



# MEIO SÉCULO DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO MEIO RURAL – DESAFIOS HISTÓRICOS E ATUAIS

Jane Lucia Wilhelm Berwanger<sup>1</sup>

Liese Scher Berwanger<sup>2</sup>

**Resumo:** Há 50 anos foi inaugurada, de fato, a proteção previdenciária para os trabalhadores rurais, com a Lei Complementar 11/71. Há 30 anos, com a Lei 8.213/91, ampliou-se o público abrangido e o rol de benefícios, em cumprimento à determinação constitucional. Todavia, o pleno acesso ainda é um desafio. Se a legislação evoluiu não significa dizer que o percurso em direção ao benefício, em especial à tão esperada aposentadoria, não é mais motivo de preocupação. O complexo enquadramento do segurado especial e a forma diferenciada de produção da prova da atividade são alguns dos aspectos que levam a milhares de indeferimentos todos os anos. Esse texto busca abordar essa evolução, a partir da perspectiva teórica dos direitos fundamentais, em especial do direito fundamental à previdência social.

**Palavras-chave:** trabalhador rural; previdência; benefícios previdenciários.

**Abstract:** The social security protection for rural workers was effectively inaugurated 50 years ago, with Complementary Law 11/71. Thirty years ago, with Law 8.213/91, the public covered and the list of benefits were expanded, in compliance with the constitutional determination. However, full access is still a challenge. If the legislation has evolved, it does

---

<sup>1</sup> Advogada. Doutora em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Ex-presidente e atual Diretora Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito da Faculdade CERS. Professora de pós-graduação lato sensu em várias instituições. Atua com ênfase na área do Direito Previdenciário, na qual tem várias obras publicadas.

<sup>2</sup> Acadêmica de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul

not mean that the path towards the social security benefit, especially the long-awaited retirement, is not a matter of concern anymore. The complex characterization of the special insured and the differentiated form of proof of activity are some of the aspects that lead to thousands of ungranted benefits every year. This text seeks to address this evolution from the theoretical perspective of fundamental rights, especially the fundamental right to social security.

**Keywords:** rural worker; social security; social security benefits.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A trajetória da proteção previdenciária no meio rural é composta por desafios superados e outros ainda presentes. As primeiras normas de previdência no Brasil, ocorridas há mais de 90 anos por meio da Lei Eloy Chaves, se direcionaram aos trabalhadores urbanos, sem considerar o público rural, apesar de representar metade da população brasileira.

No decorrer da evolução do sistema previdenciário, houve tentativas de proteção dos trabalhadores rurais, como a Lei 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural) que, todavia, se mostrou incapaz de atender as demandas necessárias e não chegou a se efetivar na parte que tratava dos benefícios previdenciários.

Mais tarde, a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, enfim, se mostrou mais eficiente para sustentar as particularidades apresentadas por esses trabalhadores e efetivamente foi o marco inicial da proteção social.

Entretanto, a visão previdenciária sobre os trabalhadores rurais ainda era de ordem assistencial, sendo ignorada, assim, a importância do trabalho despedido por eles, o qual se mostrava tão indispensável quanto o dos trabalhadores urbanos.

Somente em 1991, com a vigência da Lei 8.213, em cumprimento à determinação da Constituição Federal de 1988, ampliou-se o público abrangido e o rol de benefícios, passando o trabalhador rural a ser visto como os demais segurados protegidos pela Previdência Social.



Nessa banda, o presente artigo aborda brevemente essa evolução, a partir da perspectiva teórica dos direitos fundamentais, em especial do direito fundamental à previdência social.

## 2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a Previdência Social, juntamente com a Assistência Social e a Saúde, passou a integrar a Seguridade Social – que, por sua vez, pode ser compreendida como um sistema de proteção dos membros de uma população frente às necessidades básicas e contingências inerentes ao trabalho e à vida em sociedade<sup>3</sup>.

Desde a promulgação da atual Constituição, portanto, a Previdência Social está prevista entre o rol de direitos fundamentais sociais:

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.

Sendo um direito fundamental *social*, a previdência localiza-se entre os direitos de segunda dimensão, conforme classificação de Ingo Sarlet:

os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 18ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013. P 3-4.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria feral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. Ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 48.

Os direitos fundamentais de segunda geração são contrastados por Daniel Machado da Rocha com os de primeira geração, no sentido de que:

As decantadas garantias individuais, as liberdades negativas, estavam voltadas apenas para a opressão política, não levando em consideração a opressão econômica realizada justamente pela burguesia.<sup>5</sup>

A previdência social, portanto, como os demais direitos sociais, carrega em si o intuito de diminuir as desigualdades sociais e econômicas inerentes ao sistema de capitalismo financeiro pós-industrial, e objetiva fazê-lo por meio da concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores (e contribuintes facultativos) e seus dependentes, em situações que impeçam ou prejudiquem suas atividades. Tais benefícios estão indicados já na própria Constituição – que, mesmo após as recentes modificações resultantes da Emenda Constitucional nº 103/2019, prevê os mesmos fatos, em linhas gerais, aptos a ensejarem direitos previdenciários.

Da legislação previdenciária em geral depreende-se que a comunidade é convocada a participar do funcionamento da previdência social, à medida que, mediante a promoção de amparo da sociedade contra adversidades, ela viabiliza o bem-estar geral dessa mesma comunidade. Nesse sentido, leciona Sarlet:

É justamente nos momentos de maior fragilidade, quando os cidadãos têm sua força de trabalho comprometida ou na falta de acesso ao emprego, que a Previdência cumpre o papel de manter o ser humano dentro do nível existencial minimamente adequado.<sup>6</sup>

Pode-se entender, portanto, que o bem-estar que a seguridade social, e a previdência social em particular, promovem acaba consistindo, com frequência, muito mais na neutralização de obstáculos ao trabalho e/ou à vida digna do que na concessão de quaisquer tipos de regalias que possam ampliar a felicidade geral para além do mínimo.

<sup>5</sup> ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. P. 30.

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria feral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. Ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 295.



Estabelecidas essas premissas, passaremos a tratar da evolução legislativa da previdência dos trabalhadores rurais.

### 3. A LEI QUE NÃO ENTROU EM VIGOR

Um dos primeiros momentos de atenção aos trabalhadores rurais se deu por meio do Estatuto do Trabalhador Rural, instituído pela Lei 4.214/63<sup>7</sup>. No decorrer dos 183 artigos, a legislação buscou, ainda numa perspectiva trabalhista, regular as relações do empregador e o trabalhador rural, destacando, nesse sentido, que a expressão “trabalhadores rurais”, nesse dispositivo, referia-se apenas a empregados. Além destes, eram classificados como beneficiários os colonos ou parceiros, os pequenos proprietários rurais, empreiteiros e tarefeiros<sup>8</sup>.

Entre outros objetivos, a lei instituiu a Carteira Profissional do Trabalhador Rural, o repouso semanal remunerado, a indenização pela rescisão do contrato de trabalho, estabilidade após 10 anos de serviço e, especialmente, no aspecto que interessa ao nosso estudo, o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, que mais tarde seria o FUNRURAL.

Quanto ao custeio, os produtores precisariam recolher 1 % (um por cento) do valor dos produtos agropecuários, na primeira operação, para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), o qual, por sua vez, seria responsável pelos prestar serviços de assistência à maternidade e os benefícios de auxílio doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e auxílio funeral aos trabalhadores rurais e dependentes<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Brasil. Lei no 4.214, de 2 de março de 1963. **Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”**. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Brasília, DF, 18 mar. 1963.

<sup>8</sup> Berwanger, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual**. 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2014. p.58.

<sup>9</sup> Conforme artigo 162 da Lei 4.214/63: “Art. 162. São dependentes do segurado, para os fins desta lei: I – a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição quando inválidos ou menores de dezoito anos, as filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de vinte e um anos; II – o pai inválido e a mãe; III – os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as ir-

Infelizmente, a pouca arrecadação em três anos justificou a impossibilidade de continuidade da prestação de benefícios especificadamente quanto à Previdência Social Rural, restringindo-se à assistência médica<sup>10</sup>, e provocou modificações significativas na legislação por meio do Decreto-Lei 276/67<sup>11</sup>. Esse Decreto-Lei manteve o recolhimento na alíquota de 1% (um por cento) sobre a produção, porém não mais sendo de responsabilidade do produtor, mas sim do adquirente. Dessa forma, essa foi a receita ao FUNRURAL – originalmente denominado Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural –, que passaria a ser administrador e pagador dos benefícios.

Surge, na sequência, uma nova tentativa de instituição de previdência rural, com o Plano Básico de Previdência Social, por meio da publicação do Decreto-Lei 564, de 1º de maio de 1969, porém com foco nos empregados rurais das agroindústrias canavieiras, com características da Previdência Social urbana.

Assim, observa-se que na década de 1960, a legislação previdenciária brasileira não conseguiu atender as demandas dos trabalhadores rurais. Esse cenário, entretanto, começou a mudar a partir de 25 de maio 1971, com a Lei Complementar nº 11<sup>12</sup>, a qual marca positivamente a mudança de visão sobre aqueles que exercem a atividade rural, embora ainda estar longe do necessário, como será abordado no item seguinte.

---

*mãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos. § 1º O segurado poderá designar, para fins de percepção de prestações, qualquer pessoa que viva sob sua dependência econômica. § 2º A pessoa designada apenas fará jus à prestação na falta dos dependentes enumerados no item I deste artigo, e se por motivo de idade condição de saúde ou encargos domésticos, não puder angariar os meios para seu sustento”.*

<sup>10</sup> Berwanger, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: novas teses e discussões**. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2020. p.45

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto-Lei 276, de 28.02.1967. **Altera dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0276.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2021.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei Complementar 11, de 25.05.1971. **Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências**. Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2021.



## 4. A LEI COMPLEMENTAR 11/71 – UM TÍMIDO COMEÇO

Há 50 anos, enfim, o trabalhador do campo passou a ter acesso a benefícios sociais que já estavam garantidos aos trabalhadores urbanos há tempo. Embora ainda limitada, a Lei Complementar 11/71 passou a olhar para o trabalhador rural como um segurado específico, constituindo-se num marco importante na luta pelo espaço dentro da ordem previdenciária, pois, conforme Falcão, somente com *a superveniência desta Lei pode-se dizer que existe e se aplica, em todo território nacional, um sistema de previdência social do trabalhador rural*<sup>13</sup>.

Esse novo momento foi marcado pela instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) com a prestação dos benefícios de aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço de social. Caberia ao FUNRURAL, por sua vez, a execução destes serviços, agora com personalidade jurídica de natureza autárquica e diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social.

A Lei Complementar 11/71, por meio do artigo 3º abaixo mencionado, se preocupou em definir o trabalhador rural, e não mais caracterizá-lo somente como empregado:

*Art. 3º São beneficiários do Programa de Assistência instituído nesta Lei Complementar o trabalhador rural e seus dependentes.*

*§ 1º Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar:*

*a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie.*

*b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mutua dependência e colaboração.*

<sup>13</sup> FALCÃO, Valmir. **Previdência do Trabalhador Rural**. 2ª Edição. Brasília-DF, 1973. p. 13.

Também passou a ser observada, nesse sentido, a natureza da atividade desenvolvida. Destacamos, em outra oportunidade, que a condição fundamental é o exercício da atividade rural, pessoalmente ou coletivamente, com a colaboração da família<sup>14</sup>, se aproximando, assim, ao que dispõe a legislação previdenciária vigente.

No rol de benefícios concedia-se apenas aposentadoria por velhice aos 65 anos, invalidez, pensão por morte e auxílio-funeral ao chefe de família. O valor também era menor, de meio salário mínimo para aposentadorias e 30% (trinta por cento) para pensões. A Lei Complementar 16, de 30.10.1973, dispõe que a pensão, a partir de janeiro de 1974, passaria a ser de 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo de maior valor vigente no país.

O regulamento, por sua vez, no artigo 8º, § 1º, inc. II estabelece que é chefe, em regra, o cônjuge do sexo masculino. Será cônjuge do sexo feminino, se o marido estiver em lugar incerto e não sabido, estiver preso há mais de dois anos ou for interditado. Se um membro do casal falecer o outro será o chefe. Se houver desquite ou anulação, será aquele que ficar com os filhos menores. Na época, portanto, a mulher era considerada apenas dependente, não tendo acesso a nenhum benefício em contrapartida ao seu trabalho.

Nesse ponto, Rebecca e Vieira Filho<sup>15</sup> assim definiram:

*Conforme a Lei Complementar no 11/1971 (Brasil, 1971), os benefícios previstos no sistema de previdência rural projetados eram, de certa forma, amplos. Não obstante, a regra de acesso e o valor da prestação atribuíam à política uma cobertura bastante limitada. A aposentadoria por velhice era concedida ao trabalhador rural que tivesse completado 65 anos de idade e seu valor correspondia a 50% do salário mínimo de maior valor no país. A expectativa de vida, em 1970, era aproximadamente de 50 anos de idade, ou seja, o benefício funcionava mais como uma compensação ao trabalhador rural de excepcional longevidade que como uma garantia de renda na aposentadoria. Somando-se a isso, a prestação de*

<sup>14</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2014. p.73.

<sup>15</sup> MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E.R. **Previdência rural no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2404). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8690/1/td\\_2404.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8690/1/td_2404.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.



*serviço limitava-se a apenas um membro da família, geralmente o chefe, excluindo dependentes e mulheres rurais.*

Outro movimento importante provocado pela Lei Complementar 11/71 se refere ao custeio do Prorural, administrado pelo Funrural, com o recolhimento de contribuição do trabalhador rural que passou a ser de 2% (dois por cento) devida, conforme artigo 15, pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida pelo adquirente, consignatário ou cooperativa, ou pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos vendê-los ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior, ou ainda uma terceira opção de incidência deste imposto sobre a folha de pagamento.

Assim, o trabalhador rural passa a ser contribuinte da Previdência Social como os demais segurados obrigatórios, visto que há pagamento sobre a comercialização da produção, gerada pelo trabalho, embora a responsabilidade pelo recolhimento, em sentido estrito, seja da empresa adquirente.

Apesar de se não se mostrar ideal a todas as demandas dos trabalhadores rurais, a Lei Complementar 11/71 finalmente deu início a um caminho previdenciário justo à classe agrícola, o qual seria complementado mais adiante com os olhares sensíveis da Constituição Federal de 1988.

## **5. A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À PREVIDÊNCIA PELA LEI 8.213/91 – RURAL NÃO É MAIS SÓ O CHEFE DE FAMÍLIA**

Foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que, enfim, os trabalhadores rurais passaram a fazer parte do Regime Geral de Previdência Social. Agora, a população rural passou a ser vista com outros olhos e, ao mesmo tempo, a receber tratamento específico para a sua realidade, destacando-se, inicialmente os seguintes dispositivos:

*Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*XXIV – aposentadoria*

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

*II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*

Nesse sentido, Bocchi Junior conceitua a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais:

*A uniformidade implica na homogeneidade dos eventos ou contingências às quais estão expostos os trabalhadores urbanos e rurais e na necessidade de serem tratados de forma idêntica quando a eles submetidos.*

*A equivalência aplica-se no que tange ao aspecto quantitativo e qualitativo das prestações que lhes asseguradas, ou seja, a equiparação proporcional do valor das prestações em dinheiro e a extensão dos serviços que lhes serão prestados, levando-se em consideração a forma de participação no custeio da previdência social<sup>16</sup>.*

E, dessa forma, o autor observa que com essa previsão constitucional significa reconhecer que a sociedade não estava entendendo os segurados rurais, pois, se a sociedade não discriminasse os trabalhadores rurais, jamais haveria necessidade de ditar normas-princípios visando à redução ou extinção dessas desigualdades sociais.

Assim, diferentemente do que foi observado com a Lei Complementar 11/71, a Constituição Federal de 1988 coibiu a concessão benefício previdenciário inferior ao salário mínimo<sup>17</sup> e para ser beneficiário rural não precisaria ser necessariamente chefe de família, passando a ser possível a aposentadoria por idade aos homens e mulheres, inclusive, para as trabalhadoras rurais com idade reduzida<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> JUNIOR, Hilário Bochhi. **A Igualdade (Uniformidade e Equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. LTr Editora Ltda. São Paulo, 2006. p. 71, p. 94.

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Art. 201 § 2º “§ 2º”. Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Art. 201 § 7º II. *II – 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco)*



Em outra ocasião, já avaliamos que:

*Assim, surge no seio de um período de modificações profundas no ordenamento jurídico – já com muito atraso, frise-se – a possibilidade de todos os que trabalham na agricultura terem acesso aos benefícios e não mais somente ao chefe de família, como era na vigência da Lei Complementar 11/71<sup>19</sup>.*

Referente à concessão do benefício de aposentadoria por idade rural em idade reduzida para os trabalhadores rurais esta se deve às particularidades enfrentadas por esse público, as quais precisam ser observadas. Isso porque no meio rural não há idade mínima para o ingresso à rotina laborativa, diferentemente do que se verifica no meio urbano, não há também escolha de tarefa ou função, sendo que a maioria das atividades envolve necessidade física. Nesse ponto aponta CONTAG, FETAGs e STRs<sup>20</sup>:

*A exigência de idade mínima é o tipo de requisito que não pode ser universal. Não pode valer indistintamente para todos. Há que se diferenciar aquele trabalhador que foi obrigado a entrar muito cedo no mercado de trabalho, com pouco estudo, se submetendo a menores rendimentos, geralmente em ocupações vinculadas a sua capacidade física; daquele que ingressa no mercado de trabalho após anos de estudo (com ensino superior completo), e que começa a trabalhar com idade acima dos 25 anos, com maiores rendimentos e em melhores condições de trabalho.*

*No mundo rural, a situação se complica. Além de não haver formalização e de se ter, em geral, um contingente com poucos anos de estudo, são pessoas que devido às atividades degradantes acabam por envelhecer precocemente, ansiando maiores cuidados na velhice.*

Ainda assim, apenas três anos após a promulgação da Carta Magna, se deu a efetiva implantação dos benefícios por meio das leis ordinárias: a lei

---

*anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.*

<sup>19</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: novas teses e discussões**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2020. p.209.

<sup>20</sup> CONTAG, FETAGs e STRs. **PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS**. Brasília/DF, jul. 2016. Disponível em: <relatorio\_previdencial.indd (contag.org.br)>. Acesso em: 18 de jul. 2021.

8.212/91, de custeio, e da lei 8.213/91, dos benefícios, ambas instituídas em 24 de julho. E com muita luta dos trabalhadores e de entidades sindicais, a determinação constitucional foi sendo efetivada na prática, com a concessão dos benefícios.

A Lei 8.213/1991 também trouxe a classificação dos trabalhadores rurais, que passou a ser composta pelos empregados, contribuintes individuais, avulsos e segurados especiais. Todos são, agora, segurados obrigatórios e possuem idade reduzida para concessão do benefício, ou seja, 60 anos para os homens e 55 para mulheres. Aqui, se mantém a interpretação já evidenciada pela Lei Complementar 11/77 de que a natureza da atividade rural é que deve ser observada (alínea “a” do inc. I do art. 11 da Lei 8.213/91).

Ainda, a Lei 8.212/1991, por meio do artigo 25, manteve a previsão de incidência de contribuição para o segurado especial sobre a produção comercializada, a ser recolhida, em regra, pelo adquirente da produção. Quanto ao empregado rural, cabe ao empregador o efetivo recolhimento

A Constituição de 1988 e as leis ordinárias que se seguiram foram fundamentais para delinear uma nova realidade previdenciária. Faz apenas 30 anos em que se ampliou o público abrangido em cumprimento à determinação constitucional, principalmente em atenção ao princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, buscando assim evitar exclusão dos trabalhadores rurais na proteção previdenciária.

## **6. A AMPLIAÇÃO DO ROL DE BENEFÍCIOS**

A disponibilidade de acesso aos benefícios, por consequência à determinação constitucional, também passou a ser mais completa àquela enfrentada da vigência da Lei Complementar 11/71. A limitação aos valores e de benefícios ficou para trás abrindo espaço para a busca da equiparação à realidade de acesso previdenciário dos trabalhadores urbanos.

Assim, apesar de ser tardio, visto que os trabalhadores rurais passaram a ter acesso à Previdência Social 48 anos após os trabalhadores urbanos, hoje



têm acesso não somente à aposentadoria, mas aos demais benefícios da previdência social, como pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e salário-maternidade. Este último benefício foi estendido às trabalhadoras rurais somente com a Lei 8861/94. Os empregados rurais e contribuintes individuais têm direito à aposentadoria por tempo de contribuição, mas esse benefício somente pode ser acessado pelo segurado especial se ele contribui facultativamente.

Essa ampliação logo trouxe aumento significativo de concessões de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Conforme já referimos, entre os anos de 1991 a 1994 houve um acréscimo de 19,6% em relação aos benefícios urbanos, sob a seguinte análise:

*Dois fatores contribuíram mais especificadamente na área rural, para esse aumento expressivo. Primeiro, o contingente de mulheres que tinham mais de 55 anos de idade, em 1991, quando a Lei 8.213/91 entrou em vigor, e que, por falta de previsão legal, antes não tinham acesso ao benefício. Segundo, a facilitação do período seguinte (1993 – 1994) da comprovação da atividade rural. Ou seja, aquelas mulheres que já tinham idade para aposentadoria em 1991, mas não tinham como comprovar a atividade rural, conseguiram se aposentar mais tarde, quando houve a facilitação da prova.<sup>21</sup>*

Esse incremento na renda familiar rural também trouxe efeitos significativos para economia dos municípios, conforme aponta CONTAG, FETAGs e STRs<sup>22</sup>:

*Em 2006, em cerca de 40% dos municípios brasileiros, os benefícios*

*líquidos transferidos pela previdência social representavam mais de 10% do PIB municipal. No atual cenário de baixo dinamismo econômico é bastante provável que o peso relativo dos benefícios previdenciários se situe em patamar ainda mais elevado, isso porque os PIBs municipais certamente não cresceram na mesma*

<sup>21</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência Rural: Inclusão Social**. Curitiba: Juruá, 2007 p.137.

<sup>22</sup> CONTAG, FETAGs e STRs. **PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS**. Brasília/DF, jul. 2016. Disponível em: <relatorio\_previdencial.indd (contag.org.br)>. Acesso em: 18 de jul. 2021.

*taxa que os benefícios previdenciários, cujo piso é vinculado ao valor do salário mínimo. Isso significa dizer que, em contexto de baixo dinamismo econômico, a política previdenciária ganha ainda mais relevância na dinâmica econômica local, funcionando como um colchão amortecedor da crise e, dessa forma, como um eficaz instrumento de política anticíclica.*

Dessa forma, a recente revolução na previdência social rural não só possibilitou que as famílias rurais pudessem ter acesso à recompensa financeira do período de exercício da atividade, a afastamento remunerado em função de doenças ou de gravidez, por meio dos benefícios previdenciários, mas também as administrações públicas, que sentem os efeitos positivos da movimentação financeira dentro de seus municípios, que, por consequência, devem retornar em prestação de serviços para toda a comunidade. Verifica-se, assim, que toda a sociedade passou a ser beneficiada com a instituição da previdência rural.

## **7. DIFICULDADES ATUAIS: NEM SEMPRE FALTA LEI**

Passados 50 anos da Lei Complementar 11/71 e 30 anos da Lei de Benefícios 8.213/91 é claro o avanço da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais. O texto constitucional trouxe segurança e valorização, ainda que tenha sido tardio. Contudo, nem sempre a lei é suficiente para garantir a proteção que se propõe. Para que a norma promova soluções às demandas que propuseram a sua constituição é necessário que os operadores do Direito previdenciário não ultrapassem a linha tênue da interpretação, principalmente quando está em discussão um direito fundamental e indisponível.

A Carta Maior vigente é clara ao dispor que não devem haver, na prática, diferenças na proteção previdenciária entre as populações rurais e urbanas, quando prevê o a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a essas populações. Todavia, na prática, a realidade enfrentada pelos trabalhadores rurais, em muitos momentos, é outra. Além de ter ultrapassado 50 anos de luta pela inclusão ao RGPS, na atualidade a população agrícola precisa enfrentar conclusões equivocadas – legislativas, judiciais e administrativas – sobre sua realidade laborativa.



Nesse ponto, já apontamos que:

*Assim, embora significativos avanços, ainda há espaços para melhor concretizar-se esse princípio. Entendemos que é bastante tímida a aplicação da uniformidade da equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. É raramente invocado pelos operadores do Direito previdenciário. É como se não se soubesse o real significado, o recado dado pelo Constituinte ao legislador ordinário, e principalmente, ao intérprete. A par da análise histórica, que por si já denota a dificuldade na implantação de benefícios de valor mínimo aos rurícolas, falar em uniformidade e equivalência é utopia, é realidade distante.*

*O próprio Constituinte parecendo não confiar no legislador ordinário, optou por estabelecer algumas normas, como a inclusão dos produtores rurais em regime de economia familiar na previdência social, pelo § 8º do art. 195, bem como a determinação da idade reduzida para os trabalhadores rurais, na aposentadoria. Ainda assim, entendemos que o legislador, e, principalmente, o aplicador, não absorveram o desejo do Constituinte. A Jurisprudência atual, especialmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais, bem como na prática administrativa do INSS estão longe de representar a uniformidade e equivalência constitucionais.<sup>23</sup>*

Assim, nem sempre o que falta para que os trabalhadores rurais alcancem proteção previdenciária suficiente é previsão legal. São interpretações e posicionamentos ultrapassados e sem qualquer embasamento legal que limitam o acesso ao direito.

Se a legislação evoluiu não significa dizer que o percurso em direção ao benefício, em especial à tão esperada aposentadoria, deixa de ser motivo de preocupação. O complexo enquadramento do segurado especial e a forma diferenciada de produção da prova da atividade são alguns dos aspectos que levam a milhares de indeferimentos todos os anos.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços da Previdência Social rural, nesses 50 anos de Lei Complementar 11/71 e 30 anos da Lei de Benefícios 8.213/91, são inegáveis. Os

---

<sup>23</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual**. 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2014. p. 125.

trabalhadores rurais passaram a ser reconhecidos no sistema previdenciário como segurados obrigatórios e, conseqüentemente, aptos a terem acesso aos benefícios. São contribuintes como os demais segurados abarcados pelo RGPS, apesar de que ainda há posições totalmente ultrapassadas e preconceituosas quanto aos segurados especiais.

Esse cenário, contudo, é envolvido por lutas intermináveis. Não fosse bastante o longo percurso para ter proteção previdenciária, atualmente os trabalhadores lutam pelo respeito à legalidade – pela obediência às normas legais – nas análises dos benefícios. Ou seja, há mais de 50 anos se deu a inclusão social de modo formal, mas até hoje é necessária a luta pela sua efetivação.

A narrativa acerca dos trabalhadores rurais é muitas vezes no sentido restritivo, como se precisassem provar ser merecedores da concessão dos benefícios. Mas o trabalho desenvolvido por eles é essencial e isso vindo sendo reconhecido desde o texto constitucional, passando por toda legislação e normatização. E trata-se de um trabalho, sobretudo, braçal, desgastante e com resultados imprevisíveis e, por tudo isso, precisa ser analisado de um viés mais específico.

Essa discussão, conforme visto no presente artigo, atravessa décadas e, assim, torna-se repetitiva, mas sempre necessária, visto que as conclusões equivocadas sobre estes segurados ainda são muito frequentes.

Quando chegará o dia em que realmente os rurais serão vistos como sujeitos de direito, de forma plena, com base no texto da lei e não de forma discriminatória e restritiva?

## 9. REFERÊNCIAS

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência Rural: Inclusão Social**. Curitiba: Juruá, 2007.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: Novas Teses e Discussões**. 3ª edição./ Curitiba: Juruá, 2020.



- BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual**. 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei 276, de 28.02.1967. **Altera dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0276.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2021.
- BRASIL. Lei Complementar 11, de 25.05.1971. **Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências**. Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2021.
- BRASIL. Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. **Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”**. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Brasília, DF, 18 mar. 1963.
- CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Programa Agro**. Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/cna/>> Acesso em: 18 jul. 2021.
- CONTAG, FETAGs e STRs. **Previdência social rural: potencialidades e desafios**. Brasília/DF, jul. 2016. Disponível em: <[relatorio\\_previdencia1.indd \(contag.org.br\)](#)>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- FALCÃO, Valmir. **Previdência do Trabalhador Rural**. 2ª Edição./ Brasília DF, 1973.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 18ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.
- JUNIOR, Hilário Bochi. **A Igualdade (Uniformidade e Equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. LTr Editora LTDA. São Paulo, 2006.

MARANHÃO, R. L. A; VIEIRA FILHO, J. E.R. **Previdência rural no Brasil.**

Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2404). Disponível em:  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8690/1/td\\_2404.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8690/1/td_2404.pdf).

Acesso em: 16 jul.2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria

feral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. Ed.

rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.