todas essas questões adversas da dura realidade social a qual esses trabalhadores estão submetidos. A Constituição Federal de 1988 foi um marco importantíssimo na proteção social com esses trabalhadores que foram incluídos muito tardiamente nesse sistema. O estabelecimento de regras diferenciadas é uma forma inclusive de corrigir essa injustiça social. O intuito é realmente conferir proteção a quem mais precisa.

Por outro lado, também não é uma forma de se defender uma gestão irresponsável do orçamento da União, com base apenas em princípios protetivos, deixando de lado todos os requisitos econômicos que as contas da previdência, principalmente a rural, representa. O perfil de uma população muda ao longo dos anos e obviamente a realidade do trabalhador rural também vai mudar. Mas a instituição de novas regras, principalmente que tenham o caráter limitador de acesso aos benefícios, devem ser acompanhadas de estudos e análises sérias sobre a realidade social. Não basta o simples argumento de que há um rombo nas contas públicas e por isso o acesso tem de ser dificultado. É imprescindível investigar quais os reais motivos desse déficit, e se o Estado realmente está promovendo uma política fiscal eficiente de modo a aperfeiçoar ao máximo a arrecadação de todas as fontes de custeio da seguridade social. Somente quando se constatar que o governo promove o máximo de arrecadação das fontes disponíveis, que promove uma fiscalização eficaz em relação aos contribuintes obrigatórios, que não há outras medidas menos danosas a serem tomadas para equilibrar as contas, ou ainda que a realidade do trabalhador rural evoluiu a um ponto similar à condição dos trabalhadores urbanos, é que pode se pensar em uma alteração saudável das regras da previdência rural merecidamente concedidas para esses trabalhadores.

A forma como o governo queria alterar as regras da previdência rural eram tão lacunosas e destituídas de um embasamento mais teórico que pudesse realmente justificar a alteração brusca das normas relativas aos segurados especiais, que o governo se viu obrigado a recuar nesse ponto para que ela guardasse mais chances de ser aprovada. Muitos deputados criticaram a proposta, principalmente aqueles componentes da chamada “bancada ruralista” que angariam votos de muitos desses trabalhadores. A reação dos sindicatos de representação foi tão intensa que a manutenção das alterações propostas na previdência rural se tornou insustentável não só pelo aspecto social, mas também pelo aspecto político.

Pautado em intenções meramente políticas ou não, e com o claro de intuito de acalmar as reivindicações da categoria, fato é que o governo percebeu que reformar a seguridade social exige, de fato, um trabalho de se cortar privilégios, antes de se intentar retirar medidas que protegem pessoas que realmente necessitam desse seguro social. O próprio Ministério da Previdência divulga que o Governo optou por proteger essa categoria, abrindo mão de alterar as regras da previdência rural, sob o novo slogan de que “nada muda para os trabalhadores rurais”.

Outro ponto a ser observado da postura do Governo em meio a esse movimento da reforma, onde há uma fadiga da Presidência e de seus aliados em fazer um *lobby* político para a captação dos 308 votos necessários, foi a aprovação do REFIS rural anteriormente citado, que ira beneficiar muito mais os grande produtores rurais. Ora, em um contexto em que o governo apontou ao longo do ano de 2017 diversas falhas do orçamento da previdência rural, começar o ano seguinte homologando uma medida que vai gerar uma renúncia fiscal de 15 bilhões de reais, coloca mais ainda em questionamento até que ponto realmente existe um rombo na previdência e até que ponto o governo adota medidas que realmente possam resolver esse problema.

Uma reforma da previdência social rural pode ser importante, mas tem que ser feita com muita responsabilidade. Medidas de cadastramento, fiscalização, e a promoção de informações podem ser medidas mais importantes a serem tomadas pioneiramente em um contexto de mudança. Há poucos dados oficiais disponíveis sobre a realidade do trabalho rural. O censo agropecuário iniciado pelo IBGE no ano de 2017 pode representar um bom mapeamento da zona rural do país, mas outros estudos e cálculos devem fomentar a alteração de regras incidentes sobre benéficos de caráter não só previdenciário, mas também assistencial. O Brasil precisa conhecer a fundo quem são os indivíduos que labutam na zona rural e em que condições o fazem, para somente assim poder pensar em discutir, propor e estabelecer uma reforma justa e igualitária apta a oferecer o mínimo de dignidade social a essa parcela da população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as exposições elencadas neste trabalho conclui-se que as normas que disciplinam a previdência rural devem ser interpretadas e aplicadas de maneira mais extensiva, levando em consideração principalmente o princípio da solidariedade que rege a seguridade social. Neste sentido, os indicadores sociais desfavoráveis embasam a conclusão de que os trabalhadores rurais ainda estão sujeitos a uma realidade social extremamente desigual com a realidade urbana, o que justifica a manutenção de regras especiais para a concessão de benefícios previdenciários. Portanto, a alteração das regras da previdência rural depende de uma análise econômica e social de modo que o acesso aos benefícios concedidos seja ampliado e não restringido em um contexto em que se busca a proteção social dos que dela mais necessitam.

Ademais, é possível elencar outras conclusões que embasam a consideração final principal:

1. A proteção previdenciária dos trabalhadores rurais foi incluída de forma tardia no ordenamento jurídico brasileiro em relação a outras categorias profissionais. A Constituição Federal de 1988 foi o diploma normativo que promoveu de forma mais efetiva a consagração e ampliação da previdência rural, servindo como parâmetro para as legislações subsequentes que regulamentaram o sistema de seguridade social no Brasil.

2. Os trabalhadores rurais brasileiros podem ser enquadrados em categorias diversas de segurados obrigatórios da previdência social. A alocação em cada uma delas depende de regras sensíveis e muitas vezes incompreendidas pelos segurados. Na prática, a categoria dos segurados especiais engloba a maioria dos trabalhadores rurais em virtude da dificuldade que esses trabalhadores têm de reunir documentos que ensejem o enquadramento nas outras categorias marcadas por regras mais restritas.

3. A informalidade com que se estabelece as relações de trabalho no campo, principalmente para aqueles que prestam serviços de maneira eventual, é mais um dos fatores que levam ao reconhecimento da maioria dos trabalhadores rurícolas como segurados especiais.

4. A gestão independente da saúde, da previdência e da assistência social no Brasil levou a um afastamento dos princípios constitucionais previstos para o sistema geral de seguridade social, principalmente do princípio da solidariedade. Há na previdência rural um questionamento constante acerca da natureza previdenciária ou assistencial dos benefícios

concedidos por ela, quando em verdade a discussão deve voltar-se para a natureza solidária desses benefícios.

5. A possibilidade de concessão de benefícios previdenciários mediante a mera comprovação do exercício de atividade rural durante o período de carência é uma forma de compatibilizar a proteção social estabelecida pela Constituição Federal com a realidade social, sob pena da previdência rural se tornar inacessível para os trabalhadores que não conseguem comercializar a produção.

6. Apesar da dispensa dos recolhimentos facilitar o acesso a benefícios previdenciários rurais, nas regiões mais pobres do país, principalmente no norte e nordeste, o alcance desses benefícios ainda é inexpressivo.

7. Os indicadores sociais apresentados neste trabalho corroboram a conclusão de que ainda há uma nítida desigualdade entre as condições de vida da população da zona urbana e da zona rural. Essa circunstância reflete nas condições de trabalho justificando o estabelecimento de regras previdenciárias especiais para os trabalhadores rurais.

8. A inserção precoce no trabalho rural, principalmente nos regimes de economia familiar, justifica a atribuição de um fator de redução do requisito etário para a concessão das aposentadorias por idade. Na prática, mesmo com a redução do requisito etário, os trabalhadores rurais laboram por mais tempo até a aposentadoria do que os trabalhadores urbanos.

9. As regras que conferem uma proteção previdenciária diferenciada para os segurados especiais é um meio importante de incentivar o permanecimento desses trabalhadores na zona rural do país. Isso é importante para estimular o regime de economia familiar que, além de movimentar a economia do interior do país, abastece com gêneros agrícolas também a zona urbana, sendo uma atividade de suma importância para que se mantenha uma diversificação saudável da economia.

10. A quantidade de normas que incidem sobre a previdência rural causam distorções na sua aplicação tanto na esfera administrativa como na esfera judicial. Como a legislação não consegue prever mecanismos que direcionem com segurança a interpretação da documentação apresentada pelos segurados, a jurisprudência vem exercendo um papel elementar no direcionamento da interpretação dessas demandas. Observa-se que tanto o movimento jurisprudencial da Turma Nacional de Uniformização, como o do Superior Tribunal de Justiça caminham no sentido de tentar conferir uma interpretação ampliada e protecionista para as demandas que envolvem segurados especiais no sentido de compatibilizar os princípios constitucionais com o texto legal.

12. A análise da situação dos trabalhadores rurais não é puramente econômica, devendo ser levado em consideração a norma e a realidade social. Os problemas orçamentários não podem ser os únicos fatores a ensejarem a alteração das regras da previdência rural, sob pena de se cometer fortes injustiças.

13. A alteração das regras da previdência social rural no Brasil depende de fatores sensíveis, devendo o poder público exercer um papel proativo no sentido de maximizar as vias arrecadatórias disponíveis, levando em consideração a capacidade contributiva de cada setor social ou, ainda, comprovar uma melhora efetiva na condição de vidas dos trabalhadores rurais de modo que a manutenção das regras especiais possam ser reavaliadas. Somente assim é que se pode pensar em uma reforma previdenciária atenta não somente a aspectos econômicos, mas também a aspectos sociais.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

BBC BRASIL (São Paulo). Ministério da Fazenda. **O que muda na Reforma da Previdência - e o que isso significa para o trabalhador**. Elaborado por Ingrid Fagundez. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39636724>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **Texto Para Discussão Nº 759: A População Rural e a Previdência Social No Brasil: Uma Análise Com Ênfase Nas Mudanças Constitucionais**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. p. 03 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0759.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados. 32% dos recursos federais são gastos com a Previdência Social**. 2017. Elaborado por Izys Moreira. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cidoso/noticias/32-dos-recursos-federais-sao-gastos-com-a-previdencia-social>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 65106, de 05 de setembro de 1969**. Aprova o Regulamento da Previdência Social Rural e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65106.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Governo Do Brasil . **Regras para aposentadoria rural mudam com novo texto da reforma**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/04/regras-para-aposentadoria-rural-mudam-com-novo-texto-da-reforma>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Governo Do Brasil . **ONU reforça a importância da agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/10/onu-reforca-a-importancia-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 11, de 25 de Maio de 1971**: Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.. Brasília , Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe Sobre Os Planos de Benefícios da Previdência Social e Dá Outras Providências.. Brasília , Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Forma de pagar e códigos de pagamento – Segurado Especial.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/gps/forma-pagar-codigo-pagamento-segurado-especial/>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. . **Período de 1960 – 1973.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1960-1973/>>. Acesso em: 05 jan 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Financiamento público de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. (Série Ecos - Economia da Saúde para a Gestão do SUS). Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/financiamento_publico_saude_eixo_1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018. p. 23

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016. **Reforma da Previdência.** Brasília Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&file name=Tramitacao-PEC+287/2016>. Acesso em: 07 fev. 2018.

BRASIL. Secretaria de Previdência. Ministério da Fazenda. **RGPS: Déficit da Previdência Social em 2016 foi de R\$ 151,9 bilhões.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/01/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-1519-bilhoes/>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. . **Previdência Social é o desafio permanente da Constituição.** 2018. Disponível em: <<http://www.ibdp.org.br/noticia.php?n=3066>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **STJ - Súmula 149.** Brasilia-DF: 16 ago. 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula149.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **TNU - Súmula 30.** Brasilia-DF: 13 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=30&PHPSESSID=0hvhio1giild3fbotrucdegk36>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 76

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Brasil). **TIC Domicílios: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros.** 2016. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Org.). **Estudos e pesquisas: O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro.** 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Ed.). **O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro.** 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **PEC 287-A: A reforma da Previdência e da Assistência Social na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados.** São Paulo: Dieese, 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec287Substitutivo.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

GLOBO RURAL. **Quase 25% população rural vive em situação de pobreza extrema.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/12/cerca-de-25-da-populacao-rural-vive-em-situacao-de-pobreza-extrema.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões.** 11. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2016. p. 388

GUIMARÃES, Roberto Élio dos Reis. **O trabalhador rural e a previdência social: evolução história e aspectos controvertidos.** 2009. Publicado por Revista Virtual da AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580103>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2016: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil.** 2016. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2016/tabua_de_mortalidade_2016_analise.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 20. ed. Niterói: Impetus, 2015.

INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Tipos de filiação**. 2017. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/orientacoes/tipos-de-filiacao/>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

KRETER, Ana Cecília. **A Previdência Rural e a Condição Da Mulher**. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/viewFile/389/293>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

LIMA, Arnaldo. **PEC 287/16 e a Previdência Rural**. 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/previdencia-rural-arnaldo-lima.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário: Previdência Complementar**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2009. p. 56

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 137.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 165

ONG REPÓRTER BRASIL. **O trabalho escravo no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://escravonempensar.org.br/sobre-o-projeto/o-trabalho-escravo-no-brasil/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 105.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquemático**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 37

SOARES, S.; et al. 2016. **“Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais”**. IPC-IG Working Paper No. 138. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB50PT_Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Unic, v. 005, jan. 2009. Anual. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2017.
AMADO, Frederico. op. cit. p. 88

VALOR ECONÔMICO. **Mudanças em MP dobram renúncia com Funrural**. 2017. Elaborado por Cristiano Zaia. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/5195039/mudancas-em-mp-dobram-renuncia-com-funrural>>.
Acesso em: 30 jan. 2017