



A BUSCA POR DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL PERÍODO PÓS ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA E OS REFLEXOS NOS 30 ANOS DA LEI DE BENEFÍCIOS

Valber Cruz Cereza¹

Gissele Carraro²

1. INTRODUÇÃO

A construção dos direitos sociais no Brasil teve como alicerce o período pós abolição da escravidão, que marcou os séculos XVI, XVII e XVIII, onde, especialmente, a liberdade e a autonomia não eram exercidas, sendo fatores necessários para os exercícios dos direitos civis (COUTO, 2004³). O significado da expressão escravidão é essencial para o entendimento da ausência de proteção social que está inserida:

¹ Advogado. Mestrando em Políticas Públicas pela EMESCAM – Vitória. Professor Universitário da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. Coordenador da Comissão de Direitos Sociais (Trabalho e Previdenciário) da 2ª Subseção da OAB/ES (Cachoeiro de Itapemirim). Membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/ES. Coordenador Regional e Estadual do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

² Atualmente atua como Docente e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia (EMESCAM), Vitória, ES. Mestre (2011) e Doutora em Serviço Social pela PUCRS (2016). Pós-Doutora em Serviço Social, PUCRS (2016-2019). Líder do Grupo de Estudos Capitalismo, Estado e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea – GECEPP-Emescam.

³ COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

[...] Se a história permite romper o vínculo entre a escravidão e a cor da pele, a violência corporal, a restrição da liberdade física e personalidade e o comportamento do algoz, é a própria história que nos fornece a gênese originária da escravidão, seu atributo essencial que independe de recortes espaço-temporais: a apropriação do ser humano pelo ser humano. Desde os primórdios, a escravidão revela a coisificação do humano, sua mercantilização, sua apropriação pelo seu semelhante. [...] É a violação da liberdade sob uma perspectiva ampliada, uma liberdade que se confunde com a dignidade, uma liberdade enquanto autonomia individual, atributo que possibilita o ser humano construir sua própria individualidade, escolher seu modo de ser, eger seus projetos de vida, agir conforme seu pensamento (SAKAMOTO, 2020, p.71)⁴.

Aqueles que deixaram o sistema de escravidão, passaram a ter uma liberdade sem ter como exercê-la, haja vista que estavam, culturalmente e tecnicamente, subordinados às ordens e ao poderio dos “grandes proprietários”. Como menciona Daniela Muradas (ZIBETI; LIMBERGER; BARROSO, 2012, p.180⁵) “[...] o ano de 1888 é emblemático, pois a abolição da escravatura acaba por acentuar os clamores republicanos, que se concretizam em 1889”.

O período pós abolição até 1963 foi marcado pela atuação no meio rural de pessoas ligadas ao sistema de escravidão que, mesmo diante da liberdade legal pela Lei Áurea, estes trabalhadores não conseguiram se libertar das sujeições trabalhistas precárias em razão da dependência para sobrevivência, que encontrou sustentáculo na liga camponesa como pano de fundo das conquistas no Regime Militar.

Certo que o processo histórico-legislativo apresentou indicativos de proteção social mínima como o direito ao seguro de acidentes do trabalho aos empregados rurais, diante do Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934, mas ainda estava distante da efetiva proteção social aos rurícolas, estes tidos como informais e sem qualquer amparo. Com o intuito de defender os direitos dos trabalhadores rurais, com destaque na luta por reforma agrária, em 1955 surge no Nordeste brasileiro a Liga Camponesa:

⁴ SAKAMOTO, L. **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. 192p.

⁵ ZIBETI, D. W.; LIMBERGER, E. J. K.; BARROSO, L. A. **Trabalhador rural: Uma análise no contexto sociopolítico, jurídico e econômico do Brasil – Em homenagem a Fernando Ferrari**. Curitiba: Juruá, 2012. 352p



[...] O primeiro momento de trabalhadores rurais surgiu em 1955, com as Ligas Camponesas. A movimentação dos trabalhadores rurais forçou a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Vários sindicatos foram criados, contando inclusive, com o apoio da Igreja Católica através da Ação Popular (AP). Em 1964, quando a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foi criada, já englobava 265 federações e 263 sindicatos. Esse dado é da maior relevância, pois, em 1960, 55% da população do país ainda morava no campo, e o setor primário da economia ocupava 54% da mão-de-obra (COUTO, 2004, p.114)⁶.

A Liga Camponesa surgiu com o intuito de defender os direitos dos trabalhadores rurais, bem como a luta por reforma agrária, fim do latifúndio e maior abrangência dos direitos trabalhistas rurais, o que culminou de forma estratégica, na inspiração do Estatuto da Terra e no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) em 1984 (HILÁRIO, 2012)⁷.

Assim, como relata Altafini (2007)⁸, a desarticulação está alinhada com a ideologia de modernização da agricultura:

[...] A ação do Estado no período militar privilegiou a grande propriedade enquanto geradora de divisas pela exportação de produtos agrícolas e enquanto mercado consumidor de produtos de origem industrial destinados à agricultura, como máquinas e insumos, consolidando os chamados complexos agroindustriais (ALTAFINI, 2007, p.14).

Nesse contexto que, em 02 de março de 1963, através da Lei 4.214, nasce o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), o qual criou um fundo de assistência e previdência para o trabalhador rural, sendo efetivado pela Lei 53.154, de 10 de dezembro de 1963, assegurando alguns benefícios, como assistência à maternidade, auxílio doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão por morte, assistência médica e auxílio funeral.

A Lei 4.214/1963, instituiu como segurados obrigatórios:

⁶ COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004

⁷ HILÁRIO, A. C. **Movimento sindical**. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p.334-338.

⁸ ALTAFINI, L. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/ Unb, 2007. 23p.

[...] os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta Lei, êstes com menos de cinco empregados a seu serviço.

O Art. 2º da Lei 4.214/63, Estatuto do Trabalhador Rural, se refere ao trabalhador rural somente aquele empregado, deixando os outros tipos, tais como: meeiro, parceiro, diarista ou boia-fria, à mercê da desproteção da referida legislação:

[...] Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro.

Aponta Berwanger (2020):

[...] A pequena arrecadação em três anos e a conseqüente insuficiência de recursos fizeram com que o governo modificasse as prestações a serem abarcadas pela Previdência Social Rural, deixando de manter benefícios como aposentadorias e pensões e restringindo-se à assistência médica (BERWANGER, 2020, p.45)⁹.

Ainda, inaugurando o acesso a benefícios previdenciários, mesmo com restrição de acesso, o art. 2º da Lei 4.214/1963, dispunha que tais prestações eram destinadas ao homem e a mulher, pelo que a Lei Complementar 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, trouxe ainda mais rigor ao acesso, conforme segue:

[...] Art. 4º A aposentadoria por velhice corresponderá a uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País, e será devida ao trabalhador rural que tiver completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

Parágrafo único. Não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo.

⁹ BERWANGER, J. L. **Segurado Especial: Novas teses e discussões**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2020.



Com o início da Ditadura, em 1964, os militares encontraram um cenário de intensa luta dos trabalhadores rurais, sendo necessário estabelecer um equilíbrio, o que foi concretizado pelo Estatuto da Terra, com a promulgação da Lei 4.504/1964 e o Decreto 59.566/1966¹⁰, com o objetivo de promover o desenvolvimento agropecuário, realizar reforma agrária¹¹, dentre outros.

O Estado, diante da promulgação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), passou a assumir as obrigações de forma pacífica, enfraquecendo, consequentemente, o movimento social existente, em especial a liga camponesa, dando ênfase a justiça social e a função social da propriedade:

[...] § 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

As informações mencionadas, podem ser conferidas no site oficial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA:

[...] No final dos anos 50, com a industrialização, que a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade brasileira. Surgiram no Nordeste as Ligas Camponesas e, em 1962, o Governo Federal criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), primeiro órgão público a tratar do tema. Com a edição do Estatuto da Terra, em 1964, foram estabelecidos o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra. No dia 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária e, em 9 de julho de 1970, o Decreto-Lei nº

¹⁰ Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências.

¹¹ Instituído em 4 de novembro de 1966 pelo Decreto nº 59.456.

1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), resultado da fusão do Ibra e o Inda (INCRA, 2020)¹².

Desta forma, assumindo o Estado tais obrigações, o viés das lutas sociais estava concentrado em cumprir o que estava ali delineado nos textos legais, sendo a execução de maneira lenta, o que pode se justificar pela necessidade de ferir interesses dos latifundiários, tidos como a “burguesia rural”.

Assim, em razão da necessidade de tornar imediata e efetiva a extensão da assistência médico-social ao trabalhador rural, bem como as disposições incluídas com a Lei n. 4.214, não se revelaram instrumento hábil à consecução daquele objetivo, foi promulgado o Decreto lei 276¹³, de 28 de fevereiro de 1967:

[...] Art. 2º A prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes far-se-á na medida das possibilidades financeiras do FUNRURAL e consistirá em:

- a) assistência médico-cirúrgica-hospitalar-ambulatorial;
- b) assistência à maternidade, por ocasião do parto;
- c) assistência social.

Até o presente momento, ainda com cicatrizes da situação de escravidão no meio rural em especial, observa-se avanço, mesmo que de forma tímida, da proteção social e parcela de influência do Regime Militar na potencialização das políticas públicas como estratégia de conter tensões de revoluções e movimentos sociais. Segundo Vaz e Savaris (2009):

[...] A análise dos resultados da política social implementada ao longo desse ciclo revela, por um lado, que houve expansão da oferta de bens e serviços. De outro lado, a análise também revela que, via de regra, seus frutos não foram

¹² INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. A política. INCRA. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/a-politica>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹³ Altera dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências.



direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda (VAZ; SAVARIS, 2009, p.40)¹⁴.

No período em destaque, em 25 de fevereiro de 1967, houve a promulgação do Decreto 200, que “[...] Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, o que foi denominado como “modernização conservadora”:

[...] No caso da previdência social, a ‘modernização conservadora’ é percebida inicialmente pela unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAP) materializada, inicialmente, na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967 (VAZ; SAVARIS, 2009, p.39).

No que se refere a Previdência Social, o nascimento no Brasil, segundo pacificado entre os doutrinadores acerca do tema, se deu com a Lei Eloi Chaves, num sistema de serviços e benefícios a categorias profissionais. Posteriormente, no Governo de Getúlio Vargas, as Caixas de Aposentadorias e Pensões Criadas passaram a fazer parte da Administração como autarquias, denominadas Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP).

A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967, pelo governo militar, unificou as instituições previdenciárias setoriais (IAP), pelo que a partir de 1968 as bases financeiras de previdência social puderam ser superadas. “[...] O Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), incidente sobre a massa de salários do mercado formal urbano, sensível aos ciclos econômicos, expandiu-se de forma substancial” (VAZ; SAVARIS, 2009, p.39).

O início da década de 1970, marcou-se pela reorganização estrutural da Previdência Social, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e concluída com a formação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977 (VAZ; SAVARIS, 2009, p.39). Vaz e Savaris (2009), citando Pedro Luiz Barros Silva, apontam dois aspectos principais na cobertura previdenciária nesse período:

¹⁴ VAZ, P. A. B.; SAVARIS, J. A. **Direito da previdência e assistência social: Elementos para uma compreensão interdisciplinar**. Florianópolis: Conceito Editora, 2009. 463p.

[...] A expansão da previdência social pode ser atestada pela evolução do número de segurados inativos urbanos, que passou de 2,3 para 5,3 milhões de pessoas entre 1971 e 1980. O número de segurados ativos também cresceu. Entre 1970 a 1980, passou de 8,7 para 23,8 milhões de pessoas. A participação dos segurados ativos em relação à população urbana evoluiu de 17% para 30% e, em relação à PEA, de 29% para 59% (Silva, 1984). De outro lado, essa expansão teve reduzido impacto na redistribuição da renda. A primeira evidência disso era a cobertura residual para o trabalhador rural, se comparada à cobertura da população urbana (VAZ; SAVARIS, 2009, p.40).

A desigualdade na distribuição de renda da previdência rural com os trabalhadores urbanos, segundo Brumer (2002), no artigo “Previdência social rural e gênero”, se deu em virtude de ausência de previsão legal:

[...] Na prática, a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais não se concretizou, pois os recursos (financeiros e administrativos) necessários à sua efetivação não foram previstos na legislação (BRUMER, 2002, p.55)¹⁵.

Ressalta-se que, como mencionado por Brumer (2002), antes do período do Regime Militar, já existia o conceito de trabalhador rural, estatuído pelo Art. 2º da Lei 4.214, durante o governo de João Goulart:

[...] Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro.

Assim, as normativas serviram de estratégias para frear os movimentos populares. Couto (2004)¹⁶ sintetiza os registros de proteção social no Brasil no período denominado “*Ditadura Militar*”, sendo que no que se refere à previdência rural, neste período encontrou guarida nos interesses políticos em razão do surgimento dos movimentos sociais em busca de melhores condições de vida.

¹⁵ BRUMER, A. **Previdência social rural e gênero**. Sociologias, Porto Alegre, v.4, n.7, p.50-81, 2002.

¹⁶ COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: Uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.



Sistema de proteção social previdenciária no Brasil entre 1964 a 1985.

| Periodização | Previdência |
|---|--|
| 1964 a 1977 | 1967 – INPS 1971 – PRORURAL / FUNRURAL 1972 – Empregadas Domésticas 1973 – Autônomos 1974 – Ministério da Previdência e Assistência Social; DATA-PREV; Renda Mensal Vitalícia 1977 – SINPAS – unificação; criação do FPAS (Fundo de Previdência e Assistência Social) |
| Crise e ajustamento conservador 1977 a 1985 | 1982: Elevação das alíquotas de Contribuição Social – FIN-SOCIAL (Fundo de Investimento Social) |

Fonte: Couto (2004).

Alguns questionamentos pairam sobre os estudos abordados para se identificar o motivo do avanço da proteção social no período de Regime Militar. Brumer (2002) faz menção de pontos de justificativa do motivo da proteção social dos trabalhadores rurais no Regime Militar:

[...] 1) a tecnocracia previdenciária identificava-se com o mainstream da época, orientado por princípios da OIT, que propunha a universalização da cobertura;

2) procurava-se evitar as tensões sociais, tendo em vista a política de modernização que caracterizou os anos 50 e 60, envolvendo um alto grau de exclusão social, devido à expansão da grande produção;

3) havia interesse na cooptação dos sindicatos rurais;

4) tentava-se evitar a intensificação da migração rural-urbana;

5) graças à doutrina de segurança nacional, visava-se integrar o setor rural ao projeto de desenvolvimento nacional, mantendo a “paz social”, com a criação de “justiça social”.

Silva (2012)¹⁷ cita que, com o golpe, apenas em 1º de maio de 1969 os trabalhadores rurais foram alcançados com o Plano Básico de Previdência

¹⁷ SILVA, M. L. L. Previdência social no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

Social, pelo Decreto-lei 564, alterado pelo Decreto-lei n. 704, de 14 de julho de 1969. Como relata Silva (2012, p.259) “[...] é importante resgatar que durante a ditadura militar houve um aprofundamento da função das políticas sociais, inclusive da previdência social, como instrumento de controle político do Estado”.

2. SEGURIDADE SOCIAL COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA: 1988 A ATUAL

Em toda a construção histórica, tem-se que o trabalho assalariado foi crucial para o surgimento da ideia de proteção social, sendo no Brasil expressado na Constituição Democrática de 05 de outubro de 1988. A história do Brasil, mesmo diante de políticas assistencialistas, desenvolve desigualdade social de maneira alarmante, como aponta Silva (2014):

[...] Na medida em que o salariado no Brasil se desenvolve nos moldes da acumulação primitiva, e essencialmente de forma a preservar a grande lavoura e, portanto, reduzindo os salários da massa trabalhadora ao máximo, se perpetua uma estrutura social conformada basicamente por uma pequena elite dominante e uma grande massa de consumo reduzido. É a desigualdade reproduzindo desigualdade (SILVA, 2014, p.97)¹⁸.

Como relata Porto (2020, p.37)¹⁹ “[...] A Constituição Federal de 1988, ao menos em seu texto original, é embebida por um sentimento político, pulsante no país à época, característico do denominado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)”. Costa (2010), aponta as características do neoliberalismo com a promulgação da “nova Constituição Brasileira”:

[...] A Constituição Federal de 1988 surgida após estes vinte anos de ditadura militar, cujas consequências para a democracia são bastante conhecidas, é

¹⁸ SILVA, M. C. **Brasil: o sentido da colonização e a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado no âmbito da acumulação primitiva**. Revista Urutáguá, n.29, p.84-98, 2014

¹⁹ PORTO, R. V. **Previdência do trabalhador rural**. 2ª ed. Santa Catarina: Juruá, 2020.



fruto de um embate entre as forças conservadoras e progressistas, como se verá, apontando, por um lado, no sentido da realização de algumas promessas típicas do Estado do Bem-Estar Social e, por outro lado, no livre mercado e no Estado Mínimo, pontos-chave do neoliberalismo (COSTA, 2010, p.28)²⁰.

Neste cenário, com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, foi determinada a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (Art. 194, § único), tendo a unificação dos regimes previdenciários com a Lei 8.212/91 e 8.213/91, com fundamento no princípio da Solidariedade (SANTOS, 2021)²¹.

Berwanger (2020, p.65)²² aponta que “[...] não se pode cogitar um sistema de Seguridade Social tem a força do princípio da solidariedade, pois teríamos apenas um sistema de capitalização ou poupança individual”. Além da unificação apontada, a Carta Magna, estabeleceu como objetivos fundamentais no artigo 3º:

- [...] I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Vaz e Savaris (2009)²³ mencionam que:

[...] Um dos mais expressivos legados foi a instituição da Seguridade Social. Ancorada na solidariedade social, a seguridade transcendeu o modelo regressivo do “seguro social” vigente no pós-64. O art. 194 estabeleceu que a seguridade social compreendia “um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos

²⁰ COSTA, J. R. C. **Previdência: Os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010. 196p

²¹ SANTOS, M. F. **Direito previdenciário esquematizado**. 11ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2021.

²² BERWANGER, J. L. **Segurado Especial: Novas teses e discussões**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2020

²³ VAZ, P. A. B.; SAVARIS, J. A. **Direito da previdência e assistência social: Elementos para uma compreensão interdisciplinar**. Florianópolis: Conceito Editora, 2009. 463p.

e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade também incorporava o seguro-desemprego, dada sua inclusão como benefício previdenciário (art. 201, IV) (VAZ; SAVARIS, 2009, p.46-47).

Destaque no inciso III, do Art. 194, da Constituição Federal, em que a previdência social, com caráter contributivo, encontra sustentáculo, tendo como fundamento de criação a erradicação da pobreza, visando:

[...] Assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

A Constituição Federativa do Brasil, no artigo 194, apresenta o sistema de Seguridade Social fundamentado nos objetivos da universalidade da cobertura do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado.

Assim, a Constituição Democrática de 1988 promoveu um avanço na proteção social em destaque aos trabalhadores camponeses em razão da luta histórica e social, apresentando a previdência como direitos sociais²⁴, ampliando, assim, o acesso aos benefícios e serviços e preservando que nenhum benefício pudesse ser inferior ao salário-mínimo. Porto (2020) menciona que:

[...] Ao agregar ao texto constitucional tais direitos sociais, ou, mais especificamente, ao conferir um extenso e minucioso tratamento à seguridade social, é certo que o legislador busca[va] propiciar uma maior estabilidade legislativa às opções adotadas [...] Em apertada síntese, a CRFB de 1988 agrega, na linha beve-

²⁴ [...] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, Art. 6). Importa mencionar que alguns desses direitos foram incluídos após a Constituição Federal de 1988, por meio de Emendas: moradia (EMC-026 de 14/02/2000), alimentação (EMC-064 de 04/02/2010) e transporte (EMC-090 de 15/09/2015).



ridgiana, a assistência e a previdência sociais (além da saúde) num todo – que se pretende harmônico e entrelaçado –, num gênero que se denomina “seguridade social” e, no que nos interessa mais de perto, equipara o trabalhador urbano ao rural e, mais, unifica as previdências urbana e rural num regime único, o regime geral da previdência social (PORTO, 2020, p.38).

No mesmo sentido, trouxe isonomia aos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, *caput*), “[...] demonstrando o protencionismo no último parágrafo do art. 195, onde faz uma alusão ao segurado especial” (COSTA, 2010, p.104-105):

[...] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...] § 8º 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.

Desta forma, a previdência rural inaugura um novo capítulo em sua trajetória, alcançando o salário-mínimo e igualdade entre homens e mulheres no acesso aos benefícios e serviços previdenciários. Neste ínterim, ressalta-se que a igualdade não está relacionada ao mesmo benefício e valores, e sim à “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”, conforme objetivos listados no Art. 194, inciso II da Constituição Federal.

Logo, a equivalência está ligada ao conceito e aplicabilidade da justiça social, levando em consideração as peculiaridades do trabalho rural, com a aposentadoria reduzida em relação aos trabalhadores urbanos (55 anos, se mulher, e 60 anos, se homem).

A Seguridade Social, como menciona a Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 194) “[...] compreende um conjunto integrado de ações de inicia-

tiva dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Direitos relacionados à Seguridade Social.

| Saúde | Assistência Social | Previdência |
|--|---|------------------------------------|
| Direito de Todos e Dever do Estado | Direito de todos que necessitarem, nos termos da lei. | Contribuintes e dependentes |
| Independente de contribuição / Caráter universal | Independente de contribuição | Caráter contributivo e compulsório |

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A inserção da proteção previdenciária rural na lista de benefícios da previdência social realça a importância e o reconhecimento de tal categoria para a economia brasileira, haja vista que, como mencionado, as características, mesmo que não há contribuição na forma direta do trabalhador, a produção é tributada nos termos da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, artigos 22 e 25²⁵.

3. AMEAÇA DECLARADA À PREVIDÊNCIA RURAL

Desde 1970, conforme já apontado neste artigo, acontece o fenômeno denominado “desruralização” progressiva:

[...] A população rural brasileira atingiu seu máximo em 1970 com 41 milhões de habitantes, o que correspondia a 44% do total. Desde então o meio rural vem sofrendo um declínio populacional relativo e absoluto, chegando em 1996 com um total de 33,8 milhões de habitantes, ou 22% do total nacional. A redução da importância da população rural deve-se, fundamentalmente, aos movimentos migratórios. Mais recentemente, a queda de fecundidade rural contribuiu também

²⁵ Atualmente, a contribuição do segurado especial corresponde a 2,3% sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural. Este percentual é composto da seguinte maneira: 2,0% para a Seguridade Social; 0,1% para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa, decorrente dos riscos ambientais do trabalho (SAT); e 0,2% para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.



para a diminuição do ritmo de crescimento desta população [...] Os movimentos migratórios respondem pelo processo de esvaziamento da população rural (CAMARANO; ABROMOVAY, 1999, p.2)²⁶.

De acordo com documentos do IPEA, na análise da Previdência Rural no Brasil, constata-se que:

[...] A dinâmica demográfica nas áreas rurais coloca sérias questões sobre sustentabilidade da atividade agrícola em médio e longo prazos, sobretudo para pequenas unidades produtivas familiares, em geral mais vulneráveis. O esvaziamento da PEA, estimulado pela redução da taxa de fecundidade e pela migração rural-urbano (com o fluxo predominante de jovens mais escolarizados e do sexo feminino), intensificou o processo de envelhecimento, concentrando a população masculina no meio rural (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p.31)²⁷.

Como apontam Severo e Gorczewski (2020)²⁸:

[...] O Brasil enquanto potência econômica encontra-se em local de destaque mundial, ocupando o 9º lugar, segundo dados obtidos do World Economic Outlook Database, do FMI, com atualização de abril de 2017 e dados extraídos em 13.06.2017, segundo informações obtidas pelo site do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI. Em contrapartida, este se encontra em 79º no Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH compilado pela Organização das Nações Unidas – ONU (ONU, 2018, <http://hdr.undp.org/en/2018-update>). Um país em destaque entre as dez maiores potências econômicas e em destaque entre os maiores índices de desigualdade é resultado da grande concentração de riqueza em pequena parcela da população. Frente a isso, a importância da aplicação dos direitos sociais é imprescindível para que se possa estabelecer a igualdade material (SEVERO; GORCZEWSKI, 2020, p.28-29).

Dos dados apontados por Severo e Gorczewski (2020), conclui-se que o benefício ao trabalhador rural lhe restaura ou mantém a sua dignidade, em

²⁶ CAMARANO, A. A.; ABROMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: Panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 28p.

²⁷ MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. 2404 Texto para Discussão: **Previdência rural no Brasil**. Brasília/ Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018. 44p.

²⁸ SEVERO, P. P.; GORCZEWSKI, C. **Previdência social: Um direito de luta**. Revista Brasileira de Direito Previdenciário, v.10, n.58, p.24-39, 2020.

igualdade material com os demais segurados da Previdência Social. A repórter da Agência Brasil cita, com base nos dados do IBGE:

[...] Pelos critérios atuais, o espaço urbano é determinado por lei municipal, sendo o rural definido por exclusão à área urbana. Nesta classificação, o Brasil tem, de acordo com o Censo 2010, 84,4% da população vivendo em áreas urbanas e 15,6%, em zonas rurais (OLIVEIRA, 2017)²⁹.

Sobre o sistema diferenciado da Previdência Rural, Berwanger (2020)³⁰ descreve:

[...] Isso posto, depreende-se, pois, que a principal razão pela qual existe um sistema diferenciado de contribuição e de acesso aos benefícios dos segurados especiais é que o Estado brasileiro quer e precisa que os trabalhadores rurais – embora com dificuldades e sem renda suficiente – continuem produzindo alimentos (BERWANGER, 2020, p.35).

Desta forma, em razão do entendimento de que inexistente uma fonte de custeio rural, atribui, de forma equivocada (haja vista que não é o conceito legal), o benefício do trabalhador rural como assistencial. Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, “O processo de envelhecimento da população brasileira tem feito com que as regras da aposentadoria se tornem progressivamente incompatíveis com a nova realidade demográfica” (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p.8).

O Banco Mundial³¹ foi consultado pelo Governo Federal, em 2015, para elaboração de estudo e relatório:

[...] com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível

²⁹ OLIVEIRA, N. **Nova proposta de classificação territorial do IBGE vê o Brasil menos urbano**. Agência Brasil. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano>. Acesso em: 20 mar. 2021.

³⁰ BERWANGER, J. L. **Segurado Especial: Novas teses e discussões**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2020.

³¹ BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Banco Mundial. 2017a. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 20 mar. 2021.



sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores.

Em uma análise da eficiência e equidade do gasto público do Brasil, o Banco Mundial (2017, p.8)³², apontou a reforma da previdência como a fonte mais importante da economia fiscal:

[...] 6. **A fonte mais importante de economia fiscal de longo prazo é a reforma previdenciária.** Os grandes e crescentes déficits do sistema previdenciário constituem um fator chave da pressão fiscal. É essencial ajustar o sistema previdenciário à realidade de rápida mudança demográfica e alinhá-lo a padrões internacionais. Além disso, o sistema previdenciário atual é injusto, pois 35% dos subsídios previdenciários (ou seja, o desequilíbrio entre contribuições e benefícios do sistema previdenciário) beneficiam os 20% mais ricos, ao passo que somente 18% dos subsídios beneficiam os 40% mais pobres da população. A aprovação da proposta de reforma em tramitação no Congresso seria um passo importante na direção de corrigir esse desequilíbrio. As projeções do Banco Mundial indicam que a reforma negociada no Congresso em maio de 2017 reduziria pela metade o déficit projetado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS, a previdência dos trabalhadores do setor privado) ao longo das próximas décadas – de 16% para 7,5% do PIB até 2067. Nos próximos dez anos, a reforma traria aproximadamente um terço da economia fiscal exigida pelo “teto de gastos” (atingindo 1.8% do PIB em 2026). A reforma é socialmente justa, pois reduziria principalmente os subsídios concedidos a trabalhadores que recebem acima de três salários mínimos (BANCO MUNDIAL, 2017b, p.8).

Nesta esteira de entendimento, o Banco Mundial, item 98, afirma através de estimativas:

[...] 98. **Os resultados por quintil demonstram que o atual sistema previdenciário é regressivo, pois os subsídios previdenciários beneficiam principalmente a classe média e os mais ricos.** [...] Somente 4% de tais subsídios beneficiam os 20% mais pobres. Similarmente, 76% dos beneficiários de aposentadorias rural estão nos três quintis mais altos, e apenas 2% estão no quintil de renda mais baixa. Em contraste, 57% dos benefícios do Bolsa Família são destinados aos 20% mais pobres. O BPC encontra-se em uma posição intermediária, com cerca de

³² BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** Brasil, 2017. 160p.

43% dos benefícios destinados aos dois quintis superiores, e 12% dirigidos aos 20% inferiores. Outra prova disso é o fato que há poucos contribuintes e poucos beneficiários do sistema previdenciário no quintil mais baixo, uma vez que os brasileiros mais pobres raramente possuem empregos formais.

Diante do fundamento na existência do déficit da Previdência Rural, o Banco Mundial, ainda, apresentou recomendação e atribuiu ao benefício do trabalhador rural um caráter assistencial:

[...] 111. **Também é recomendável reconhecer o BPC e as aposentadorias rurais como programas sociais não contributivos e consolidá-las no contexto dos programas de assistência social.** As receitas das contribuições rurais são insignificantes para justificar tal sistema como um programa contributivo. A transformação da aposentadoria rural em um programa não contributivo tornaria o sistema mais administrável, pois os benefícios seriam mais dirigidos aos indivíduos que carecem de apoio, e também seria mais fácil reduzir a acumulação de benefícios, inclusive as pensões por morte e o 13º benefício mensal. Embora o objetivo desses dois sistemas previdenciários seja evitar que grupos de idosos caiam em uma situação de pobreza, eles não são dirigidos aos mais pobres. Portanto, embora talvez de maneira contra intuitiva, uma reforma para consolidar o BPC e aposentadoria rural com outros programas de assistência social (alinhando o foco e os níveis dos benefícios), contribuiria para aumentar a equidade e a proteção dos mais pobres (ver seção abaixo sobre programas de assistência social) (BANCO MUNDIAL, 2017b, p.85)³³.

Desta forma a reforma previdenciária tem o objetivo não apenas para reduzir os custos fiscais, “[...] mas também para tornar o sistema previdenciário mais equitativo” (BANCO MUNDIAL, 2017). O Banco Mundial (2017) afirma que “[...] o deficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no Brasil, urbano e rural, atingiu 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2016. Sendo a aposentadoria rural responsável por 1,6% deste deficit” (BANCO MUNDIAL, 2017). O benefício previdenciário, segundo a análise do Banco Mundial (2017), se trata de uma transferência pública:

97. O sistema previdenciário brasileiro prevê um elemento de transferências sociais que varia conforme o segmento populacional. Intuitivamente, se o

³³ BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** Brasil, 2017. 160p



sistema previdenciário for autossustentado, não há despesas públicas: é possível tratar toda a renda previdenciária como uma renda de mercado diferida, ou como uma poupança obrigatória. No entanto, quando os sistemas previdenciários são deficitários, recursos públicos são transferidos para indivíduos a fim de cobrir a diferença entre as receitas e os desembolsos. Consideremos, além disso, que grupos diferentes recebam ‘transferências líquidas’ distintas: os trabalhadores rurais, por exemplo, são, na prática (mesmo não sendo *de jure*), isentos da contribuição. Para eles, a aposentadoria é uma pura transferência pública. Alguma redistribuição dos mais ricos aos mais pobres é comum em sistemas previdenciários com benefícios definidos pré-pagos. No Brasil, contudo, a redistribuição é invertida – as transferências líquidas *per capita* são muito mais altas para os ricos.

Além das propostas citadas, o Banco Mundial ainda propõe a desvinculação do benefício previdenciário do salário-mínimo, devendo este ser corrigido pela inflação. Assim, o discurso do déficit da previdência, somado à desaceleração da economia, fomentou o debate nas casas legislativas e deu origem a Proposta de Emenda à Constituição – PEC – 287, que trouxe intenções de alterações na Previdência Rural, igualando, no projeto inicial, a idade mínima dos trabalhadores urbanos e rurais, trazendo como analogia os países Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Japão, México, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Suécia, dentre outros, sob o argumento:

[...] 4. Em perspectiva, é importante registrar que a expectativa de sobrevivência da população com 65 anos, que era de 12 anos em 1980, aumentou para 18,4 anos em 2015. Nesse sentido, a idade mínima de aposentadoria no Brasil já deveria ter sido atualizada.

No estudo em que fez a análise da Previdência Rural no Brasil, o IPEA, apresenta outras propostas da PEC 287/2016:

[...] cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção. Propõe-se a adoção de uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural. De acordo com a proposta, o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição

para o RGPS, nos termos e prazos definidos em lei. Segundo a proposta, a mudança na forma da contribuição procura não somente reduzir o desequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência rural, mas, principalmente, racionalizar e facilitar a comprovação do trabalho rural, evitando a judicialização excessiva do benefício (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p.29-30)³⁴.

No ano de 2017, a PEC 287/2016 foi rejeitada (arquivada), conforme segue-se:

[...] Em 2017, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da previdência fez um relatório em que foram apontados erros na proposta da reforma apresentada pelo governo, sugerindo emendas constitucionais e projetos de lei, além de indicar uma série de providências a serem tomadas para o equilíbrio do sistema previdenciário brasileiro, como mecanismos de combate a fraudes, mais rigor na cobrança de devedores e redução dos desvios de recurso para outras áreas. Segundo Senado Federal (CPI da previdência..., 2017), as empresas privadas devem R\$ 450 bilhões a previdência e, conforme a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), somente R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis. Conforme o Banco Mundial (2017), as despesas do governo federal com políticas e programas de apoio às empresas foram elevadas, da ordem de 4,5% do PIB. Entretanto, a maioria dos programas teve baixo retorno em detrimento da produtividade e da geração de empregos (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p.30).

Com base em dados oficiais do IBGE e Previdência Social

[...] em 2015, a população residente rural acima de 55 anos era de 6,2 milhões. Contudo, o número emitido de benefícios rurais ficou em torno de 9,3 milhões. Esse cenário mostra que a quantidade de beneficiários da previdência rural foi superior à população que se declara rural. Os dados revelam (ou sugerem) a fragilidade e o alto grau de subjetividade das provas que o trabalhador apresenta para comprovar as atividades no campo. Essa subjetividade serve como brecha legal para fraudes perpetradas por indivíduos que nunca contribuíram e não estão enquadrados como segurados especiais. Segundo dados da Secretaria da Previdência Social (Brasil, 2018), em 2017, 87% dos benefícios concedidos por via judicial foram destinados às aposentadorias rurais. Grande parte dos benefícios rurais se concentraram no Nordeste, região que engloba 60% da extrema pobreza no meio rural. É necessário, portanto, separar o que é política assistencialista

³⁴ MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. 2404 Texto para Discussão: **Previdência rural no Brasil**. Brasília/ Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018. 44p.



do que é planejamento previdenciário de caráter contributivo (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p.9).

A previdência rural vem sofrendo modificações com o intuito de equilibrar o custeio diante dos benefícios emitidos, sendo que, segundo os dados acima transcritos, onde o número de benefícios supera àqueles que se declaram como trabalhadores rurais, sugere-se uma interpretação de que a informalidade no campo ainda é uma realidade neste século.

Os trabalhadores rurais, em razão da extrema pobreza e o índice de desigualdade social, não raras vezes, declaram a ausência de renda para permitir o acesso a programas específicos do Governo Federal. O desequilíbrio das contas públicas, se refere, dentre outros motivos, ao fato de que o déficit previdenciário estava numa crescente em razão da pirâmide demográfica, e que a reforma da previdência é o caminho apontado para amenizar esse cenário de desequilíbrio fiscal.

Neste cenário, no ano de 2019, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição – PEC – 06, que, na exposição de motivos apresentada pelo Ministro de Estado da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, menciona que “[...] nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária” (BRASIL, 2019), o que será a causa da subida implacável da dívida pública e que asfixiará a economia.

Em um contraponto da postura do Banco Mundial e do argumento da necessidade de ajuste fiscal pela reforma da Previdência, Silva (2004, p.29), elucida que “[...] A crise econômica é que determina as alegadas dificuldades da previdência, e não o contrário. A previdência depende do crescimento econômico e do mercado de trabalho, e não o contrário”. Como já apontou Costa (2010)³⁵:

[...] sobre as denominadas reformas previdenciárias desencadeadas a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e continuada pelo Governo de Luis Inácio da Silva em 2003, não foram no sentido de efetivas os

³⁵ COSTA, J. R. C. **Previdência: Os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal.** Curitiba: Juruá, 2010. 196p

direitos sociais constantes na Carta Magna e 1988. Pelo contrário, atendem tão somente a uma imposição de ajuste fiscal junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (COSTA, 2010, p.69).

Inegavelmente a existência de déficit no sistema previdenciário a partir de 2015, sendo objeto de estudo do IPEA, em que assim aponta:

[...] No que tange à previdência no meio rural, a arrecadação líquida de 2003 a 2016 se manteve em valores bem menores que os dispêndios com os benefícios concedidos. Em 2017, embora a arrecadação rural tenha crescido ligeiramente e alcançado o valor de R\$ 9 bilhões, a despesa com benefícios previdenciários aumentou continuamente e chegou a R\$ 120 bilhões. Dessa forma, o saldo previdenciário fechou em débito de R\$ 110,7 bilhões em 2017 – o maior valor desde 2003 (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018, p.18).

O debate envolto do déficit previdenciário, com ênfase no meio rural, voltou ao protagonismo no momento da discussão da Proposta de Emenda Constitucional 06/2019, estabelecendo contribuição anual de R\$600,00 (seiscentos reais).

Em razão de ajuste político e demonstração de inviabilidade da proposta, não houve reforma previdenciária constitucional para os trabalhadores rurais com a PEC 06/2019, o que não afastou os trabalhadores rurais de serem alvos de legislações infraconstitucionais visando “burocratizar” o meio de prova, o que, conforme Nota Técnica 02/2021, elaborado pelo IBDP (2021), citada acima, resultou no aumento de indeferimentos administrativos.

[...] Em 07 de agosto de 2017, através da Portaria Conjunta 1/DIRBEN/DIRAT/INSS, ficou dispensada a entrevista rural, o que por certo contribuiu para o respectivo aumento dos indeferimentos, haja vista que, não raras vezes, a atividade rural ficava evidenciada diante dos depoimentos. Ressalta-se que no ordenamento jurídico brasileiro inexistia hierarquia de provas, logo, a entrevista sempre teve a importância processual para o desfecho de pedidos (administrativo ou judicial) de benefícios rurais. Em 18 de janeiro de 2019, foi editada a Medida Provisória 871, que instituiu “o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios



e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade” (IBDP, 2021)³⁶.

Antes mesmo de discutir a reforma da previdência aos trabalhadores rurais, ocorreram mudanças procedimentais para comprovação da atividade rural, o que dificultou o acesso às prestações previdenciárias. Em 18 de junho de 2019, a Medida Provisória 871 foi convertida na Lei 13.846, que trouxe alteração na Lei 8.213/1991, incluindo o § 1º no Art. 38-B:

[...] A partir de 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial ocorrerá, exclusivamente, pelas informações constantes do cadastro a que se refere o art. 38-A desta Lei.

Ressalta-se que a informação no cadastro nacional de informações sociais – CNIS somente é possível mediante o acesso à plataforma digital do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o que exige do trabalhador rural disponibilidade de internet. Ainda, a legislação citada, afastou a responsabilidade do Sindicato dos Trabalhadores Rurais para emissão declaração da respectiva atividade rural, alterando o Art. 106 da Lei 8.213/91.

O INSS, como é de senso comum, possui carência de servidores ativos, conforme relata a Agência Nacional dos Servidores Públicos da Previdência e da Seguridade Social – ANASPS (2019)³⁷, em notícia veiculada em 21/01/2019:

[...] A redução da força de trabalho do instituto, em menos de três anos, foi de 3.274 profissionais. Dados oficiais do INSS, enviados ao antigo Ministério do Planejamento, hoje incorporado ao Ministério da Economia, revela que das 1.613 agências do país, 321 têm de 50% a 100% do quadro de servidores com pedido de aposentadoria. Pelo levantamento, a autarquia precisa de 16.548 novos servidores para suprir a falta de pessoal. Apenas nos primeiros cinco dias de 2019, o órgão registrou 676 funcionários

³⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO – IBDP. Nota Técnica 02/2021 – **Análise de dados estatísticos do INSS: Benefícios rurais indeferidos**. IBDP. 2021. Disponível em: <https://www.ibdp.org.br/?p=1603>. Acesso em: 20 mar. 2021.

³⁷ AGÊNCIA NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL – ANASPS. **INSS apresenta déficit no quadro de servidores**. ANASPS. 2019. Disponível em: <https://www.anasps.org.br/inss-apresenta-deficit-no-quadro-de-servidores/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

em situação de aposentadoria. O número é quatro vezes o total de aposentados de todo o mês de janeiro de 2018, que ficou em 166 (ANASPS, 2019).

Diante da informalidade no meio rural, os trabalhadores rurais terão que buscar o cadastro junto ao INSS, e que nesse período em que a Lei 8.213/91 alcança 30 anos de vigência, tal medida poderá elevar ainda mais o número de indeferimentos dos benefícios, bem como da informalidade no meio rural.

No entanto, pode-se observar que a previdência rural experimentou avanço da proteção social e restrições no acesso ao benefício previdenciário nessa jornada da Lei 8.213, desde 24 de julho de 1991, seja pelo rigor administrativo ou pelos entendimentos diversos na seara judicial, o que faz com que se apresente como figurante constante nas pautas do governo, o que certamente será alvo de novas alterações.

3.1 A importância da proteção social aos trabalhadores rurais

Frisa-se, que “[...] o vínculo previdenciário de qualquer segurado se dá pelo trabalho e não pela renda. É o trabalho que liga à Previdência” (BERWANGER, 2020, p.95)³⁸. O valor social do trabalho está consagrado como fundamento da República Federativa do Brasil no Art. 1º, IV, que segundo Novelino (2020, p.298)³⁹ “[...] pode ser visto como um ponto de partida para o acesso ao mínimo existencial e condição de possibilidade para o exercício da autonomia”.

O direito previdenciário ao trabalhador rural, foi fruto de movimentos sociais, o qual foi coroado com uma forma mais abrangente com a Constituição Democrática de 1988, inaugurando a previdência moderna do trabalhador rural⁴⁰. Kovalczuk Filho (2015)⁴¹ menciona que:

[...] Seguridade Social possui bases fortes nos valores fundamentais ligados à proteção social da vida humana contra a necessidade, num verdadeiro valor

³⁸ BERWANGER, J. L. **Segurado Especial: Novas teses e discussões**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2020.

³⁹ NOVELINO, M. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020

⁴⁰ Expressão utilizada pelo autor.

⁴¹ KOVALCZUK FILHO, J. E. **A função social da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais**. São Paulo: LTr, 2015.



moral que busca a garantia individual do cidadão por meio de um Estado que respeite e promova a concretização do primado da dignidade da pessoa humana (KOVALCZUK FILHO, 2015, p.27).

Novelino (2020, p.293)⁴² menciona que “[...] dignidade é considerada o valor constitucional supremo” e que “[...] o reconhecimento de certos direitos fundamentais é manifestação necessária da primazia da dignidade da pessoa humana, núcleo axiológico da constituição” (NOVELINO, 2020, p. 293).

Nessa ótica, “[...] a previdência social tem por finalidade proteger o segurado e seus dependentes nos casos de impossibilidade de manutenção a própria subsistência ou naqueles considerados socialmente desejáveis” (NOVELINO, 2020, p.903). Nesta concepção, a proteção social previdenciária para os trabalhadores rurais possui a função social de possibilitar o desenvolvimento econômico, como menciona Abramovay (2000): “[...] a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas” (ABRAMOVAY, 2000, p.26).

Na direção aludida, “[...] no Brasil, a aposentadoria rural representa em vários municípios a bandeira da redução da linha da pobreza, e em regiões mais carentes se consolida como única fonte de renda garantida ao grupo familiar” (KOVALCZUK FILHO, 2015, p.116). Outrossim, os benefícios previdenciários rurais, como origem da renda familiar, cumprem o papel superior aos seus objetivos sociais, sendo que, não rara às vezes, os aposentados rurais, mesmo que com salário mínimo, ajudam monetariamente parentes e filhos desempregados (KOVALCZUK FILHO, 2015).

A proteção social interfere, inclusive na saúde dos idosos rurais, vez que possibilitam o acesso a serviços não oferecidos pela rede pública (SCHWARZER, 2000)⁴³. Destaca-se que pequenas cidades brasileiras são mantidas por

⁴² NOVELINO, M. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020

⁴³ SCHWARZER, H. *Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – Resultados de um estudo de caso no Pará*. Estudos Sociedade e Agricultura, p. 72-102, 2000.

benefícios previdenciários rurais, onde, o aposentado faz circular a economia quando recebe os proventos mensais. Segundo dados abertos do INSS⁴⁴, em dezembro de 2019 foram emitidos 9.605.988 benefícios, o que possibilitou a circulação de R\$8.615.316,00 o que revela a importância para a economia local.

Portanto, é inegável a importância da manutenção dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais na redução da pobreza, especialmente nas regiões mais carentes, haja vista que, não raras as vezes, constitui a única fonte de renda da família.

⁴⁴ BRASIL. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Brasil: Secretária de Políticas de Previdência Social, v.35, n.12, 2019. 62p.