

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMAS DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM DIREITO**

RAFAEL VASCONCELOS PORTO

**A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DEVIDA AOS TRABALHADORES RURAIS:
NA PERSPECTIVA DA JURISDIÇÃO FEDERAL**

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMAS DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM DIREITO

Rafael Vasconcelos Porto

**A cobertura previdenciária devida aos trabalhadores rurais: na perspectiva da
jurisdição federal**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Ionas Deda Gonçalves.

São Paulo

2018

PORTO, Rafael Vasconcelos.

A cobertura previdenciária devida aos trabalhadores rurais: na perspectiva da jurisdição federal / Rafael Vasconcelos Porto – São Paulo, 2018.

284 f. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ionas Deda Gonçalves.

Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

1. Direito Previdenciário. 2. Regime Geral de Previdência Social. 3. Previdência rural. 4. Segurados rurais.

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Para Priscila:

*For all those times you stood by me
For all the truth that you made me see
For all the joy you brought to my life
For all the wrong that you made right
For every dream you made come true
For all the love I found in you
I'll be forever thankful baby
You're the one who held me up
Never let me fall
You're the one who saw me through, through it all*

Para Nathália:

*I could stay awake
Just to hear you breathing
Watch you smile while you are sleeping
While you're far away and dreaming*

*I could spend my life
In this sweet surrender
I could stay lost in this moment forever
Every moment spent with you
Is a moment I treasure*

*I don't wanna close my eyes
I don't wanna fall asleep
'Cause I'd miss you, babe
And I don't wanna miss a thing*

Para Fernanda:

*Foi assim, como ver o mar
A primeira vez que meus olhos se viram no seu olhar
Não tive a intenção de me apaixonar
Mera distração e já era momento de se gostar*

*Quando eu dei por mim nem tentei fugir
Do visgo que me prendeu dentro do seu olhar
Quando eu mergulhei no azul do mar
Sabia que era amor e vinha pra ficar*

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, já preliminarmente citada, mas estendo o agradecimento também; a meus pais, que me deram, sempre, todo o apoio necessário e indispensável para chegar até aqui; a minhas irmãs, Cynthia e Lorena, esta inclusive por ter me auxiliado diretamente no presente trabalho, nas traduções feitas a partir do italiano.

Aos mestres Wagner Balera, um ícone do Direito Previdenciário brasileiro, principal responsável pela excelência da pós-graduação em Direito Previdenciário da PUC-SP, e Miguel Hovarth Júnior, que me oportunizou o estágio docente, forneceu indicações bibliográficas preciosas para o presente trabalho e participou de minha banca de qualificação, com críticas e sugestões inestimáveis. Ao meu orientador, Ionas Deda Gonçalves, pelo acolhimento, pelo acompanhamento contínuo e pelas inúmeras valiosas lições ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Aos amigos que me auxiliaram com críticas e sugestões, em especial Ciro José de Andrade Arapiraca, Daniel Guerra Alves, Mariana Dias Barreto e Clara da Mota Santos Pimenta Alves.

RESUMO

O presente ensaio pretende analisar, de forma esmiuçada, a cobertura previdenciária devida aos trabalhadores rurais (gênero), na perspectiva do exercício da jurisdição federal.

O estudo tem início na análise do caminho histórico da previdência rural no Brasil, seguida de um informativo panorâmico de direito comparado – no qual são descritos vários dos sistemas previdenciários rurais existentes ao redor do globo, e com maior detalhamento os de França, Espanha e Itália, que guardam similitudes consideráveis com o nosso -, o que propicia ao leitor conhecer o tema em sua dinâmica evolutiva e comparativa. A seguir, são examinados os dispositivos constitucionais especialmente aplicáveis ao setor e, ademais, cogita-se sobre as justificativas sociológicas e econômicas (especialmente) que justificam o tratamento diferenciado conferido pelo diploma máximo.

No passo seguinte, a pesquisa perpassa por aspectos de caráter sociológico, discorrendo sobre a situação do homem do campo no Brasil, da agricultura familiar – inclusive os efeitos gerados pelo novo regime previdenciário sobre esta -, da evolução jurídica do trabalho campesino e um sucinto diagnóstico da situação da mulher dentro da previdência rural.

Posteriormente, o trabalho ingressa em análise de caráter mais dogmático, destrinchando a legislação posta e dissecando cada ponto controverso, descrevendo minuciosamente as espécies de segurados rurais e todas suas características e examinando aspectos de caráter geral, como a manutenção extraordinária da qualidade de segurado, especificidades em torno da carência computada a partir do mero exercício de atividade rural e, também, sobre a apuração do salário-de-benefício. O estágio seguinte consiste em adentrar no estudo dos benefícios em espécie, quanto às suas peculiaridades verificadas no meio rural.

A pesquisa, em sua parte final, se dedica ainda a aspectos correlatos que adquirem importância prática e teórica para melhor percepção do tema central, relacionados com o processo previdenciário de benefícios rurais e o custeio exigido dos atores atuantes no círculo campesino.

Palavras-chave: Previdência social – trabalhador rural – segurado especial – regime de economia familiar – processo previdenciário – Justiça Federal.

ABSTRACT

This essay intends to analyze, in a detailed way, the social security coverage owed to rural workers (gender), from a point of view regarding the exercise of federal jurisdiction.

The study begins with the analysis of the historical course of rural social security in Brazil, followed by a brief informative report of comparative law - which describes several of the rural social security systems that exist around the globe, and with more details those of France, Spain and Italy, which have considerable similarities with ours -, what allows the reader to know the theme in its evolutionary and comparative dynamics.

Next, we examine the constitutional rules especially applicable to the sector and, in addition, we consider the sociological and economic justifications (especially) that give reason for the different treatment conferred by the Constitution.

In the next step, the research pass through sociological aspects, discussing the situation of the rural worker in Brazil, of the family farms - including the effects generated by the new social security system on this -, the legal evolution of peasant labor and a succinct diagnosis of the situation of women in this environment.

Subsequently, the essay starts a more dogmatic analysis, expounding the legislation and decomposing each controversial point, describing in details the types of rural workers and all their characteristics and also examining generic aspects, such as the extraordinary maintenance of the coverage, specificities around the grace period computed from the mere exercise of rural activity and also of how to calculate the amount of the retirement benefits. The next chapter consists of going into the types of benefits, regarding their peculiarities verified in the rural sector.

The research, in its final part, is also dedicated to related aspects that gain practical and theoretical importance for a better understanding of the main theme, related to the judicial process and the taxation (in the rural sector) that provides the amount required to pay the benefits.

Keywords: Social security – rural worker – family farms – judicial process - Federal justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CFRB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CC – Código Civil
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
CP – Código Penal
CPC – Código de Processo Civil
CPP – Código de Processo Penal
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
OMS – Organização Mundial da Saúde
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
RAT – Risco Ambiental do Trabalho
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SAT – Seguro Acidente do Trabalho
TNU – Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I - PROLEGÔMENOS	10
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. SITUANDO O TEMA	10
1.2. UMA BREVE RESSALVA TERMINOLÓGICA	16
2. BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL..	18
3. INFORMATIVO PANORÂMICO DE DIREITO COMPARADO	30
3.1.ESPANHA	39
3.2. FRANÇA	47
3.3. ITÁLIA	50
3.4. SITUANDO O CASO BRASILEIRO	59
CAPÍTULO II – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS.....	61
1. INTROITO.....	61
2. O PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS DEVIDOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS.....	61
3. A REDUÇÃO DO LIMITE ETÁRIO NA APOSENTADORIA POR IDADE DEVIDA AO TRABALHADOR RURAL.....	64
4. O CUSTEIO DIFERENCIADO DO SEGURADO ESPECIAL	70
CAPÍTULO III – PARTE GERAL DE BENEFÍCIOS	84
1. INTRODUÇÃO	84
2. O HOMEM DO CAMPO NO BRASIL	84
2.1. A AGRICULTURA FAMILIAR.....	90
2.2. REPERCUSSÕES DO NOVO REGIME PREVIDENCIÁRIO SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR.....	99
2.3. DA EVOLUÇÃO JURÍDICA DO TRABALHO CAMPESINO	102
2.4. PREVIDÊNCIA RURAL E GÊNERO.....	107
3. DEFINIÇÃO DOS SEGURADOS	111
3.1. DA DEFINIÇÃO DE “RURÍCOLA”	114
3.2. EMPREGADO RURAL	121
3.3. SEGURADO ESPECIAL	123
3.3.1. CONCEITO E REQUISITOS GERAIS	123
3.3.2. ESPÉCIES.....	141

3.3.2.1. PEQUENO PRODUTOR AGRÁRIO OU PECUARISTA.....	141
3.3.2.2. PESCADOR ARTESANAL.....	147
3.3.2.3. EXTRATIVISTA VEGETAL.....	152
3.3.2.4. INDÍGENA E QUILOMBOLA.....	153
3.3.3. RECOLHIMENTOS FACULTATIVOS.....	155
3.3.4. CONTRIBUINTE INDIVIDUAL RURAL.....	157
3.4.1. O ENQUADRAMENTO DO BOIA-FRIA.....	160
3.5. AVULSO RURAL.....	166
4. MANUTENÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA QUALIDADE DE SEGURADO.....	167
5. CARÊNCIA.....	169
5.1. A REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ART. 143 DA LEI DE BENEFÍCIOS.....	169
5.1.1. SEGURADO ESPECIAL.....	172
5.1.2. EMPREGADO RURAL.....	173
5.1.3. ESPORÁDICO RURAL.....	174
5.1.4. CONSTITUCIONALIDADE DA REGRA.....	174
5.2. A REGRA PERMANENTE DO SEGURADO ESPECIAL.....	176
6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182
6.1. SALÁRIO-DE-BENEFÍCIO.....	182
CAPÍTULO IV – BENEFÍCIOS EM ESPÉCIE.....	185
1. INTRODUÇÃO.....	185
2. A REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ART. 143 DA LEI DE BENEFÍCIOS	185
3. APOSENTADORIA POR IDADE.....	187
3.1. A REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ART. 142 DA LEI DE BENEFÍCIOS.....	190
3.2. APOSENTADORIA DITA “HÍBRIDA” OU “MISTA”.....	191
3.2.1. CÁLCULO DO VALOR DO BENEFÍCIO.....	195
4. SALÁRIO-MATERNIDADE.....	196
5. AUXÍLIO-ACIDENTE.....	197
6. APOSENTADORIA ESPECIAL.....	200
7. AVERBAÇÃO DE PERÍODO DE ATIVIDADE RURAL PRETÉRITO COMO TEMPO DE SERVIÇO.....	204

CAPÍTULO V – ASPECTOS PROCESSUAIS.....	212
1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	212
2. O PROCESSO JUDICIAL.....	212
2.1. O JUIZ E O AMBIENTE RURAL QUE O CIRCUNDA	212
2.2. O PROCEDIMENTO.....	215
2.2.1. FASES POSTULATÓRIA E DECISÓRIA.....	217
2.2.2. FASE INSTRUTÓRIA	221
2.2.2.1. PROVA MATERIAL.....	222
2.2.2.1.1. PROVAS MATERIAIS EM ESPÉCIE: TRABALHANDO ALGUMAS HIPÓTESES	227
2.2.2.1.2. EXTENSÃO SUBJETIVA DA PROVA	233
2.2.2.2. DEPOIMENTO PESSOAL	236
2.2.2.3. TESTEMUNHAS	237
3. DISTINÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.....	238
CAPÍTULO VI – CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA RURAL	242
1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	242
2. AS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS PELOS SEGURADOS.....	244
2.1. SEGURADO ESPECIAL	252
2.2. EMPREGADO RURAL	255
2.3. ESPORÁDICO RURAL.....	255
3. AS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS PELOS CONTRATANTES	257
3.1. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA	260
3.2. EMPREGADOR RURAL PESSOA JURÍDICA	261
3.3. AGROINDÚSTRIA.....	262
3.4. COOPERATIVA DE PRODUÇÃO RURAL.....	263
3.5. PRODUTOR RURAL PESSOA FÍSICA QUE NÃO É SEGURADO ESPECIAL, NEM EMPREGADOR – O “NÃO SEGURADO ESPECIAL”	264
CONCLUSÕES	266
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	274

INTRODUÇÃO

1 Delimitação do tema

A proposta nuclear do trabalho, como o seu próprio título sugere, é analisar a cobertura previdenciária devida às populações rurais no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

O nosso interesse pela temática, é importante mencionar, despertou a partir da atuação prática no exercício da jurisdição federal, na qual se nos apresentou a oportunidade de enfrentar inúmeros casos envolvendo as mais diversas alterações em torno da situação do trabalhador rural perante a previdência social. Considerando uma experiência profissional com atuação precípua em cidades do interior do país, de intensa atividade rural, o enfrentamento desses casos se tornou algo rotineiro e diuturno, o que fez, por um lado, despertar e continuamente aumentar o nosso entusiasmo pela matéria, e, por outro, sentir a necessidade de recorrer à academia para buscar um maior aprofundamento, que permitisse colher subsídios para avaliar de forma mais precisa (é dizer, técnica) e com um olhar de totalidade (que a via estreita da demanda judicial não costuma permitir e a reflexão solitária tampouco tem o condão de fazer as vezes) essa intrigante – e ainda pouco explorada, a nosso sentir - temática. Destarte, o caminho natural acabou sendo transformar o assunto em nosso tema de investigação de mestrado, com o fito de buscar construir, como dito, um raciocínio global e pormenorizado, que, assim, permitisse enfrentar as principais controvérsias – que não são poucas – a partir de um núcleo de pensamento devidamente costurado com suficientes coerência interna e rigor teórico.

Em suma, a perspectiva do presente estudo é a do exercício da jurisdição federal no interior do país, o que, inevitavelmente, transparecerá ao longo do trabalho, além de que direciona, desde um viés teleológico, o desenrolar do pensamento e mesmo o encadeamento das ideias, embora com o devido temperamento, próprio de um ensaio acadêmico¹.

¹ Colho, por curiosidade, a seguinte “confissão” de Evguiéni Bronislávovich Pachukanis, no prefácio à segunda edição de sua obra “Teoria Geral do Direito e Marxismo” (tradução de Paula Vaz de Almeida, 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2017): “Inicialmente, escrevi o primeiro volume, em larga medida, para autoesclarecimento; (...) daí (...) a unilateralidade, inevitável ao se concentrar a atenção em apenas partes do problema, que são representadas como centrais. Todas essas particularidades fazem deste um livro de pouca utilidade na qualidade de manual didático.”.

2 Objetivo, método e estrutura do trabalho

Cabe referenciar, embora se trate de drástica condensação, que o presente trabalho possui dois eixos fundamentais.

De um lado, analisar-se-ão as razões – fáticas, sociológicas, jurídicas – que sustentam a existência do sistema em vigor, ou seja, o porquê de a cobertura devida às populações rurais estar no estágio em que hoje se encontra. Para tal, é importante, em primeiro plano, conhecer a evolução histórica de nosso próprio sistema – ou seja, como (e por quais razões) chegamos onde hoje estamos - e o aparato vigente em outros países (e quanto a alguns deles, que revelam maior proximidade com o nosso, também um pouco de seu desenrolar evolutivo) - a permitir um cotejo comparativo. Convém também examinar brevemente a evolução jurídica do trabalho campestre, adentrando numa disciplina adjacente (limítrofe, quase contígua) que é o Direito do Trabalho. Nessa mesma linha, cabe investigar a situação fática do campesinato brasileiro (não só, frise-se, a da agricultura familiar, embora tal setor mereça um tratamento destacado), inclusive em perspectiva histórica. Mais especificamente, releva perscrutar acerca das repercussões do novo regime previdenciário, implementado pela Constituição de 1988, sobre a agricultura familiar (especialmente). Ademais, pareceu-nos importante também cogitar acerca da questão de gênero dentro da previdência rural, por razões que, acreditamos, ficarão evidentes quando a temática vier a ser abordada. Em suma, embora sem a pretensão de esgotamento ou mesmo de considerável aprofundamento, objetiva-se fornecer subsídios que permitam referendar ou não o sistema existente (e, no segundo caso, perquirir acerca de eventuais alterações) e, ademais, projetar o seu futuro, a partir das pretensões que se tenha em torno do funcionamento do regime, com uma melhor compreensão acerca das possíveis repercussões que devem ou podem ser geradas a partir de cada movimento pretendido.

De outro lado, o segundo eixo consiste em analisar minuciosamente o direito positivo em vigor, desde uma abordagem hermenêutica com enfoque essencialmente dogmático, buscando sempre observar, no desenvolvimento do raciocínio, coerência lógica interna, rigor técnico, precisão terminológica e razoabilidade sistêmica. Embora o foco central seja a análise da cobertura devida às populações rurais - ou seja, as prestações -, revelou-se salutar considerar também aspectos intimamente coligados, como o custeio (no que se relaciona com os atores do meio rural) e o processo (especialmente, em torno da questão probatória). De todo modo, muito embora, em

termos de método, o enfoque dentro deste segundo eixo seja essencialmente dogmático, de avaliação hermenêutica hierárquico-sistemática da legislação posta, é relevante também resvalar ocasionalmente para uma análise zetética, suscitando aspectos de ordem sociológica, o que não nos furtamos a fazer, nos valendo dos subsídios colhidos ao longo dos trabalhos direcionados ao primeiro eixo². É possível perceber – aqui, mas não só -, que embora seja possível identificar com suficiente clareza os dois eixos descritos, eles não são estanques, tampouco totalmente apartados entre si, até mesmo porque, como bem revela a filosofia da linguagem moderna, desde Ludwig Wittgenstein, não há, na interpretação, uma separação total entre sujeito e objeto, razão pela qual as pré-concepções que determinam o caminho hermenêutico já na compreensão do próprio texto normativo acabam sendo construídas a partir de conhecimentos hauridos de investigações [ou experiências] de natureza extra ou metajurídica.

Quanto ao programa estrutural do trabalho, procuramos seguir um encadeamento que se mostrasse ao mesmo tempo lógico e didático. Assim, considerando que a Constituição carrega alguns elementos importantes em torno do trabalho rural, pareceu-nos melhor partir destes, o que possibilita estabelecer uma fundação consistente. Não obstante, era preciso, antes, delinear algumas premissas e também situar o tema dentro do espectro genérico da Seguridade Social. Por tal razão, optamos por desenvolver um primeiro capítulo, intitulado “Prolegômenos”, no qual situamos o tema, traçamos um breve esboço histórico-evolutivo da situação do trabalhador rural perante a previdência social – o que inclusive fornece bases fundamentais para debates jurídicos subsequentes de importância atual -, seguido de um breve informativo panorâmico de Direito comparado, a permitir uma melhor compreensão do caso brasileiro.

Destarte, é apenas no segundo capítulo que trabalhamos com os aspectos relacionados ao trabalhador rural que constam na Constituição da República, o que,

² Ressalto que aqueles temas são trazidos não [apenas] a título de curiosidade científica ou a fim de propiciar cogitações de *lege ferenda* (embora este seja um desígnio almejado), mas também por acreditarmos que contribuem à compreensão da dinâmica laborativa no meio rural, o que permite uma análise mais acurada e apurada de algumas situações intrincadas, ao enriquecer o repertório hermenêutico. Com efeito, é diante dos *hard cases* que o jurista sente a necessidade de buscar fundamentos mais aprofundados - inclusive interdisciplinares, propedêuticos -, e muitas vezes quando o faz – ou seja, quando “abre a mente” - percebe que há, escamoteado, até muito mais do que aquilo que ingenuamente buscava. Posso afirmar, como testemunho pessoal disso mesmo, que ao longo da pesquisa empreendida se multiplicaram os ângulos de visão pelos quais percebia os temas que carreguei comigo da prática para a academia, em perspectivas de início inimagináveis.

como dito, segue uma lógica de hierarquia normativa, mas se mostra adequado também do ponto de vista didático, ao propiciar uma aproximação paulatina do tema.

O terceiro e o quarto capítulos constituem o cerne do trabalho – desde o ângulo do objetivo central que viemos de descrever -, já que abordam frontalmente a cobertura previdenciária devida ao trabalhador rural no âmbito do RGPS. No terceiro, desenvolvemos os aspectos genéricos – o que intitulamos “Parte Geral de Benefícios” -, quais sejam, quem são os segurados, a carência, o salário-de-benefício etc.. Postas tais bases, passa-se, no quarto capítulo, à análise de alguns benefícios em espécie, a qual focaliza somente questões que guardam peculiaridades ou despertam controvérsias no meio rural comparativamente à cobertura previdenciária “genérica” (ou urbana).

No quinto e sexto capítulos, o estudo é complementado pela análise, respectivamente, do processo (administrativo e judicial) e do custeio, concentrada apenas no que guarda pertinência com o tema do trabalho.

Por fim, a conclusão descreve, em apertada síntese, os resultados mais importantes, as principais teses desenvolvidas ao longo do trabalho.

CAPÍTULO I - PROLEGÔMENOS

1 Introdução

1.1 Situando o tema

Os direitos sociais (ditos de segunda geração ou dimensão) estão previstos no art. 6º da Constituição Federal (especialmente, já que há outros espalhados ao longo do texto), estando dentre eles a previdência social, *in verbis*: “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”. Podemos dizer, assim, que a previdência social é uma forma de proteção social.

Todo iniciante em Direito Previdenciário recebe como primeira lição a de que a previdência social é um dos ramos da seguridade social – é dizer, uma relação terminológica de gênero e espécie –, da qual fazem parte também a saúde e a assistência social¹. E assim realmente o é, inclusive por opção expressamente consagrada no corpo da Constituição Federal de 1988. Academicamente, contudo, a assistência social é um ramo que também muito interessa ao estudioso de previdência, por manterem entre si – tais ramos - uma relevante interligação, tanto do ponto de vista teórico ou conceitual, quanto prático (de subsidiariedade ou complementariedade), enquanto a saúde é algo bastante distinto, com fins, princípios e conceitos próprios. Destarte, desde um ponto de vista essencialmente teórico, o objeto de preocupação do estudioso em Direito Previdenciário costuma se limitar à previdência e à assistência, e quanto a esta apenas no que tange à sua conexão de subsidiariedade prestacional em relação à previdência. Cabe esclarecer, a seguir, o que isto significa.

A divisão metodológica que aqui fazemos é - como restou, de certa forma, antecipado - de “camadas” ou “níveis” de cobertura, sendo que agregaremos, à assistência e previdência sociais, a previdência privada. Com efeito, a previdência social, do ponto de vista finalístico e levando em conta o nosso sistema constitucional (é

¹ G. Mazzoni (*in* Existe um conceito jurídico de seguridade social?, Revista de Direito Social, n. 22, 2006, p. 168-187), analisando o sistema italiano, relata que, lá, o Estado intervém de três maneiras. A primeira, que deriva do trabalho realizado, prevê a cobertura do risco e da necessidade mediante a formação de uma reserva útil durante o período de trabalho (previdência social). A segunda, que pressupõe a incapacidade do indivíduo para o trabalho, atua com uma dupla forma de intervenção reparadora: garantia de tratamento gratuito aos indigentes, no duplo interesse do indivíduo e da coletividade (assistência médico-sanitária); e a total manutenção e assistência social em favor dos incapacitados para o trabalho, onerando toda a coletividade (assistência social). A referida área protetora é chamada, com fino eufemismo, de “a casa das três meninas”.

importante destacar, pois o que iremos traçar aqui não se aplica indistintamente a qualquer um), se destina a atender os trabalhadores (assim considerados aqueles devidamente inseridos por longo tempo no mercado de trabalho) e a fornecer uma cobertura razoável, que não deve ser inferior ao mínimo existencial em sentido amplo, mas também deve se limitar a um patamar adequado, que, a nosso ver, seria próximo ao rendimento médio do cidadão brasileiro².

Por outro lado, a assistência social destina-se àqueles que, por uma razão ou outra, não puderam exercer atividade laborativa ou a exerceram por tempo insuficiente para alcançar os requisitos mínimos para obtenção de algum benefício previdenciário, e que se encontram, ademais, em situação de desamparo, de indigência, de vulnerabilidade econômica e social. Trata-se de um leito subsidiário de proteção. Com efeito, segundo a recomendação da OIT n. 67, de 1944, as necessidades não cobertas pela previdência (que é de caráter contributivo) devem ser atendidas pela assistência social³ (que é prestada de forma gratuita a quem esteja em situação de miserabilidade)⁴.

² Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega e Adriana Vieira de Castro defendem posição semelhante: “A doutrina de Daniel Pulino (2001, p.34) expõe com exatidão a prioridade finalística da Previdência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, no sentido de garantir condições básicas de vida, de subsistência, para seus participantes, de acordo, justamente, com o padrão econômico de cada um dos sujeitos. São, portanto, duas ideias centrais que conformam esta característica essencial da previdência social brasileira: primeiro, a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão-econômico do sujeito protegido; a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, somente as necessidades tidas como básicas, isto é, essenciais – e portanto compreendidas dentro de certo patamar de cobertura, previamente estabelecido pela ordem jurídica – é que merecerão proteção do sistema. Pode-se dizer, assim, que as situações de necessidade social que interessam à proteção previdenciária dizem respeito sempre à manutenção, dentro de limites econômicos previamente estabelecidos, do nível de vida dos sujeitos filiados.” (A Previdência Rural como Política Pública para Efetividade dos Princípios Constitucionais Agrários. In CONPEDI, 2012, Goiânia. Anais do CONPEDI, 2012).

³ OIT, Recomendação n. 67, de 1944: “*Las necesidades que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio deberían estarlo por la asistencia social; y ciertas categorías de personas, especialmente los niños, inválidos, ancianos y viudas necesitados, deberían tener derecho a asignaciones de una cuantía razonable, de acuerdo con el baremo establecido.*”

⁴ A garantia, pelo Estado, de um patamar mínimo de sobrevivência, para além da integração econômica do beneficiário, gera ainda uma integração jurídica, pois não se trata de esmola, favor, mas sim de direito, ao contrário do que ocorre quando a assistência fica na dependência apenas da iniciativa privada. Balera (Sistema de Seguridade Social, 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2014) ressalta que a assistência privada, animada pela caridade, não pode ser considerada como manifestação jurídica. O consagrado doutrinador descreve, a título de curiosidade, que a primeira instituição de assistência social formalmente constituída no Brasil foi a Legião Brasileira de Assistência, criada em 1942. Tal entidade passaria a integrar o conjunto da proteção social brasileira a partir de 1977. O vasto programa de trabalho a que se propunha fez com que lhe faltasse cabedal para exercê-lo, tudo agravado pelo comando do organismo conferido à Primeira-Dama do país, como que institucionalizando o assistencialismo na figura da mulher do governante. Depois de tristes episódios em que se viu envolvida, a LBA foi extinta.

A prestação destinada pela assistência social deve ser suficiente para estancar a condição de miserabilidade, ou seja, libertar o homem da indigência⁵.

Finalmente, a previdência privada se destina àquele que pretende adquirir uma cobertura previdenciária superior ao teto estabelecido pela previdência social⁶, ou seja, ao trabalhador que visa uma situação mais confortável na velhice e, obviamente, possui condição econômica para, facultativamente, arcar com seu financiamento⁷. Assim, a previdência social oferece uma cobertura máxima limitada e quem pretende expandi-la deverá procurar a iniciativa privada, numa relação contratual, ainda que fortemente fiscalizada pelo Estado⁸. A previdência privada, em suma, assegurará o padrão financeiro que o participante desejar⁹.

⁵ Balera e Fernandes (Fundamentos da Seguridade Social. São Paulo: LTr, 2015) destacam, nessa linha de raciocínio, que no âmbito da assistência social, os limites quantitativos têm caráter nitidamente mais forte. As prestações visam ao atendimento das necessidades mais básicas, não mais que isto.

⁶ Balera e Fernandes (*op. cit.*) destacam que se o objetivo do regime geral fosse assegurar o padrão financeiro existente à época do período contributivo, não haveria teto máximo. Contudo, percebe-se que visa assegurar um padrão financeiro compatível com o histórico contributivo do segurado, limitado a teto máximo, isto é, ao "limite representativo do interesse social", a partir de onde não mais se considera necessário financeiramente à subsistência do beneficiário. O regime geral admite uma variação financeira do montante considerado "indispensável à manutenção", que gira em torno do teto e do piso financeiro. Acima do teto, encontramos aquilo que, segundo o direito positivo pátrio, é dispensável para manutenção do segurado.

⁷ Convém, contudo, deixar consignado que essa é apenas uma das possibilidades de utilização da previdência privada – porém a única que nos interessa, desde um ponto de vista securitário -, tendo em vista que, hodiernamente, tem sido mesmo utilizada largamente como investimento financeiro – tendo em conta especialmente o tratamento tributário favorável que lhe é reservado -, como um benefício de caráter remuneratório pago pelo empregador a seus empregados (cabe consignar aqui o que dispõe o §2º do art. 202 da CRFB: “As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.”) etc.

⁸ Salienta Balera (*op. cit.*, 2014) que há um móvel justificativo no controle estatal sobre a aplicação das reservas da entidade de previdência complementar: sem ordenamento rígido, o fundo poderia configurar base em ideário diverso daquele que deve animar o destino dessas portentosas somas de recursos. Quando o que se quer controlar é o envolvimento da entidade com as patrocinadoras, a razão é aceitável. As resoluções do Conselho Monetário Nacional trataram de estabelecer limites para as aplicações das reservas em valores de emissão das patrocinadoras. A diretriz constitucional da gestão democrática deveria ter sido estendida às entidades de previdência complementar, porém a Lei 10.190/2001 resolveu compor o CNSP, exclusivamente, com representantes governamentais. Balera critica ainda o fato de que a legislação isolou as entidades abertas, rejeitando-as enquanto componentes do sistema, tratando-as como meros apêndices do sistema financeiro nacional.

⁹ Descreve Balera (*op. cit.*, 2014) que os entes de previdência complementar atuam como círculos de expansão do arcabouço de proteção, formando, como já se costuma dizer em França, segunda rede de seguridade social. Consagra o art. 202 da CRFB o binômio característico da previdência complementar: contratualidade e facultatividade. Deveras, a previdência social é compulsória, instituída *ope legis*, e protege mesmo aqueles que nela não confiam ou acreditam. Por seu turno, a previdência complementar é de índole contratual, negocial, engendrada e arrumada pelos interessados. A facultatividade envolve o poder de que os interessados são revestidos pelo ordenamento jurídico para fazer ou deixar de fazer alguma coisa. A repercussão da função social na esfera da previdência complementar é algo para ainda ser refletido. O plano privado engendra contrato de adesão facultativa. É dado elementar, determinante, para o regime previdenciário privado o estar “baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado”. É poupança de longo prazo. Diante da impossibilidade, financeira e política, de o

Destarte, este é o desenho estrutural básico da previdência/assistência, que aqui delineamos a fim de que se possa vislumbrar qual é o campo de cobertura a que se destina a previdência social em sentido estrito – é dizer, para que serve -, qual seja, uma camada intermediária entre a previdência privada e a assistência social¹⁰.

Cabe ressaltar que embora previdência e assistência estejam hoje integradas dentro de um sistema mais amplo – o da seguridade -, a interligação entre elas é limitada, pelo que são ainda perfeitamente identificáveis como subsistemas relativamente autônomos. A par disto, observa-se também que tais ramos seguiram evolução histórica marcadamente apartada.

Com efeito, em brevíssimo escorço histórico, podemos apontar que a Seguridade Social consiste num momento culminante de evolução, no qual Previdência e Assistência são acopladas, para constituir um todo unitário de proteção social¹¹. Anteriormente a tal conjugação, contudo, a evolução de cada um dos ramos foi paralela.

A assistência social evoluiu da assistência privada (caritativa) para a pública (financiada e administrada pelo Estado), havendo um estágio intermediário em que o Estado se pôs primeiramente como incentivador (inclusive por meio da legislação posta)

regime básico conferir, a todos os filiados, a manutenção do mesmo padrão de vida que a atividade laborativa proporciona, se compreende e justifica a institucionalização dos planos complementares. A média nacional, no caso do Brasil, se encontra situada em nível de subsistência. Ao criar segunda rede de proteção, o legislador quer afastar limites. São dois bem definidos campos de atuação: o escopo do regime geral é destinar certa renda básica correspondente à média nacional; quanto aos planos privados, seu móvel é a complementação da proteção.

¹⁰ Como se pode perceber, a partir do raciocínio empreendido, entendemos que o conceito de “previdência social” não está a abarcar a previdência privada. O tema não é pacífico. Há autores que consideram que a previdência privada não deixa de ser uma espécie de previdência social. Neste sentido, por exemplo, Balera e Fernandes (op. cit.), que, contudo, reconhecem que a questão é tormentosa, mencionando, na posição contrária à que adotam, as lições de Celso Barroso Leite - que entende que as formas privadas não integram a seguridade - e Pedro Vidal Neto – que averba que “é possível até divisar antagonismo entre as ideias de previdência social e de previdência privada, dado que a última é de adesão voluntária”. De nossa parte, entendemos que a previdência social, em sentido estrito, é a pública – não necessariamente estatal, frise-se -, já que o termo “social” nos transmite justamente essa noção, ou seja, de uma previdência destinada à sociedade de uma maneira geral, de filiação obrigatória, e administrada também pela própria sociedade, ainda que por intermédio do Estado ou mesmo da iniciativa privada. É importante destacar que não se trata apenas de uma questão de nomenclatura, já que a previdência social é um direito social previsto no art. 6º da CRFB, sendo este dispositivo considerado, integralmente, como cláusula pétrea por parcela considerável da doutrina, o que significa, a quem assim entender, que a previdência social não poderá ser extinta ou solapada dentro da ordem constitucional vigente. Em outras palavras, a ideia de converter o sistema todo em previdência privada esbarraria em óbice constitucional insuperável juridicamente. Mais: encolher demasiadamente a previdência social, seja legislativamente, ou mesmo na prática, também não seria aceitável constitucionalmente. Restaria saber, assim, até onde poderia ir uma reforma previdenciária.

¹¹ Não é apenas isto o que se dá, mas é isto também. Silvio Marques Garcia anota que “A seguridade (...) é um sistema (...) amplo, que assegura a qualquer pessoa as condições mínimas para uma existência digna e deve contemplar, pelo menos, a previdência e a assistência social.” (Aposentadoria por idade do trabalhador rural. Franca: Lemos e Cruz, 2015, p. 53).

e, posteriormente, como organizador/administrador de verbas específicas destinadas voluntariamente (ou por vezes até compulsoriamente) por particulares.

Já a previdência social tem sua origem no mutualismo, sendo que num primeiro momento os próprios trabalhadores se reuniram voluntariamente para organizar ou contratar um seguro contra riscos sociais (especialmente laborativos) – inspirando-se em outros tipos de seguro, existentes à época -; num segundo passo, passou a ser imposta ao empregador a contratação de um seguro junto à iniciativa privada; e num terceiro estágio, ocorre a assunção pelo Estado da administração do seguro social, geralmente acompanhada de expansão da cobertura para outras categorias além dos empregados e, por não se pretender imputar a empregadores o financiamento de um seguro para outros trabalhadores que não os [seus] empregados, de aporte de recursos por parte do próprio Estado a partir de fontes distintas. Assim, pode-se tomar “seguro social” como um termo assemelhado ou até sinônimo de “previdência social”¹².

Os elementos do seguro são: prêmio, risco, sinistro e indenização. Tem-se, em primeiro lugar, um pagamento, que gera uma cobertura a riscos determinados; se e quando ocorrido o sinistro, ou seja, materializado o risco, passa-se a uma segunda fase, que consiste no pagamento da indenização. No âmbito do seguro social, o prêmio corresponde, *mutatis mutandis*, à contribuição social (especialmente a devida pelo próprio segurado) e a indenização é o benefício, ou seja, é paga em caráter continuativo. O risco coberto é o do “não-trabalho”¹³ e o sinistro é alguma situação que gere, ainda que virtualmente, a impossibilidade de trabalhar.

¹² Neste sentido, a consideração de Silvio Marques Garcia: “A seguridade é uma técnica ampla de proteção social, custeada por toda a sociedade, que compreende um plano de benefícios mais abrangente que o seguro social, incluindo, ao lado dos benefícios e serviços previdenciários, prestações assistenciais e serviços sociais. Não se confunde com o seguro social, técnica específica da seguridade destinada à proteção de clientela definida, de caráter contributivo e submetida a diretrizes atuariais. Conhecido no Brasil como *previdência social*, o seguro social é um seguro obrigatório, organizado e regulamentado pelo Estado.” (idem, *ibidem*).

¹³ Cabe referenciar, contudo, que há pelo menos um exemplo de benefício - legislativamente considerado como previdenciário (inclusive pela CRFB, - art. 201, IV -, muito embora se possa doutrinariamente discutir sua natureza) e suportado pelo INSS - que refoge a essa estruturação: o salário-família, que não cobre propriamente risco de inatividade. Do mesmo modo, a aposentadoria por tempo de contribuição também não tem por fundamento a perda da capacidade de trabalho. O auxílio-acidente, que consiste em indenização pela perda parcial da capacidade de trabalho, desperta incertezas quanto a seu enquadramento conceitual, embora também mereça tratamento legislativo (todavia sem suporte constitucional expresso) como benefício previdenciário. Enfim, a cobertura efetivamente prestada pela previdência brasileira não se limita à inatividade, muito embora caiba dizer que tem esta como norte. Convém consignar que o conceito de “risco social” comporta configurações mais ou menos restritas. Em sentido estrito, se limitaria à inatividade, num viés essencialmente laborativo. Num sentido amplíssimo, com viés econômico, se relacionaria com necessidade social de qualquer origem, carregando como fundamento a ideia de solidariedade social. Neste último caso, a definição dos contornos é tarefa demasiado intrincada. De todo modo, a problemática em torno da desocupação prolongada, da precarização, da “flutuação”

Destarte, a previdência social visa, em síntese, atender a situação de necessidade econômica gerada pela eclosão de um risco¹⁴ social¹⁵. Os riscos previstos, parte deles inclusive na própria Constituição, são: morte, reclusão, idade avançada, invalidez (parcial ou total; temporária ou permanente), maternidade, exposição prolongada a atividade prejudicial à saúde ou integridade física e desemprego involuntário¹⁶. Não obstante, há também o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, que não guarda relação com nenhum risco (está fora, portanto, do âmbito do seguro social em sentido estrito), mas atende a outra ordem de relação, afeta ao regime de capitalização.

A previdência social no Brasil está subdividida em Regime Geral de Previdência Social – RGPS, destinado ao setor privado e administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e em Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, que se destinam aos servidores públicos (em sentido lato). No âmbito do RGPS, que é o que

(instabilidade na oferta de trabalho e inconstância na renda) do trabalhador autônomo, tudo temperado pela informalidade (que, embora seja uma questão de ordem prática, acaba, pelo avultamento, se tornando também teórica), assume importância inegável em qualquer conceituação que se adote, fragilizando qualquer definição, por dificultar sobremaneira uma maior precisão. Trata-se de um debate dilatado, que o presente trabalho não comportaria, razão pela qual remetemos o leitor a artigo de nossa própria autoria: “Teoria Geral do Risco Social” (Revista Brasileira de Previdência, 8ª Ed., segundo semestre de 2018, p. 118-157). Ademais, os seguintes trabalhos: 1) ASSIS, Armando de Oliveira. Em busca de uma concepção moderna de risco social. Revista dos Industriários, n. 18, dezembro de 1950. Republicado na Revista de Direito Social, n. 14, abril/junho de 2004, p. 149-173; 2) BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário, 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010 (há um tópico específico destinado ao tema); 3) ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. Revista Lua Nova, n. 24, 1991, tradução de Dinah de Abreu Azevedo, extraído de The three worlds of welfare state. Princeton University Press, 1990.

¹⁴ Balera e Fernandes (*op. cit.*) destacam que, se somente serão protegidas as necessidades sociais causadas pela verificação de determinados eventos, parece que o bem jurídico tutelado é o próprio risco não a necessidade em si. Não se pode dizer que o bem jurídico tutelado é a necessidade social, já que somente são relevantes juridicamente as necessidades sociais decorrentes de situações previamente estabelecidas. De maneira diversa, no âmbito da seguridade social assistencial, protege-se a própria necessidade social. No subsistema assistencial, a própria necessidade é diretamente posta na norma jurídica como o evento apto a desencadear a relação jurídica de proteção.

¹⁵ Feijó Coimbra, citado por Balera e Fernandes (*op. cit.*), ao analisar a função econômica da prestação previdenciária, averba que é: “sempre da inexistência ou da insuficiência de renda que se cogita, quando a lei estabelece o direito à prestação previdenciária, e com ela sempre se pretende substituir uma renda que se perdeu e seria necessária para fazer face a um estado de necessidade, decorrente da eclosão de um risco social”.

¹⁶ A principal cobertura destinada a tal risco, que é o benefício do seguro-desemprego, mereceu, por parte do legislador infraconstitucional, um tratamento apartado e peculiar, em legislação própria, sendo inclusive levado para fora da gestão do INSS. Entendemos, contudo, que mantém o caráter de benefício previdenciário. A nosso sentir, a prorrogação excepcional por doze meses do período de graça, prevista no §2º do art. 15 da Lei n. 8.213/91, para “o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social”, consubstancia também uma forma de proteção ao risco “desemprego involuntário”, sendo que, na prática, aparece muitas vezes como algo subsidiário, posterior à percepção do seguro-desemprego, para aquele que permanece involuntariamente desempregado. A jurisprudência, contudo, tem recentemente desnaturado o instituto, ao estendê-lo a outras espécies de [ex-]segurados – como, por exemplo, o contribuinte individual -, sem se ater à terminologia técnica utilizada pelo legislador, pois “segurado **desempregado**” só pode ser aquele que esteve empregado. Com efeito, “desemprego” é espécie do gênero “desocupação”, razão pela qual o termo comporta utilização estrita.

nos interessa, estão potencialmente integrados, como segurados obrigatórios, todos aqueles que exercem atividade profissional remunerada. É possível, ademais, que aquele que não a exerça se filie voluntariamente, aportando contribuições, como segurado facultativo. Dentre os segurados obrigatórios, há aqueles que exercem atividade de natureza urbana e os que desempenham labor de natureza rural, sendo que estão todos, hoje, congregados dentro de um mesmo sistema, sem distinções, salvo algumas poucas determinadas pela própria Constituição, em benefício de algumas espécies de trabalhadores rurais. Uma destas benesses é a redução do limite etário para obtenção de aposentadoria por idade. Os tipos contemplados com tal apanágio são os que nos interessam no presente trabalho. Tais nuances serão devidamente analisadas no decorrer do ensaio, mas a menção é feita para situar o tema dentro do amplo espectro da Seguridade Social.

Convém, a seguir, traçar um breve esboço histórico da evolução da previdência rural no Brasil, até chegar à Constituição de 1988 (cujo regime será detalhadamente analisado, mas apenas no capítulo seguinte), seguida de um, igualmente conciso, informativo panorâmico de direito comparado, que nos permita cotejar o que temos aqui com o que se tem em outras partes do mundo, o que sempre contribui para amplificar – para a crítica ou exaltação - a visão que tínhamos até então da legislação e cultura jurídica nacionais. Com efeito, as melhores apresentações trazem a colocação histórica do problema e a comparação do objeto com sistemas semelhantes de outros países. Então, nessa linha, segue nosso esforço no sentido de apresentar um sucinto apanhado histórico e de direito comparado, na sequência.

Antes de irmos a isso, contudo, é preciso consignar uma breve ressalva terminológica.

1.2 Uma breve ressalva terminológica

Convém, antes de iniciarmos os trabalhos, consignar uma breve ressalva terminológica, com o fito de evitar incertezas ou ambiguidades.

O termo “previdência rural” (ou “previdência social rural”) não é utilizado no título do trabalho, pois, embora seja de uso corrente e facilite a identificação do tema, é alvo de críticas ferrenhas por parcela da doutrina, em virtude de sua tecnicidade

duvidosa. Com efeito, a polêmica se coloca por haver quem entenda¹⁷ que isto contribui para o enfraquecimento deste “subsistema” - ao dissociá-lo da previdência social urbana, ou seja, uma terminologia sectarista -, abrindo as comportas, especialmente numa época de reformas, ao sentimento depreciativo historicamente enraizado em relação ao trabalhador rural, o que pode contribuir para reforçar preconceitos atávicos.

Deixo isto consignado tendo em vista que, como dito, sua utilização no título do trabalho até facilitaria o ofício de delimitar o marco referencial do qual irei partir, mas o risco não justifica o ganho.

Saliento, portanto, que quando, esporádica e circunstancialmente, fizer menção ao termo no corpo do texto, o objetivo é unicamente aproveitar a facilidade conceitual da “abreviação” - tendo em vista o condão que possui de revelar e relevar as especificidades do tema -, mas friso, uma vez mais, que não há mais divisão técnica entre previdência rural e urbana. Repiso e ressalto, portanto, a natureza meramente didática da condensação terminológica.

É certo que a Constituição Federal de 1988 consagra a equiparação entre trabalhadores urbanos e rurais e, mais, propõe a sua unificação sob um regime único, pelo que realmente não haveria mais sentido, do ponto de vista legislativo, falar tecnicamente em “previdência social rural”. Não obstante, a própria Constituição traça um par de distinções relevantes, ambas benéficas ao trabalhador rural, e a legislação ordinária igualmente guarda também algumas peculiaridades (inclusive de transição entre regimes), pelo que certos doutrinadores optam por realizar o tratamento em separado, com intuito, como dito, didático. Além disto, quando se olha para a história da previdência nacional, percebe-se que a previdência rural caminhou sempre em senda separada, até o advento da CRFB de 1988, o que serve também como argumento de reforço à opção supradescrita¹⁸. Destarte – insisto pela última vez -, quando

¹⁷ Neste sentido: "as atividades urbanas e rurais estão englobadas em um único regime previdenciário, inexistindo, no ordenamento brasileiro, a partir da leitura do princípio constitucional da uniformidade e equivalência entre os benefícios às populações urbanas e rurais, um regime previdenciário urbano e um rural. (...) Enfim, a lógica é respeitar um passado de atividade rural embasado no princípio do valor social do trabalho (art. 193, CF/88), incentivar o trabalho rural, não o contrário; ainda, a visão ultrapassada e lamentável de existência de dois regimes previdenciários, um urbano e outro agrícola, viola diretamente o pressuposto fundamental de organização de um único regime geral de previdência social (art. 201, CF/88), fundamentado nas bases da igualdade e tratamento isonômico de trabalhadores rurais e urbanos (art. 194, parágrafo único, II, da CF/88)." (KOVALCZUK FILHO, José Enéas. O trabalhador rural e o Supremo Tribunal Federal. Revista de Previdência Social, São Paulo, v. 37, n. 393, p. 693-701, ago. 2013).

¹⁸ Neste sentido, propõe a Desembargadora Federal Marisa Ferreira dos Santos (Direito Previdenciário Esquematizado, 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 389): “A cobertura previdenciária para os trabalhadores rurais não teve, no Brasil, a mesma evolução legislativa que teve para os trabalhadores

eventualmente nos valeremos do termo, ele servirá apenas para delimitar o tema do qual iremos tratar, em corte metodológico¹⁹, segundo o objeto (de investigação) que demarcamos.

2 Breve esboço histórico da previdência rural no Brasil

Em se considerando, dentro do que a doutrina majoritária nos propõe, a Lei Eloy Chaves, de 1923, como marco inicial da previdência social no Brasil, podemos considerar, que durante os primeiros 40 anos de sua existência os trabalhadores rurais permaneceram completamente alijados do sistema²⁰. Com efeito, a Lei 3.807/1960, no seu art. 3º, II, expressamente excluía os trabalhadores rurais do regime previdenciário da época²¹.

urbanos. Sucessivas normas jurídicas cuidaram da proteção social do trabalhador rural, desembocando na legislação atual, que se constitui num verdadeiro subsistema previdenciário que merece estudo destacado das demais normas previdenciárias.”

¹⁹ Na mesma trilha nossa, Jane Berwanger pontua: “Quando nos referimos à ‘Previdência Rural’ estamos tratando das regras específicas aplicadas aos segurados ligados à atividade rural.” (Segurado Especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. Curitiba: Juruá, 2013, p. 96).

²⁰ Neste sentido, Jane Berwanger (Previdência Rural: inclusão social. Curitiba: Juruá, 2008). Wagner Balera (a passagem consta no Prefácio de obra de Jane Berwanger, “Segurado Especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. Curitiba: Juruá, 2013”) adverte que: “Quase cinquenta anos depois da data em que se instituía, no limiar dos anos vinte do século passado, a previdência social urbana, foi outorgado de modo unilateral e autoritário um angusto programa de tipo assistencial, com prestações ínfimas, para atender aos trabalhadores rurais. Estávamos, portanto, diante de dois mundos onde imperava a desigualdade social e a injustiça econômica. Aqueles que mais contribuía para o progresso econômico do país eram os mais desigualmente aquinhoados pelos programas sociais.”. Guilherme Delgado e Helmut Schwarzer apontam que “Esse padrão de expansão da cobertura previdenciária, em círculos concêntricos que partem desde o núcleo funcionalmente estratégico aos respectivos modelos de desenvolvimento, relegando os pouco articulados setores rurais e de serviços urbanos informais para etapas de expansão posteriores, é característico da evolução histórica da previdência social em praticamente todos os países da América Latina (...)” (Evolução Histórico-Legal e Formas de Financiamento da Previdência Rural no Brasil. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme [Org.]. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 187-210). Silvio Marques Garcia, citando James Maloy, ressalta que “a extensão da proteção previdenciária foi associada ao modelo de economia agroexportador primário adotado no Brasil, pois sua expansão começou pelos trabalhadores das atividades de infraestrutura como as estradas de ferro, docas, serviços públicos e frota mercante, estendendo-se depois aos trabalhadores do comércio e dos bancos e, por fim, aos da indústria, setor menos desenvolvido da economia. Apesar de baseada nesse modelo, entretanto, os trabalhadores rurais permaneceram excluídos da proteção previdenciária até a década de 1960.” (*op. cit.*, p. 56).

²¹ José Enéas Kovalczuk Filho (A Função Social da Proteção Previdenciária aos Trabalhadores Rurais. São Paulo: LTr, 2015, p. 56-57) considera que “O embrião da previdência social rural brasileira foi a Lei n. 2.613, de 23 de setembro de 1955 (...) [que] criou o Serviço Social Rural – SSR, entidade autárquica dependente do Ministério da Agricultura, que proporcionava à classe rural serviços sociais com o objetivo de melhoria de vida e como forma de fixação no campo, além de educação técnica rural, incentivo à criação de cooperativas e associações rurais e principalmente era base no fornecimento de dados estatísticos ao Ministério do Trabalho (...)”.

A primeira tentativa de inclusão veio somente em 1963²², com a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural²³ – Funrural pela Lei n. 4.214 (o “Estatuto do Trabalhador Rural”). O financiamento decorria de contribuição paga pelo produtor rural, à razão de 1% do valor dos produtos agropecuários vendidos. Em se tratando de estabelecimento fabril que utilizasse matéria-prima de sua produção agropecuária, incidia a contribuição de 1% sobre o valor da matéria-prima própria. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI foi designado a cuidar da arrecadação e da concessão dos benefícios. Os segurados obrigatórios eram os trabalhadores rurais²⁴, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 30 da mesma lei [de trabalhadores que residem sozinhos ou com sua família em moradia fornecida pelo empregador], estes com menos de cinco empregados a seu serviço (art. 160). Permitiu-se o ingresso como segurado facultativo dos proprietários em geral, dos arrendatários, dos demais empregados rurais que não fossem segurados obrigatórios, bem como dos titulares de firma individual, diretores, sócios, gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, desde que tivessem até 50 anos de idade no ato da inscrição (art. 161). Os facultativos deveriam contribuir com alíquota de 8% sobre um mínimo de três e um máximo de cinco vezes o salário mínimo regional. O art. 162 enumerou os dependentes do segurado: I — a esposa, o marido inválido, os filhos de

²² Beltrão, Oliveira e Pinheiro relatam que “A primeira medida no sentido da inclusão do trabalhador rural entre os beneficiários da previdência social ocorreu em 1945, quando Getúlio Vargas assinou a Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-Lei 7.526, de 7 de maio de 1945) criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), de administração única e controle centralizado. Com isso, haveria a unificação de todas as instituições previdenciárias então existentes e os benefícios do seguro social seriam estendidos a toda a população ativa do país. No entanto, apesar da fundamental importância da iniciativa — que se constituía na primeira tentativa de universalização da previdência social no Brasil, o governo empossado em 1946 tornou sem aplicação o crédito orçamentário destinado à instalação do ISSB, que não chegou a ser implementado.” (BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. *A População Rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 03). Em 1967, o Ministro do STF Luiz Gallotti, em voto proferido no RE 58.797, citando voto vencedor proferido pelo Ministro Oscar Saraiva no Tribunal Federal de Recursos, no bojo do mesmo processo, anotou que “uma das mais graves injustiças, no regime social brasileiro, que vem se perpetuando por mais de 20 anos, é exatamente a exclusão dos trabalhadores rurais, sob pretextos vários, do campo da Previdência, deixando cada Governo, ao outro, a responsabilidade de enfrentar o problema.”

²³ Foi, inicialmente, denominado “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural”, sendo o nome – mantida a sigla “Funrural” – posteriormente modificado para “Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural”. Tratava-se de pessoa jurídica de natureza autárquica.

²⁴ Estes eram definidos, pelo art. 2º da Lei, como “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” (grifei). Destarte, o conceito de “trabalhador” estava circunscrito ao empregado. Não obstante, o Decreto n. 61.554/67, que regulamentava a Lei n. 4.214/63, falava, em seu art. 21, não apenas em “empregador”, mas também em “produtor”, o que acabava por estender (ilegalmente, é verdade) o conceito de “trabalhador”, para abarcar também o eventual/esporádico.

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 irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos. Era cabível ainda ao segurado designar como dependente qualquer pessoa que vivesse sob sua dependência econômica, que só fazia jus à prestação na falta dos dependentes enumerados no item I acima, e se, por motivo de idade, condição de saúde e encargos domésticos, não puder angariar os meios para seu sustento. Quanto aos benefícios, o Estatuto garantiu (art. 164): a) assistência à maternidade; b) auxílio-doença; c) aposentadoria por invalidez ou velhice; d) pensão aos beneficiários em caso de morte; e e) assistência médica. Os benefícios correspondentes aos itens “b” e “c” eram privativos do segurado rural.

Ocorre que o custeio previsto foi flagrantemente insuficiente para cobrir todas as prestações, o que resultou na ineficácia do Plano, o qual não chegou a ser efetivamente implantado²⁵. Com efeito, já em 1967 foi promovida alteração legislativa²⁶, a qual determinou a suspensão dos benefícios de auxílio-doença, aposentadorias por invalidez e por velhice, pensão por morte e auxílio-funeral. Assim, sob a égide do Estatuto do Trabalhador Rural, nenhum benefício chegou a ser pago.

Destaco, de passagem, que os empregadores rurais vieram a merecer proteção previdenciária a partir do advento da Lei n. 6.260/65.

O Decreto-Lei 276/67 alterou o Estatuto do Trabalhador Rural, encarregando o Funrural do custeio²⁷ tão somente da assistência social e médica dos trabalhadores²⁸ (e transferiu a administração para o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, recém-criado em 1966).

²⁵ Delgado e Schwarzer (*op. cit.*) sacramentam que “há unanimidade entre os analistas de que a legislação de 1963 foi basicamente um gesto populista, que não apresentou impactos concretos na estruturação de um sistema de proteção social definido na área rural (...)”. Cássio de Mesquita Barros Júnior relata, citando A. F. Cesarino Jr., que o presidente do INPS à época, Fernando Luiz Torres de Oliveira, teceu os seguintes comentários: “Pretendia-se, através dessa lei, estender aos rurais todos aqueles benefícios e serviços de que já gozava o trabalhador urbano. Não criava a lei recursos adequados, nem previa instrumento apropriado para se efetivar a arrecadação necessária à concessão de tais benefícios e serviços. (...) conseguiu-se amealhar, em 3 anos, apenas 30 bilhões de cruzeiros antigos. (...) Importância efetivamente ridícula.” (Previdência Social Urbana e Rural. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 115). Segundo conclui o próprio Barros Júnior, “Como se observa desses comentários, a Previdência Social Rural podia ser considerada inexistente. Esta circunstância evoca a advertência no sentido de que, estando ligada à realidade econômica, a Previdência Social não pode alardear benefícios que essa mesma realidade não tenha condições de suportar.” (*idem*, p. 116).

²⁶ Na forma do art. 2º do Decreto 61.554/67.

²⁷ Ademais, modificou a forma de arrecadação, transferindo a responsabilidade tributária ao adquirente da produção.

²⁸ Ou seja, já não assumia mais um caráter de proteção previdenciária em sentido estrito.

O Decreto-lei n. 564/69 incluiu apenas os trabalhadores da agroindústria canavieira na previdência social, criando, para eles, um plano básico, com a previsão de alguns benefícios (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, auxílio-reclusão, auxílio-funeral, pensão por morte e assistência médica).

Podemos considerar que foi somente com o advento da Lei Complementar n. 11/1971 que a previdência social rural foi efetivada no Brasil²⁹. Tal diploma instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – ProRural, regulamentado pelo Decreto 69.919 de 1972. Passam a ser contemplados não apenas os empregados rurais, mas também os pequenos proprietários em regime de economia familiar³⁰. Convém ressaltar,

²⁹ Neste sentido, anota Guilherme Delgado, suscitando, ainda, a natureza assistencial do PRORURAL: “A Lei do Estatuto do Trabalhador Rural é de direito criadora da Previdência Rural para o trabalhador rural, enquanto que a Lei do PRORURAL-FUNRURAL (Lei complementar nº 11 de 25/05/71) é de direito e de fato norma instituidora de um Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, sem pretensão de instituir direito previdenciário.” (Previdência Social e Desenvolvimento Rural. Artigo disponível no sítio eletrônico do Senado Federal). De fato, diagnosticava, em 1968, Feijó Coimbra: “As sucessivas tentativas de implantação da Seguridade Social no meio agrário brasileiro ainda não colheram resultados apreciáveis. (...) O Decreto-Lei n. 276/67 veio dar remédio parcial a êsses defeitos, limitando a cobertura do denominado FUNRURAL à assistência médica (...). Votos fazemos para que não se detenha o legislador e, ao cogitar de provêr o órgão previdenciário rural de meios para conceder as demais prestações, não olvide a necessidade de organizá-lo para agir, isolada e especificamente, em proveito do rurícola, cujas condições de vida impõem fórmulas especiais de cobertura dos efeitos dos riscos sociais a que está sujeito.” (O Trabalhador Rural e a Previdência Social. Rio de Janeiro: José Konfino, 1968, p. 18)

³⁰ Na letra da lei (grifos nossos):

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

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

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

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

§ 2º Considera-se dependente o definido como tal na Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior em relação aos segurados do Sistema Geral de Previdência Social.”

Assim, eram segurados (a lei fala em “beneficiários”) da previdência rural o empregado rural (alínea *a*) – pois a lei fala em prestação de serviços a **empregador** - e o pequeno produtor rural em regime de economia familiar (alínea *b*) - algo equivalente a uma das espécies atuais de segurado especial, salvo que se exigia a não contratação de empregados, enquanto hoje a CRFB fala em não ter empregados permanentes. É de se destacar também que quanto ao empregado rural, a lei fala em “serviços de natureza rural”, o que serve, a nosso sentir, para afastar qualquer tipo de interpretação no sentido de se valer de outro critério – que não o serviço prestado – para definir a qualidade de trabalhador rural.

Os Decretos que regulamentaram tal legislação (n. 69.919 de 1972 e n. 73.617 de 1974) definem “trabalhador” como “a pessoa física que presta serviços de natureza rural diretamente a empregador, em estabelecimento rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou parte ‘in natura’ e parte em dinheiro, ou por intermédio de empreiteiro ou organização que, embora não constituídos em empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário ‘in natura’.”. Destarte, segundo nos parece, não vai além do empregado rural, não abarcando, portanto, o eventual/espórádico.

Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira destaca que “Embora o RBPS não dê ao trabalhador rural a denominação de ‘segurado’, chamando-o genericamente de ‘beneficiário’, nós aqui conservamos essa terminologia, uma vez que, ao contrário do que a muitos parece, o Prorural é um ‘plano de previdência social’, calculado atuarialmente, existindo, pois, um ‘seguro social’. O fato de que o trabalhador rural não

contudo, que a cobertura previdenciária era garantida por unidade familiar, resultando que apenas um membro da família tinha acesso aos benefícios como segurado: o “chefe de família”, que era, em geral, o homem³¹. As mulheres, em regra, possuíam apenas qualidade de dependente³², podendo usufruir de pensão por morte no caso de falecimento do esposo trabalhador rural. Os benefícios eram limitados: aposentadoria por velhice aos 65 anos³³, por invalidez³⁴, a já mencionada pensão por morte (o conceito de “dependente” era o mesmo da previdência urbana³⁵) e auxílio-funeral. O valor das

contribui diretamente para esse seguro social não desfigura sua qualidade de ‘segurado’, pois há quem contribua por ele para esse fim (...).” (Previdência Social. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 227).

³¹ No ponto, anota Giseli Canton Nicolao Yoshioka (Segurada Especial: obstáculos para a obtenção de benefícios previdenciários gerados a partir de um histórico de discriminação legalizada. *In* BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa [Coord.]. Direito Previdenciário Revisitado. Porto Alegre: Lex Magister, 2014, p. 235) que “O cônjuge do sexo feminino somente se enquadraria como chefe da unidade familiar caso o marido estivesse em local incerto, recluso há mais de dois anos ou judicialmente declarado interdito, desde que ao outro cônjuge não tivesse sido concedida aposentadoria por velhice ou invalidez; ou, ainda, na hipótese de falecimento do cônjuge ou, em razão de desquite ou anulação de casamento civil, permanecesse com filhos menores sob sua guarda.”. A mulher também poderia ser beneficiária caso não compusesse nenhuma unidade familiar.

³² Anita Brumer ressalta que “Se a inclusão dos trabalhadores rurais foi tardia em relação a outras categorias profissionais, a inclusão das mulheres rurais trabalhadoras ocorreu ainda mais tarde, principalmente porque, para poder receber os benefícios da previdência social deviam, antes de mais nada, ser reconhecidas como trabalhadoras rurais. Esse reconhecimento, por sua vez, era de difícil comprovação, tendo em vista que grande parte do trabalho feito por elas é invisível, sendo geralmente declarado como ‘ajuda’ às tarefas executadas pelos homens e, com frequência, restrito às atividades domésticas, mesmo que essas incluam atividades vinculadas à produção.” (Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, [online], v.4, n. 7, p.50-81, jan/jun 2002).

³³ Não deixa de ser curioso perceber que com o advento da CRFB de 1988, o limite etário mínimo para aposentadoria por idade foi reduzido - para 60 e 55 anos, respectivamente se homem ou mulher -, em regra até hoje vigente. Ou seja, numa época em que a expectativa de vida era bastante menor, a idade mínima para se aposentar era mais alta. Zélia Luiza Pierdoná faz a mesma observação: “antes da Constituição de 1988, a aposentadoria por idade era devida aos 65 anos (tanto ao homem, como à mulher, na hipótese de ser arrimo de família). A longevidade aumentou e a aposentadoria foi antecipada.” (A proteção previdenciária do trabalhador rural na Constituição de 1988. *In* Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. 1. p. 5311-5328).

³⁴ Dentre os benefícios previstos na previdência urbana e não estendidos à rural, destaca-se o auxílio-doença, o que deixava o trabalhador rural desamparado no caso de incapacidade temporária (salvo a decorrente de acidente de trabalho). O benefício, com natureza previdenciária, surgiu no meio rural apenas com o advento da Lei n. 7.604/87, que estendeu também o auxílio-reclusão ao segurado rural, ambos no valor de 50% do salário mínimo.

³⁵ Neste sentido, dispunha o §2º do art. 4º: “Considera-se dependente o definido como tal na Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior em relação aos segurados do Sistema Geral de Previdência Social”. Não obstante, o Regulamento do PRORURAL, veiculado pelo Decreto n. 69.919/72, estabeleceu algumas diferenças, não no rol em si, mas na ordem das classes e quanto a algumas regras laterais. Assim, eram dependentes no PRORURAL: a) a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas; b) a pessoa designada, que, se do sexo masculino, só poderá ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida; c) o pai inválido e a mãe; d) os irmãos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou, inválidos, e as irmãs solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas. A existência de dependentes de dependentes das classes enumeradas nas alíneas deste item exclui do direito aos benefícios os dependentes enumerados nas alíneas subsequentes, em princípio. Equiparam-se aos filhos, mediante declaração escrita do trabalhador rural: a) o enteado; b) o menor que, por determinação judicial, se ache sob sua guarda; c) o menor que se ache sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação. Inexistindo esposa ou marido

prestações mensais era de meio salário mínimo³⁶ (para a pensão por morte, foi de apenas 30% até 1974, quando passou a 50% do salário mínimo), inferior ao que se observava na previdência urbana³⁷. O custeio se baseava na cobrança de uma contribuição, com alíquota de 2%, incidente sobre a comercialização da produção rural, além de uma subvenção derivada de uma contribuição – incidente sobre a folha de salários, com alíquota de 2,6% - a que estavam obrigados alguns tipos de empresas, de

inválido com direito aos benefícios, a pessoa designada poderá, mediante declaração escrita do trabalhador rural, concorrer com os filhos deste. Mediante declaração escrita do trabalhador, o pai inválido e a mãe poderão concorrer com a esposa ou marido inválido, ou com a pessoa designada, salvo se existirem filhos com direito aos benefícios. Falecendo o trabalhador rural sem que tenha feito a designação prevista no parágrafo anterior, presumir-se-á designada sua companheira, que ficará equiparada à esposa, desde que comprovada aquela condição.

³⁶ Anota Berwanger, com propriedade, que a previdência rural é implantada “como uma concessão do Estado, ou seja, com um viés de esmola (...). Reforça a concepção assistencialista, o fato de que o benefício era extremamente limitado, quanto ao valor (meio salário-mínimo) e quanto ao público (somente o chefe de família, em geral, o homem).” (*op. cit.*, 2008, p. 166).

³⁷ Conceitualmente, portanto, era prevista cobertura consistente em um único benefício devido ao núcleo familiar, verificando-se a contingência necessária à concessão no momento em que o dito arrimo de família – ou seja, o principal membro laboralmente ativo, que o legislador presumia ser o homem, com algumas exceções – perdesse a capacidade laborativa – por morte, idade avançada ou invalidez. O sujeito ativo da aposentadoria era também, em regra, o homem. Tal situação discriminatória em relação à mulher gera debates jurisprudenciais até o dia de hoje, em geral em demandas nas quais homens pleiteiam a concessão de pensão por morte em virtude do falecimento da esposa antes do advento da CRFB de 1988 (por uma razão de ordem prática, já que a mulher que implementou a idade mínima antes de 1988 dificilmente está viva para usufruir dessa novidade jurisprudencial, mas apenas o homem que ficou viúvo ainda jovem). O STF já abraçou a tese (por exemplo, no REExt 880521), baseando-se no entendimento de que a Constituição de 1969, então vigente, já consignava o princípio da isonomia. É evidente que há certas inconveniências em ler legislação tão remota com os olhos de hoje. Basta anotar que o Código Civil de 1916, que esteve vigente até quinze anos atrás, trazia dispositivos como o seu art. 378: “Os direitos e deveres que resultam do parentesco natural não se extinguem pela adoção, exceto o pátrio poder, que será transferido do pai natural para o adotivo”. Parece-me óbvio que o disposto no §1º do art. 153 da Constituição de 1969 (“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas”) não era interpretado à época como é atualmente, até porque não eram poucos os dispositivos infraconstitucionais vigentes – sem declaração de inconstitucionalidade – consignando discriminações da mesma estirpe. Na visão então disseminada, era o homem tanto o principal responsável pela obtenção de renda quanto pela administração financeira do núcleo familiar – o que não deixava de ser a realidade do país na imensa maioria das famílias. Não estamos a defender tal quadro – pelo contrário, somos entusiastas da afirmação feminina -, mas apenas constatando a realidade (contra a qual ainda hoje se luta, pois longe está de ser eliminada por completo, e é por isso mesmo que são necessárias as ações afirmativas, como a diminuição do requisito etário na aposentadoria para a mulher). Em suma, portanto, não nos parece que o dispositivo fosse visto como inconstitucional pela jurisprudência da época e não se pode voltar atrás, com a visão de hoje, para reconhecer uma inconstitucionalidade no passado. A história da jurisdição constitucional estadunidense em torno do próprio princípio da isonomia, relativamente à igualdade racial, revela isso mesmo, já que se evoluiu passo a passo, mesmo sem alteração legislativa, por exemplo da ideia de “*separate but equal*” para o quadro atual. Trata-se, enfim, da denominada “mutação constitucional”, que não gera efeitos *ex tunc*. A inexistência de isonomia no passado é inclusive o que justifica a discriminação positiva no presente, como, por exemplo, na regra de a mulher ser sujeito ativo preferencial na percepção do bolsa-família. De todo modo, não nos parece que a discriminação seja solucionada com a duplicação da cobertura previdenciária à família e muito menos na concessão de mais um benefício ao homem, que já era o privilegiado à época (o resultado não pode ser tão paradoxal). A solução mais plausível, nos parece, seria reconhecer que o benefício deveria ser pago ao núcleo familiar – e não ao homem -, ou seja, o pagamento, na prática, poderia ser feito a ambos os cônjuges, metade para cada.

natureza agroindustrial especialmente³⁸. Destaca-se que não havia contribuição dos assalariados rurais especificamente, embora todo produtor rural, inclusive o pequeno, estivesse obrigado a recolher caso comercializasse a produção. A responsabilidade da retenção em si ficava a cargo do adquirente, salvo quando o próprio produtor industrializava os produtos ou os vendia diretamente ao consumidor no varejo ou a adquirente domiciliado no exterior (caso em que ele próprio era o responsável tributário).

A Lei Complementar n. 16 de 1973 alterou a LC n. 11/1971, dispondo que os trabalhadores rurais empregados de empresas agrocomerciais que prestassem serviços exclusivamente de natureza rural passariam a ser beneficiários do PRORURAL. Não obstante, para aqueles que já vinham pagando contribuição ao INPS, em virtude do disposto no já mencionado Decreto-lei n. 564/69, ficou garantida a condição de segurado deste Instituto. Esta mesma lei introduziu a necessidade de comprovação de três anos de atividade rural para a concessão de aposentadoria por velhice. O pescador artesanal fora incluído no sistema em 1972³⁹, enquanto o garimpeiro autônomo veio a ser incluído em 1975⁴⁰.

Vejamos o que, nos idos de 1973, escrevia Celso Barroso Leite sobre a legislação recentemente promulgada:

Na América Latina, a iniciativa em matéria de proteção do trabalhador rural (...) coube ao México e ao Brasil. De início limitada à agroindústria açucareira, mas prevista sua extensão à agroindústria cafeeira, à agropecuária e a outros setores, a previdência social abrange hoje, no Brasil, todos os trabalhadores rurais, através do (...) PRORURAL, **programa assistencial mas com benefícios previdenciários**. O problema persiste, contudo, na maioria dos países menos desenvolvidos, onde a baixa produtividade, a dispersão da população, a precariedade das comunicações, a insuficiência de

³⁸ Tal contribuição, derivada de empresas urbanas e incidente sobre a folha de salários, configurava uma verdadeira subvenção à previdência rural, sendo que Carlos Alberto Gomes Chiarelli, citado por Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 75), considera que “Quebra-se, nesse momento, de maneira flagrante, qualquer vinculação com o conceito básico do seguro, na sua expressão contratualística e na aplicação direta sobre os que o mantêm economicamente”. O fato de não se exigir contribuição direta por parte do beneficiário, ainda que empregado rural com vínculo anotado em CTPS, é também algo que, dizemos nós, contribui para a quebra de paradigma defendida por Chiarelli, ainda que se possa ver tudo isso como um “período de amortecimento” para a integração do trabalhador rural à previdência. Cabível considerar, com base também no valor dos benefícios, que o sistema de previdência rural então vigente era, na verdade, algo entre a assistência e a previdência propriamente dita (ou seja, esta como seguro social). É importante ressaltar, nessa passagem, que até mesmo o Serviço Social Rural, criado em 1955, era financiado com contribuições pagas por empregadores urbanos.

³⁹ Decreto n. 71.498, art. 1º: “os pescadores que sem vínculo empregatício, na condição de pequeno produtor, trabalhando individualmente ou em regime de economia familiar, façam da pesca sua profissão habitual ou meio principal de vida e estejam matriculados na repartição competente”.

⁴⁰ Decreto n. 75.208, art. 1º: “os garimpeiros autônomos, assim entendidos os trabalhadores que, em caráter individual e por conta própria exerçam as atividades de garimpagem fiação e cata e estejam matriculados nos competentes órgãos locais da Secretaria da Receita Federal”.

recursos financeiros, a carência de pessoal e equipamentos médicos, etc., são obstáculos difíceis de transpor. (...) O Plano Básico de previdência social rural instituído em 1969 foi substituído em 1971 pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), e por isso talvez já não devêssemos falar aqui em ‘previdência’, mas apenas em ‘assistência’. Todavia, o novo Programa tem custeio especial e utiliza **linguagem previdenciária**, assegurando inclusive **benefícios típicos de previdência social** – o que parece suficiente para justificar que se continue a cogitar dele pelo menos em termos de Programa **misto** (...). De passagem, convém observar que o PRORURAL tem campo de aplicação bem mais amplo que o do Plano Básico e oferece a vantagem de não ser custeado mediante contribuições diretas, de difícil viabilidade na área rural (...). Pela primeira vez, por conseguinte, temos no Brasil benefícios previdenciários independentes de contribuições diretas dos segurados. Trata-se de significativo marco na evolução de nossa previdência social.⁴¹

A Lei n. 6.195/74 disciplinou o seguro de acidente do trabalho ao trabalhador rural⁴² e a Lei n. 6.439/77, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, agregou os trabalhadores rurais ao INPS (do ponto de vista meramente administrativo, mantidos os regimes distintos), extinguindo o FUNRURAL⁴³.

⁴¹ Previdência Social: atualidade e tendências. São Paulo: LTr, 1973, p. 22 e 42-43 (grifos nossos). É curioso constatar por qual razão o PRORURAL foi instituído e depois modificado por leis complementares (respectivamente, n. 11 de 1971 e n. 16 de 1973), segundo explica, noutra obra, o mesmo Celso Barroso Leite: “Salvo melhor juízo, a única explicação está no fato de que o Governo pretendia implementar imediatamente o PRO-RURAL. Como o princípio da anualidade dos orçamentos públicos impediria a cobrança das contribuições no mesmo exercício, contornou-se o óbice mediante a lei complementar, cuja hierarquia se situa salvo dele. Parece fora de dúvida, porém, que nada impede a alteração do programa mediante lei ordinária, desde que não se trata de matéria só regulável por lei complementar, hipótese de todo improvável.” (Posição Atual no Direito Positivo. In O Instituto Jurídico da Previdência, obra organizada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 1985, p. 104-105.).

⁴² Os benefícios instituídos – auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, todos no valor de 75% do maior salário mínimo vigente – eram devidos apenas ao empregado rural e a cobertura não era distribuída por unidade familiar, mas sim *per capita* e indistintamente entre homens e mulheres. Para o custeio, foi instituído um adicional de 0,5% na contribuição incidente sobre a comercialização dos produtos rurais.

⁴³ Delgado e Schwarzer (*op. cit.*) apontam que “A instituição administrativa FUNRURAL foi extinta com sua sigla naquele ano, embora a denominação continue sendo coloquialmente usada até hoje (...) na área rural do Brasil, para caracterizar o sistema de aposentadorias no campo, o que pode ser tomado como um indicador da extrema popularidade que o programa alcançou. (...) O PRORURAL/FUNRURAL representou um múltiplo rompimento com os princípios do seguro social de padrão contributivo bismarckiano (...). Houve a ruptura com as noções de que: (i) a um benefício deve corresponder uma contribuição; (ii) essa contribuição deve ser tripartite (segurado, empregador e Estado); e (iii) o benefício resultante deve estar vinculado ao padrão de rendimentos progressivos do segurado. O próprio fato de o benefício ser de valor constante *flat-rate*, uma característica mais presente em paradigmas de proteção social universalistas, constitui uma inovação em relação à tradição brasileira e latino-americana em geral”. Tal regime permanece, ao menos parcialmente, atual no que tange ao segurado especial, como veremos adiante. Em outro texto, Schwarzer afirma que “a capacidade contributiva do setor rural para um sistema de previdência *bismarckiano* é extremamente limitada – o que se reflete em um histórico de baixíssimas taxas de cobertura entre a população ocupada na agricultura na quase totalidade dos países latino-americanos (...)” (SCHWARZER, Helmut. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 14, abril de 2000, p. 72-102, Rio de Janeiro: UFRRJ).

Cabe destacar também a criação, pela Lei n. 6.179/74, da denominada Renda Mensal Vitalícia, um benefício de certo modo híbrido – entre os campos da assistência e da previdência social – e dúplice – urbano e rural (poderia ser pago pelo INPS ou pelo FUNRURAL) -, que tinha como beneficiários os maiores de setenta anos de idade e os inválidos. A hibridez de tal benefício decorre do fato de que, embora tenha caráter assistencial, exige do beneficiário alguns requisitos laborativos mínimos: filiação ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por doze meses, consecutivos ou não, com perda posterior da qualidade de segurado; ou exercício de atividade remunerada então incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por cinco anos, consecutivos ou não; ou ainda ingresso no regime do INPS após completar 60 anos de idade, sem direito aos benefícios regulamentares⁴⁴.

Tal situação perdurou, sem modificações relevantes no que nos interessa, até o advento da CRFB de 1988⁴⁵. Há algumas questões que merecem ser, ao final, destacadas, pois subsidiarão análises importantes que faremos mais adiante. Vamos a elas:

a) As aposentadorias devidas eram somente por velhice e por invalidez, ou seja, os riscos cobertos eram apenas a idade avançada e a incapacidade para o trabalho. Cotejando com as aposentadorias previstas pelo sistema implementado pela CRFB de 1988, que será desenvolvido mais à frente, percebemos que não eram previstas as aposentadorias por tempo de serviço/contribuição e especial.

b) Era devido apenas um benefício por grupo familiar. Assim, em regra o homem fazia jus a aposentadoria e sua esposa fazia jus a pensão por morte. Em suma, a mulher não era, em regra, beneficiária de aposentadoria, assim como o homem não fazia jus ao recebimento de pensão por morte no caso de falecimento de sua esposa⁴⁶.

⁴⁴ Tal benefício veio a ser, na prática, substituído pelo benefício assistencial de prestação continuada, tanto é que a Lei n. 8.213/91, em seu art. 139, estabeleceu que a RMV continuaria integrando o elenco de benefícios da Previdência, até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da CRFB.

⁴⁵ Um ano antes, em 1987, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira apontava que “No que concerne à extensão às populações rurais, o problema não é só brasileiro, é grandemente da América Latina e de todos os países em desenvolvimento e, mesmo nos países desenvolvidos, encontram-se ainda várias dificuldades para isto. Ainda há poucos anos realizou-se uma Conferência Regional Européia que tinha como tema a ‘Previdência Social para os trabalhadores agrícolas’. Portanto, vê-se que o problema, mesmo para os países em grande desenvolvimento, é um problema difícil.” (*op. cit.*, p. 167).

⁴⁶ No ponto, anota Nilson Martins Lopes Júnior que “Percebe-se, assim, que a intenção da norma era de conceder apenas um benefício de aposentadoria para cada unidade familiar, de maneira que, falecendo o cônjuge masculino quando já se encontrava aposentado, ainda que o cônjuge feminino viesse a ser qualificada como novo chefe da unidade familiar, não faria jus a outro benefício de aposentadoria, mas tão somente à pensão decorrente da morte de seu cônjuge. (*in* A Proteção Social do Trabalhador Rural.

c) Eram segurados apenas o empregado rural e o pequeno produtor rural, ou seja, o eventual/esporádico rural (tipologia que será detalhada mais adiante) não era então segurado da previdência.

d) Como já vimos, o custeio do sistema não previa contrapartida do beneficiário. Destarte, em se tratando de empregado rural (ainda que com CTPS assinada), não havia, em regra, nenhuma contribuição sua ao sistema. O pequeno produtor rural, nos mesmos moldes do que acontece hoje, recolhia na eventualidade de comercializar a produção, mas os benefícios devidos não guardavam relação com a contribuição, ou seja, não dependiam desta para concessão ou cálculo do valor.

e) Nos termos do art. 10 do Regulamento (Decreto n. 73.617/74), a comprovação da atividade rural era feita da seguinte forma: para o empregado, por meio da CTPS devidamente anotada (na impossibilidade de obtenção de CTPS ou nos casos em que não caiba a emissão desta, era admitida a apresentação de documento que pudesse suprir a sua falta, fornecido por Sindicato de classe de trabalhadores ou empregadores rurais, desde que contivesse os elementos indispensáveis à identificação e qualificação do trabalhador rural e seus dependentes, conforme instruções expedidas pelo FUNRURAL); para o pescador, por meio da Caderneta de Inscrição Pessoal devidamente visada pela repartição competente; para as demais categorias e para os dependentes, “mediante documentos hábeis, no ato da respectiva inscrição no FUNRURAL, cabendo aos dependentes promovê-la, quando o trabalhador rural não o tenha feito, para a obtenção dos benefícios que lhes forem devidos”.

Tais pontos serão retomados mais adiante. Sigamos com o esboço histórico.

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*), que chegava – tardiamente, é verdade – ao

2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 50). Segundo Informe da Oficina Internacional del Trabajo, tal sistemática de cobertura era disseminada pelo mundo: “*Las pensiones de superviviente se basan en el concepto de dependencia: relacionan el derecho a las prestaciones con las cotizaciones pagadas por el cónyuge difunto (o en nombre del mismo), aseguran contra la pérdida del sostén de la familia (...). Tradicionalmente, esas prestaciones sólo se abonaban a la viuda y los huérfanos, y no al viudo (salvo si tenía alguna discapacidad y por esa razón estaba a cargo de su mujer). Esta discriminación se ha suprimido en los sistemas de seguridad social de muchos países, entre ellos los Estados Unidos y la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. En 1993, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró ilícita toda discriminación contra los viudos en los planes profesionales de pensiones.*” (Seguridad Social: un nuevo consenso. Ginebra: OIT, 2002, p. 85).

Brasil⁴⁷. Trata-se, em suma, de um período histórico de notável ampliação de direitos, especialmente sociais, dentro do regime capitalista, decorrente – pode-se dizer, com o perdão do simplismo - de uma concessão deste ao socialismo, até mesmo para frear revoluções, que estouraram em outras partes do globo. É certo, contudo, que, no restante do mundo, a história já avançava para a derrocada do comunismo e a ascensão do neoliberalismo – uma versão mais selvagem de um capitalismo que se via, então, livre de maiores pressões -, o qual contribuiu - especialmente na década seguinte, mas não só – para o enfraquecimento do aparato social engendrado pela CRFB de 1988, por meio, inclusive, de sucessivas emendas constitucionais, que acabaram por desfigurar o texto original.

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 constituinte busca[va] propiciar uma maior estabilidade legislativa às opções adotadas – o que não pretendo aqui debater, senão apenas descrever -, ou seja, conferir-lhas uma nota mais intensa de estabilidade, o que serve para permitir que se trafegue com maior tranquilidade por tempos de instabilidade, superar maiorias parlamentares de ocasião, sobreviver a turbulências passageiras.

Em apertada síntese, a CRFB de 1988 agrega, na linha Beveridgiana, a assistência e a previdência sociais (além da saúde) num todo - que se pretende harmônico e entrelaçado -, num gênero, que 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 social⁴⁸.

⁴⁷ Descreve Brumer, ademais, que: “Desde o final da década de 70, quando começa a ‘abertura política’ do governo militar, foi intensa a mobilização dos trabalhadores rurais com vistas ao atendimento à saúde e ao acesso a ou ampliação dos benefícios da previdência social. Inicialmente, a preocupação das organizações sindicais centrava-se na aplicação da legislação no tocante à gratuidade da prestação de serviços médico-hospitalares - pela inexistência de centros públicos de saúde na maioria dos municípios do interior e pela tentativa de os médicos atenderem gratuitamente apenas os pacientes considerados como indigentes (Coradini, 1996, p.180) - e no aumento do valor da aposentadoria rural (considerada uma humilhação para os trabalhadores rurais), trazendo, como bandeira de luta, o slogan não somos meio homem para receber meio salário mínimo (Coradini, 1989, p.280).” (*op. cit.*, 2002)

⁴⁸ Outra evolução importante, no âmbito da previdência rural, foi, na linha do que dispôs a legislação de regência, conferir à mulher um tratamento equivalente ao do homem, visto que no regime anterior ela se encontrava numa situação precária, como já descrevemos. Brumer (*op. cit.*, 2002) relata que “Já no início da década de 80, a inclusão na pauta das reivindicações da extensão da aposentadoria às mulheres trabalhadoras rurais e a mobilização das próprias mulheres foram vistas como uma estratégia política (Brumer, 1990; 1993). Essa mobilização, que incluiu encontros com milhares de participantes e caravanas a Brasília, para pressionar os parlamentares que deveriam discutir e aprovar a nova legislação, foi intensa e constituiu um fator importante na aprovação das leis incluídas na Constituição de 1988 (Brumer, 1993; Stephen, 1996, 1997; Teixeira *et alii*, 1994).” Não obstante, alerta que: “é importante destacar que, para os que continuam excluídos da previdência social rural – tais como as mulheres dos trabalhadores rurais assalariados e os que exercem atividade no meio rural de forma informal (isto é, sem registro em carteira

Uma análise da evolução do sistema brasileiro permite vislumbrar que – é verdade que com algumas idas e vindas – houve sempre uma tendência à unificação, pois que se evoluiu da afluência que gravitava em torno de cada empresa, para a que tinha como eixo a categoria profissional, chegando, aí já com participação estatal direta, à dicotomia entre urbanos e rurais para desaguar, finalmente, no atual regime único, sendo que o mesmo espírito “agregador” ainda é hoje visto, pois se tem buscado equiparar as regras entre o regime próprio dos servidores públicos (civis, pois os militares seguem num mundo à parte) e o regime geral. Pois bem, ao menos no âmbito da iniciativa privada, o caminhar de convergência entre os subsistemas atinge o seu ápice em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da CRFB vigente, sendo que os detalhes do regramento constante nesta serão examinados no capítulo subsequente.

Outra alteração importante trazida pela CRFB é a garantia de que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (hoje, é o §2º do art. 201, mas na redação original era o §5º). É importante consignar que o STF lhe reconheceu aplicabilidade imediata (AI 147959 AgR), pelo que o INSS adequou os benefícios vigentes ao novo piso.

Nas sábias palavras de Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr.,

Ao se inaugurar um sistema efetivo de proteção social ao idoso, tendo por exigência somente sua condição prévia de trabalhador formal ou informal do setor rural e obviamente a própria idade, modifica-se toda uma história e concepção de proteção humana às pessoas idosas no setor rural. A tradição da família numerosa nas áreas rurais funcionara no passado como mecanismo de proteção dentro da família aos pais idosos, atribuindo-se em geral ao primogênito (embora não exclusivamente) a primazia dos cuidados e assistência aos pais idosos. (...) De direito e de fato, muda-se uma concepção de proteção estritamente familiar ao idoso rural, vigente nos anos 40 e 50, para inseri-lo no âmbito de uma política social que reconhece o direito do idoso ao acesso à aposentadoria, independentemente de sua capacidade contributiva ao sistema de previdência social. No entremeio dos anos 70 e 80, prevaleceu o regime assistencial precário do Funrural, estabelecendo formas de acesso a benefícios previdenciários ultramitigados (por exemplo, meio salário mínimo como teto de aposentadoria) e ainda por cima submetido a uma gestão clientelística e de forte apelo eleitoral.⁴⁹

de trabalho, como assalariado, ou sem registro de venda da produção em seu próprio nome e no de seus dependentes) -, não há solução a curto prazo. Com base na legislação existente, o único encaminhamento possível é o registro profissional ou o acesso a programas de assistência social (programa de renda mínima ou distribuição de cestas básicas).”. Examinaremos tal situação com maior detalhamento adiante.

⁴⁹ O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização. Rio de Janeiro: IPEA, 1999, p. 02 e 21. Os autores destacavam ainda a “inclusão expressiva das mulheres rurais no sistema de proteção social, mais que compensando a relativa exclusão anterior do Funrural. Hoje (1998),

Desenvolvendo o sistema criado pela CRFB/88, as Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 1991, instituíram, respectivamente, o plano de custeio e o plano de benefícios da previdência social.

No que nos interessa, as principais alterações observadas a partir daí foram as seguintes: o garimpeiro, inicialmente considerado pela Constituição como um dos segurados que fazia jus ao sistema contributivo especial, veio a ser excluído deste em 1998; o esporádico (eventual, volante) rural foi inicialmente considerado como autônomo, categoria que veio a ser extinta, sendo agregada pela de contribuinte individual; a Lei n. 11.718/2008 modificou uma série de regras relacionadas ao segurado especial, sendo importante ressaltar que a CRFB, desde sua redação originária, proibia apenas a contratação de empregados permanentes, mas a Lei 8.213/91, durante muito tempo, vedou absolutamente a contratação de empregados. Em relação ao empregado rural, a legislação de regência não sofreu alterações. Quanto à regra de transição trazida pelo art. 143 da Lei 8.213/91, será abordada mais adiante no presente trabalho, visto que merece análise mais pormenorizada.

3 Informativo panorâmico de direito comparado

Convém observar, de início, com Robert Savy, que consiste em “*trait notable du développement de la protection sociale (...) le retard avec lequel il s’est manifesté dans l’agriculture, notamment au détriment des salariés agricoles.*”⁵⁰. O autor destaca, a título exemplificativo, que o seguro contra doença foi criado na Alemanha em 1883 para

constata-se, na pesquisa domiciliar das regiões Sul e Nordeste, que cerca de 63,2% dos aposentados e pensionistas do Sul e 62,2% do Nordeste são mulheres (...).” (p. 21).

⁵⁰ La Sécurité Sociale en Agriculture dans la Communauté Économique Européenne. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1965, p. 15. Em nossa livre tradução: “traço notável do desenvolvimento da proteção social (...) o atraso para se manifestar no meio rural, notadamente em detrimento dos assalariados agrícolas.”. O autor justifica tal fato, aduzindo que “*Les difficultés d’organisation d’un système de sécurité sociale à cause de la faible dimension des entreprises et de la dispersion des assujettis, et les difficultés de financement liées à la faiblesse des revenus agricoles, et notamment des revenus en espèces, vont dans le même sens.*” (idem, ibidem). Traduzindo: “As dificuldades para organizar um sistema de segurança social se devem à pequena dimensão dos empreendimentos e à dispersão dos sujeitos passivos, e as dificuldades de financiamento estão relacionadas ao baixo nível da renda agrícola, e notadamente à obtenção de rendimento em espécie (dinheiro), circunstâncias que vão na mesma direção.”.

Não obstante, é interessante colher, na obra de Paul Durand (La Política Contemporánea de Seguridad Social, trad. de José Vida Soria. Espanha: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p. 113), a informação de que a Hungria primeiramente organizou, no ano de 1900, um seguro contra acidentes de trabalho para os trabalhadores agrícolas, antes de, em 1907, estendê-lo aos assalariados de empresas industriais e comerciais.

os trabalhadores industriais e só chegou ao meio rural em 1911; já o seguro contra acidentes em França data de 1898 para a indústria e apenas em 1922 chegou à agricultura⁵¹. Tais exemplos poderiam ser multiplicados⁵². Escrevendo em 1965, observava o autor a tendência verificada na Comunidade Económica Europeia (França, Itália, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo) no sentido de buscar a equiparação da cobertura conferida ao meio urbano para o rural e, ademais, a de alinhar o trabalhador rural autônomo o mais perto possível do assalariado⁵³, o que por lá então não se mostrava em voga no meio urbano⁵⁴. Não obstante, notava também a crescente necessidade de participação do Estado, das mais diversas formas, no financiamento da previdência rural, tendo em vista a insuficiência crônica desta em se autofinanciar, decorrente de uma série de fatores⁵⁵.

⁵¹ Chegara em 1914 aos trabalhadores em exploração florestal, mas apenas em 1922 foi generalizado.

⁵² Descrevendo a situação dos países da África subsaariana na década de 1970, destacava Pierre Mouton que “*En dépit de la rapidité de l’urbanisation, les populations rurales demeurent largement majoritaires dans la plupart des pays africains. (...) [Cependant, il y a un] absence totale ou quase totale de mesures modernes de sécurité sociale em leur faveur (...)*”. E anotava, com certo desalento, citando G. Perrin, que se pode observar “*une divergence... entre une institution caractéristique des sociétés industrielles et um milieu social où la majeure partie des intéressés échappent pour le moment à l’emprise des secteurs d’économie moderne.*”. Não obstante, observa também “*la survivance em milieu rural d’un cadre traditionnel de sécurité (...) [:] les communautés familiales, villageoises ou tribales, animées par divers réseaux de solidarité, remplissent une fonction sécurisante em permettant à um membre ou à une unité familiale de la communauté de recevoir, selon divers moyens, l’aide et l’assistance des autres. (...) Il semble cependant qu’à l’heure actuelle (...), les institutions traditionnelles aient tendance à s’affaiblir et soient de moins em moins em mesure de remplir leur fonction de sécurité.*” (La Sécurité Sociale em Afrique au Sud du Sahara: tendances, problèmes et perspectives. Genebra: Bureau International du Travail, 1974, p. 159-160).

⁵³ Henri Hatzfeld, falando sobre a formação do sistema previdenciário rural francês, aponta que “*la frontière entre les salariés et les non-salariés manquait tout à fait de rigueur dans l’agriculture. Car pourquoi favoriser les ouvriers agricoles alors que tant de fermiers ou de métayers ou de colons partiaires avaient la vie aussi dure? Même travail, mêmes difficultés. (...) on faisait remarquer que dans l’agriculture nombre d’ouvriers agricoles étaient em même temps de petits propriétaires. (...) Le propriétaire et le prolétaire communiquaient grâce à des catégories intermédiaires que la législation sociale risquait fort de méconnaître ou d’écfraser.*” (Du Paupérisme à la Sécurité Sociale: 1850-1940. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 2004, p. 284-285).

⁵⁴ Em contrapartida, observa o autor, que conquanto o assalariado agrícola, para possibilitar tal equiparação, poderia ser mais facilmente integrado ao regime geral (destinado aos assalariados urbanos), tal realidade se mostraria dificultosa para o autônomo rural, cuja cobertura se fia em técnicas apropriadas à realidade agrícola. À época, Itália, França e Luxemburgo possuíam regimes obrigatórios para o autônomo rural, enquanto as legislações de Alemanha, Bélgica e Holanda previam apenas um regime facultativo.

⁵⁵ Com efeito, anota o autor que “*L’étude du financement de cette protection sociale a montré la spécificité des problèmes à résoudre à ce propos em agriculture: c’est sans doute dans les difficultés du financement et la nécessité d’élaborer pour les surmonter des solutions propres au monde rural qu’il faut chercher l’explication de cette résistance de la sécurité sociale à se fondre dans un régime commun à l’ensemble des travailleurs de chaque pays.*” (op. cit., p. 325).

Helmut Schwarzer, em estudo significativo sobre a previdência rural no direito comparado⁵⁶, estabelece quatro modelos básicos para o cotejo (o benefício usado como base para a confrontação é a aposentadoria por idade, que se revela bastante útil para nós, visto que é o mais comum no meio rural brasileiro): o primeiro, que tem como exemplo a Alemanha, é o “contributivo diferenciado”, ou seja, há a exigência de contribuição, porém em regime mais brando do que o padrão (urbano); o segundo, que tem como exemplos a Finlândia e o Canadá, é o dito “universal básico”, consistente na garantia de uma prestação básica a toda a população (rural ou urbana) independentemente do estabelecimento de uma relação contributiva; o terceiro, que tem como exemplos o Chile e a Costa Rica, transfere a cobertura destinada aos trabalhadores rurais para o regime de assistência social, que atua de forma residual à previdência, condicionando a concessão de benefícios à demonstração do preenchimento de critérios de necessidade; o quarto, que tem como exemplo o EUA, é contributivo e não faz distinção entre trabalhadores urbanos e rurais.

Quanto ao primeiro arquétipo, tomada a Alemanha como exemplo, descreve Schwarzer que

a política social rural é definida [pelo governo federal alemão] como uma política de gestão do espaço rural que ultrapassa o patamar de um seguro de renda do agricultor. Esse conceito, clássico na Europa continental, expressa a ideia de que sistemas de proteção social são instrumentos de condução da transformação estrutural da agricultura.⁵⁷

Os assalariados rurais são alocados dentro do regime geral, havendo, contudo, um sistema de subvenção, consistente numa “caixa de suplementação” (o ZLF), financiada por tributos federais. Já para a agricultura familiar há o Regime de Previdência Social Rural (LSV), que segue os parâmetros do regime urbano, porém com uma relação atuarial mais frouxa e maior maleabilidade quanto ao “período de graça”, embora conte com um rol de benefícios menos extenso. Tal regime é deficitário desde 1962 e depende de subvenções do Estado.

Em relação ao segundo arquétipo, esclarece Schwarzer que no sistema finlandês há três degraus suplementares de cobertura: o primeiro é a previdência básica, que provê uma aposentadoria mínima a todos os residentes na Finlândia (exige-se um tempo mínimo de residência e o valor varia conforme este tempo); o segundo é um regime

⁵⁶ A Previdência Rural na Experiência Internacional. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 211-242.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 223.

contributivo público, que confere a denominada “aposentadoria ocupacional” a quem teve condições de contribuir; o terceiro consiste na possibilidade de contribuir voluntariamente para obter uma aposentadoria suplementar. Os trabalhadores rurais estão cobertos pela aposentadoria nacional e também pelo regime contributivo rural (este, administrado pelo Instituto de Seguro Social dos Agricultores), sendo que a alíquota utilizada para o cálculo da contribuição representa cerca da metade utilizada dentro do regime contributivo urbano. As contribuições cobrem apenas 25% dos gastos do sistema e o restante é financiado pelo Tesouro Nacional⁵⁸. Já no Canadá, há também o benefício universal básico, pago aos residentes, e um regime contributivo complementar compulsório, sendo que não se verifica diferença de tratamento entre urbanos e rurais. Schwarzer relata que os agricultores canadenses não apresentam, na média, a mesma capacidade contributiva dos trabalhadores urbanos, razão pela qual acabam tendo uma dependência maior do benefício universal básico (e complementos).

No que tange ao terceiro modelo, narra Schwarzer que na Costa Rica

o setor rural, embora esteja legalmente integrado ao modelo contributivo desde 1975, de fato é beneficiado por um regime de aposentadorias não contributivas básicas e módicas, criado em 1974, que ampara um conjunto de situações (...) em que as pessoas afetadas não obtiveram benefício do regime contributivo.⁵⁹

Já no Chile, o sistema previdenciário é administrado por entes privados, embora seja compulsório, e funciona em regime de capitalização. Os trabalhadores rurais assalariados deveriam, em tese, estar vinculados compulsoriamente ao sistema, sendo que a filiação dos autônomos é facultativa. Schwarzer relata, contudo, que na prática os “fundos de pensão” não se interessam, por razões econômicas, em buscar clientes no setor rural, pelo que resta a este, em concreto, a cobertura fornecida pelas aposentadorias assistenciais (que não diferencia, frise-se, urbanos e rurais).

O quarto arquétipo tem como exemplo o EUA, país que não estabelece nenhuma distinção relevante entre trabalhadores rurais e urbanos, que são compulsoriamente filiados ao seguro social (*Social Security*). Não obstante, no caso de a renda obtida com a aposentadoria se revelar insuficiente, há a possibilidade de o aposentado requerer um suplemento (*supplemental security income – SSI*), sendo que Schwarzer anota que o SSI tem maior relevância fora das áreas metropolitanas. Relata o autor, ainda, que

⁵⁸ É importante relembrar que se trata de estudo desenvolvido há mais de 15 anos.

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 229.

as fazendas familiares grandes e muito grandes, as que possuem rendimento não agrícola e as que têm volume de comercialização significativo não apresentam maiores problemas para alcançar rendimento domiciliar igual ou superior à média do país. Desse modo, provavelmente tais famílias não têm dificuldades com o modelo previdenciário contributivo, com as mesmas alíquotas e demais normas de acesso vigentes para o setor urbano. Tratava-se, em 1996, de pouco mais de 880 mil estabelecimentos rurais (45,1% do total). Para outros 820 mil estabelecimentos (41,6% do total) de pequeno porte, baixa capitalização, reduzido dinamismo de vendas e renda média domiciliar significativamente abaixo da média dos Estados Unidos, certamente a extensão linear das regras contributivas urbanas representa um grande obstáculo. (...) Para esse grupo de agricultores (...), o modelo contributivo dos EUA mover-se-á crescentemente para o assistencial.⁶⁰

Berwanger⁶¹ descreve, citando inclusive o próprio Helmuth Schwarzer, que na Alemanha os assalariados rurais participam do regime geral, porém gozam de descontos de até 60% em caso de rendimentos insuficientes e não perdem a qualidade de segurado quando permanecem por períodos mais extensos sem contribuir, sendo que o regime rural é deficitário desde 1962 e depende de subvenção do Estado. Na França, há um regime agrícola de proteção social, sendo que há programas diferenciados entre assalariados e produtores rurais (neste último caso, os pequenos produtores contribuem facultativamente), que é também deficitário e depende de transferências. Na Finlândia, os trabalhadores rurais contribuem com alíquotas diferenciadas (que equivale a cerca da metade da aplicável aos não rurais), como já vimos. Na Polônia, os agricultores familiares contribuem trimestralmente com um valor fixo (único, geral), baseado no salário mínimo, sendo que o sistema é, em grande parte, subvencionado pelo Tesouro Nacional. Berwanger descreve, ademais, que a previdência rural é subvencionada também na Áustria, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido, Suécia, Holanda, Irlanda e Grécia. Na Argentina, há idade reduzida para trabalhadores rurais na aposentadoria por velhice. A autora, ainda citando Schwarzer, relata que Equador e México também dispõem de programas de perfil assistencial para atender ao setor rural. A autora conclui dizendo que, dentre os países analisados, ou há previdência rural subvencionada ou a população rural é atendida pela assistência social (que é integralmente custeada pelo Estado)⁶².

Numa classificação ligeiramente distinta daquela proposta por Schwarzer, podemos falar, observando apenas os regimes contributivos (excluindo, portanto, os

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 227-228.

⁶¹ *Op. cit.*, 2008, p. 69-s.

⁶² Schwarzer (Previdência rural...) relata que não há nenhum país no mundo que, estando integrado à previdência o setor da pequena produção rural, apresente arrecadação maior que o volume de gastos. “A Alemanha e a Polónia, países com sistemas de previdência rural bastante desenvolvidos, apresentam déficits que alcançam, respectivamente, cerca de ¾ e mais que 9/10 do seu gasto em benefícios.”.

assistenciais), em dois modelos de gestão e dois modelos de cobertura. Quanto à gestão, o primeiro modelo é aquele em que há um regime agrícola autônomo, separado do urbano, como ocorre na França e chegou a ser o do Brasil, até 1988/1991, e o da Espanha, até muito recentemente⁶³. O segundo é aquele em que os trabalhadores rurais estão indistintamente integrados ao regime geral, que pode ter a Bélgica como um exemplo clássico⁶⁴, sendo também o adotado no Brasil e na Espanha de hoje. Quanto à cobertura, há de se diferenciar o modelo que prevê regras mais brandas para o trabalhador rural em relação ao urbano - seja para a contribuição ou para a obtenção de benefícios ou para ambas as relações (é o modelo brasileiro atual) – e aquele que não traça nenhuma distinção relevante entre eles (tem-se, novamente, a Bélgica como exemplo).

No Peru, há o “seguro social campesino”, que, além de cobertura de saúde, concede jubilação, apenas ao chefe de família, por invalidez ou velhice - esta, a partir dos 65 anos de idade e desde que o interessado preencha uma “carência” de 120 meses de contribuição (a “carência” no setor urbano é em regra de 240 meses de contribuição e a idade mínima é de 65 anos) ou a partir dos 71 anos de idade, conforme uma escala decrescente de “carência”, que chega até um mínimo de 60 meses de contribuição após os 75 anos de idade. A imprensa relata, contudo, que há um índice muito baixo de filiação dos trabalhadores rurais à segurança social, já que 90% dos trabalhadores agrícolas estão fora do sistema de previdência, ou seja, cerca de três milhões e trezentos mil peruanos que trabalham no setor agrícola não contam oficialmente com uma aposentadoria nem possuem um sustento econômico seguro para garantir uma velhice digna (dados de 2014). Tanto na área da saúde como em termos de jubilação, o Peru possui indicadores de cobertura abaixo da média sul-americana. Em suma, percebe-se que o regime especial agrário peruano, pautado em relação estritamente contributiva, ainda que em condições mais suaves do que no setor urbano, não está funcionando a contento no que tange à universalidade da cobertura. Há no Peru também a “Caja de

⁶³ Há, ademais, situações híbridas: países nos quais há autonomia da previdência rural quanto a alguns riscos, mas quanto a outros o regime é geral, englobando rurais e urbanos; países nos quais os assalariados agrícolas são integrados, total ou parcialmente, ao regime geral, enquanto os autônomos não etc..

⁶⁴ Savy observa que “après la Seconde Guerre mondiale, la Belgique a réorganisé son système de sécurité sociale, elle a essayé de réaliser l’unification de tous les régimes préexistants. (...) A la différence de ce qui s’est passé en France, les travailleurs agricoles ont été intégrés dans le régime général. Ils bénéficient, on l’a vu, des mêmes prestations que les autres travailleurs, et leur sécurité sociale est gérée selon les mêmes règles. (...) Il n’y a pas en Belgique de gestion autonome de la sécurité sociale agricole.” (op. cit., p. 234).

Beneficios Sociales del Pescador”, criada em 1965 e atualmente atravessando gravíssima crise financeira e sem condições de cumprir com suas obrigações para com os segurados, se encontrando em processo de liquidação integral, muito embora estejam sendo empreendidas iniciativas legislativas buscando uma solução alternativa. Segundo relata a imprensa local, tal crise foi desencadeada pela má administração e corrupção.

O Equador igualmente tem um “seguro social campesino”, fundado por meio de um “plano piloto” em agosto de 1968. Atualmente, protege o setor rural e o pescador artesanal em relação a saúde e jubilação. Pode participar desse sistema o trabalhador cuja residência está localizada na área rural ou o pescador artesanal, desde que não esteja já atendido pela proteção do seguro obrigatório universal, não receba remuneração de um empregador e não tenha se tornado um empregador permanente. Em suma, os requisitos se aproximam do que no Brasil seria o segurado especial. É administrado pelo Instituto Equatoriano de Segurança Social – IESS e tem (dados de 2017) mais de um milhão de membros atendidos em 658 clínicas de saúde e mais de 55 mil aposentados.

Em Portugal, segundo nos relata a exposição de motivos do Decreto-lei n. 251 de 1983,

Pela Lei 2144, de 29 de Maio de 1969, foram institucionalizados os regimes especiais de previdência e de abono de família dos trabalhadores rurais e definido o âmbito de aplicação do regime geral de previdência relativamente aos trabalhadores deste sector de actividade. Conforme se referia expressamente no preâmbulo do Decreto 445/70, que regulamentou a referida lei, o esquema de benefícios então estabelecido, aproximando-se, na medida socialmente então exigida e financeiramente considerada possível, do regime geral de previdência, não pretendia, nem tal era viável, a equiparação completa, mesmo a médio prazo, dos 2 regimes, entre os quais subsistiu assim uma margem de diferenciação imposta pelos recursos de cada um e pelas próprias características da actividade e do meio agrícola.

O mencionado Decreto-lei n. 251 de 1983 veio para estabelecer o denominado “regime de segurança social dos trabalhadores por conta própria e por conta de outrem das actividades agrícola, silvícola e pecuária”. Tal diploma, porém, não chegou a ser regulamentado, pelo que jamais teve eficácia, vindo a ser substituído pelo Decreto-lei n. 81 de 1985, que constituiu o “regime especial de segurança social dos trabalhadores das actividades agrícola, silvícola e pecuária”. Consta, no preâmbulo deste último diploma, o seguinte:

O Decreto-Lei 251/83, de 11 de Junho, que definiu em novos moldes o regime especial de segurança social dos trabalhadores das actividades agrícola, silvícola e pecuária, não chegou efectivamente a ser aplicado por

falta de diploma regulamentador. (...) reconheceu-se que diversos aspectos do diploma, alguns de significativa importância, careciam de reformulação. (...) O presente diploma substituiu os regimes de previdência e de abono de família dos rurais, instituídos pela Lei 2144, de 29 de Maio de 1969. Termina, assim, um importante ciclo do desenvolvimento do sistema de segurança social, procedendo-se a novo enquadramento e a nova regulamentação, que ficam no caminho directo para a futura integração no regime geral de segurança social. O percurso a efectuar apresenta, porém, algumas dificuldades. Se no plano legislativo é possível com o presente diploma pôr fim a uma enorme diversidade e dispersão de normas que hoje regem os regimes especiais agrícolas se no plano técnico e social é igualmente possível enquadrar a segurança social agrícola, segundo os princípios e as regras que integram o regime geral, introduzindo um verdadeiro regime contributivo, embora especial, que estabelece direitos a prestações e condições de gestão próprios daquele regime reconhece-se sem dificuldade que no plano financeiro o reordenamento agora operado evidencia as graves distorções e anomalias que têm dificultado um desenvolvimento mais harmónico do sistema de segurança social. Ao longo dos últimos anos, a fixidez das receitas do regime especial, fora de qualquer adequação ao desenvolvimento económico do sector, à evolução dos salários médios agrícolas, bem com o contínuo agravamento das despesas, com actualização periódica das prestações, e o crescente aumento do número de pensionistas (actualmente em número superior ao da população activa) desvirtuaram por completo as características que minimamente deve ter um regime de segurança social, mesmo largamente subsidiado por outros sectores. Com efeito, em 1984, dada a tendência de rápida diminuição da taxa de cobertura das despesas em prestações pelas receitas próprias (quotizações patronais e dos trabalhadores), esta atingiu o seu ponto mais baixo, a um nível quase puramente simbólico. Assim, enquanto esse ratio, que era em 1974 de 9,2% e tinha passado em 1979 para 5,5%, em 1984 foi cerca de 2,3%. Isto é, de acordo com os elementos à data disponíveis, as despesas com a segurança social agrícola rondaram os 47 milhões de contos, enquanto as receitas próprias se situaram à volta de 1,1 milhão de contos. Este défice gigantesco de 45,9 milhões de contos é na sua maior parte coberto por transferências de receitas do regime geral dos trabalhadores dos restantes sectores de actividade. (...) com as modificações introduzidas, o esquema de protecção estabelecido neste diploma consagra um verdadeiro regime de segurança social, com características análogas às do regime geral, quer no que respeita ao âmbito e à inscrição, quer no que se refere às prestações e às condições de atribuição do respectivo direito, quer, finalmente, no que respeita à estrutura contributiva (base de incidência e taxas de contribuição). (...) O âmbito deste regime especial de segurança social fica (...) com natureza residual. Só são por ele abrangidos (...) a generalidade dos trabalhadores eventuais e os trabalhadores por conta própria na agricultura, silvicultura e pecuária de baixos rendimentos. (...) No que respeita ao esquema de benefícios, procedeu-se, tanto quanto possível, à aproximação entre o regime especial dos trabalhadores agrícolas e o regime geral. (...) Relativamente ao sistema de contribuição do regime especial de segurança social das actividades agrícolas, ele competirá aos trabalhadores e respectivas entidades patronais, que contribuirão em função do valor do salário mínimo fixado para o sector, aproximando, na forma ainda moderada que se entendeu justa e possível, o respectivo nível do do regime geral. (...) O presente diploma garante aos pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime regulamentar dos fundos de previdência das casas do povo o direito, em substituição das prestações que vinham auferindo, às prestações do novo regime especial. Por outro lado, toma em consideração, para efeitos de atribuição das prestações do mesmo regime, as quotizações para o regime dos fundos de previdência das casas do povo ou situações equivalentes a partir de 1 de Janeiro de 1971. A razão está em que só a partir desta data se pode considerar ter existido um

regime de protecção social de base minimamente contributiva para a população do meio rural.

O abreviadamente denominado “regime especial de segurança social das atividades agrícolas – RESSAA” nasceu já com “natureza transitória, sendo a sua integração no regime geral de segurança social realizada de forma gradual e adaptada às circunstâncias sociais, económicas e financeiras” (art. 2º). De fato, desde o ano de sua criação, não admite novas filiações, caminhando paulatinamente para a extinção.

Segundo relata Pierre Mouton, na quase totalidade dos países africanos, os assalariados agrícolas são protegidos, pela lei (ou seja, em tese), ao mesmo título que os assalariados da indústria e comércio (dentre as raras exceções, o autor destaca o seguro por velhice na Costa do Marfim). Contudo, na prática há severas dificuldades para que a proteção social alcance efetivamente o meio rural⁶⁵.

No âmbito do Direito Internacional, vale a menção ao que consta no preâmbulo da Convenção nº 141 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que dispõe sobre as organizações de trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social, adotada em Genebra, em 1975 (internalizada pelo Brasil em 1995):

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e tendo ali se reunido em 4 de junho de 1975, em sua 60ª Sessão; Reconhecendo que, por causa de sua importância no mundo, torna-se urgente associar os trabalhadores rurais à ação de desenvolvimento econômico e social, com o fim de melhorar suas condições de trabalho e de vida, de modo duradouro e eficaz; Verificando que, em numerosos países do mundo e especialmente nos em desenvolvimento, a terra é utilizada de modo muito insuficiente e a mão-de-obra é extremamente subempregada e que tais fatos exigem que os trabalhadores rurais sejam estimulados a constituir organizações livres, viáveis e capazes de proteger e defender os interesses de seus membros e de assegurar sua contribuição efetiva ao desenvolvimento econômico e social; Considerando que a existência de tais organizações pode e deve contribuir para diminuir a contínua escassez de gêneros alimentícios em várias regiões do mundo; Reconhecendo que a reforma agrária é, em grande número de países em desenvolvimento, um fator essencial à melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores rurais e que, portanto, as organizações desses trabalhadores deveriam cooperar e participar ativamente na implementação dessa reforma; Recordando os termos das Convenções e Recomendações Internacionais do Trabalho existentes - especialmente a Convenção sobre o direito de Associação (Agricultura), 1921, a Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948, e a Convenção sobre o Direito de Associação e de Negociação Coletiva, 1949 - que afirmam o direito de todos os trabalhadores, inclusive os rurais, de constituir organizações livres e independentes, assim como as disposições de numerosas convenções e recomendações internacionais do trabalho aplicáveis aos trabalhadores rurais, que determinam principalmente a participação das organizações dos trabalhadores em sua implementação; Considerando o interesse comum pela

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 161.

reforma agrária e o desenvolvimento rural por parte da Organização das Nações Unidas e das Agências Especializadas, especialmente a Organização Internacional do Trabalho e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura; Considerando que as normas seguintes foram elaboradas em cooperação com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura e que para evitar repetição terá prosseguimento a cooperação com esse organismo e a Organização das Nações Unidas, com o fim de promover e assegurar a aplicação dessas normas; Após ter decidido adotar diversas propostas sobre organizações de trabalhadores rurais e seu papel no desenvolvimento econômico e social, assunto que constitui o quarto ponto da agenda da sessão; Após ter decidido que essas propostas tomariam a forma de uma Convenção Internacional, adota, neste 23 de junho de 1975, a seguinte Convenção, que será denominada Convenção sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais (...)

Na sequência, analisaremos, separadamente - embora de forma sucinta -, os regimes de Itália, Espanha e França, pois guardam peculiaridades interessantes e, ademais, há de se considerar a derivação histórica que o nosso direito daí possui.

3.1 Espanha

A Espanha estabeleceu, no ano de 1966, um regime previdenciário especial, apartado do regime geral, para o trabalhador rural: o “*Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*”⁶⁶. Feliciano Monteiro Garcia, em obra retrospectiva, escrita no ano de 1988, anota que

⁶⁶ É interessante transcrever trechos do que consta no preâmbulo da Lei espanhola n. 38 de 31 de maio de 1966, que estabeleceu o “*Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*”:

“*La realidad económico-social del campo español exige una urgente política social encaminada a revalorizar su factor humano. Es un hecho sobradamente conocido el de la despoblación del campo, con manifiesta tendencia a quedar en él una población laboral envejecida y tan insuficientemente calificada para los propios trabajos específicos del campo, que dificulta el conseguir un índice de eficacia adecuado para contribuir al rendimiento normal de la mano de obra disponible. Las corrientes migratorias de la población campesina no afectan, como sería lógico, al personal sobrante, sino que entrañan una acción hasta cierto punto masiva de los trabajadores jóvenes, que no encuentran en el campo satisfacción a sus aspiraciones sociales y económicas ni atractivo suficiente para obtener en el medio rural el disfrute de las condiciones adecuadas. (...) Esta acción social implica en consecuencia, la necesidad de superar los criterios que hasta ahora han venido inspirando los Seguros Sociales en la Agricultura. Desde la implantación de los subsidios de vejez y familiar al campo en mil novecientos cuarenta y tres hasta la actual Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria de mil novecientos sesenta y uno, todo el esquema operativo de la Seguridad Social en el sector agrario ha tenido en cierta medida un claro significado de acción benéfica, en evidente contraste con los principios del Seguro Social. Prácticamente, las cotizaciones de trabajadores han existido con un carácter más simbólico que real, las cotizaciones patronales se han establecido sobre bases a todas luces insuficientes, y en algunos aspectos con sistemas que no han dado los resultados esperados, tal como el de la cotización patronal complementaria a base del cupón individual por día de trabajo. La aportación del Estado ha sido igualmente muy incompleta en relación con el coste de las prestaciones actuales. De ahí que haya tenido que acudir al sector industrial de la Seguridad Social no para obtener la natural ayuda que por solidaridad nacional debe prestar al campo, sino para soportar el déficit cada vez más acentuado del sector agrícola, en tales proporciones que en el ejercicio de mil novecientos sesenta y cuatro ha rebasado el cincuenta por ciento del valor total de las prestaciones abonadas. Pero, de otra parte, las prestaciones de un régimen deficitario de esta naturaleza, en el que los factores contributivos propios eran tan*

Casi al mismo tiempo que se aprobaba por el pleno del Instituto de Reformas Sociales el proyecto de reforma de la Ley de 1900 y que, por otro lado, se creaba el Instituto Nacional de Previsión, la Sección 1ª volvía a plantearse el tema del seguro obligatorio, en las Bases para un proyecto de Ley de Accidentes de Trabajo en la Agricultura. No eran suficientes las inclusiones del trabajo agrícola aprobadas en el proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de 1900. En el dilema que se plantea (...) entre ‘hacer una Ley nueva, enteramente nueva, que establezca un régimen especial para la agricultura’, y ‘adaptar’ la Ley de 1900 ‘a las condiciones propias de la agricultura, pesa decisivamente, según expresa el propio informe, la cuestión del seguro, y, en concreto, los criterios aprobados en el proyecto de reforma sobre esta cuestión. (...) la inclusión de la pequeña industria y del pequeño comercio en el proyecto de reforma reduce la justificación de hacer para la agricultura un régimen nuevo y especial. Se considera que las condiciones económicas de las explotaciones agrarias no son, desde el punto de vista financiero (...), peores que las del pequeño comercio o industria. (...) Siguiendo, una vez más, el ejemplo francés (...), se prefiere ‘una adaptación de la legislación actual a las circunstancias de la agricultura, a emprender una Ley enteramente nueva’. (...) Las características especiales de la explotación agropecuaria, el abandono de las Compañías mercantiles de este campo (por la inseguridad del negocio), unido a la urgencia social de la condición de vida del campesino, peor aún que la del obrero industrial,

notoriamente insuficientes, tenían que ser forzosamente modestas y, por supuesto, en grados muy inferiores a las de los sectores industriales. (...) La presente Ley sobre dicho Régimen especial se ha elaborado teniendo en cuenta los siguientes objetivos fundamentales: a) Lograr para los trabajadores del campo un grado de protección social concorde, hasta donde sea posible, con el que tendrán los trabajadores de la industria y los servicios con el desarrollo de la Ley de Bases de Seguridad Social; b) Estimular el trabajo campesino de forma que se logre la continuidad en la vida laboral de aquellos trabajadores que el campo necesita, facilitando con ello la posibilidad de su formación y especialización en las tareas agrícolas de cara a un mayor rendimiento y a una mejor remuneración; c) Conseguir que la población agraria esté constituida por un colectivo humano de estructura nacional, en el que su núcleo fundamental esté formado por trabajadores en edad laboral de óptimo rendimiento, atenuando la tendencia emigratoria actual de este grupo, para evitar el peligroso envejecimiento de la población activa en el campo, lo cual imposibilitaría los resultados del Plan de Desarrollo Económico-Social, orientado hacia la revitalización del agro español. (...) El campo de aplicación que el Proyecto considera está definido con el criterio realista de estimar como trabajador del campo no al que le dedica más o menos horas o jornadas de trabajo en el curso del año, sino al que liga su vida a la labor agraria, desarrollando su trabajo con carácter habitual y siendo la remuneración o compensación que por ello obtiene el medio fundamental de subsistencia para sí y su familia. Esta consideración es básica, por cuanto no hará depender la protección social del carácter continuo o discontinuo del trabajo mismo, sino del hecho verdadero de trabajar en el campo y de vivir de la compensación económica que esta circunstancia le proporciona. (...) De esta manera, el colectivo protegido por el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social queda constituido por dos grupos bien definidos de trabajadores: los trabajadores por cuenta ajena (ya sean fijos o eventuales) y los trabajadores por cuenta propia, asimilando a estos últimos a sus familiares dentro de determinadas condiciones. (...) En los trabajadores por cuenta ajena la Ley llega en lo posible a la equiparación total con el régimen general (...). El cuadro de prestaciones para los trabajadores por cuenta propia presenta una sensible mejora en relación con su situación actual. (...) No se les reconoce la incapacidad laboral transitoria ni la prestación por desempleo por imposibilidad económica actual. (...) Las cotizaciones se fijan en base a una distribución de la cuota entre los factores contributivos al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, o sea los trabajadores, empresarios y Estado es evidente, por ser presupuesto básico de todo sistema de Seguridad Social, y en cuanto a la contribución del Régimen general de la Seguridad Social queda ampliamente justificado por razones indiscutibles de solidaridad nacional entre los sectores industriales y agrícolas dentro de la economía general del país.”

*potenciaba, desde los presupuestos del ‘solidarismo’, la tendencia al seguro obligatorio.*⁶⁷

Fica claro, assim, que desde o dealbar do século passado já havia preocupação em criar uma cobertura previdenciária adequada ao meio rural. A partir de 1959, quando foi constituída a *Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria*, é que se inicia a especialidade⁶⁸, que culmina com a criação do regime especial em 1963⁶⁹. Havia, na origem, distinção entre o leque de benefícios devidos aos trabalhadores por conta alheia (mais amplo) e o aplicável aos autônomos. O Real Decreto 1.135/1979 equiparou a ação protetora entre trabalhadores agrários por conta alheia e por conta própria no que tange a *jubilación, muerte y superveniencia*. A cobertura à *incapacidad laboral transitoria* foi estendida aos autônomos somente em 1982.

Descrevendo o regime então ainda em voga, Eustasio del Val y de la Fuente, no ano de 1991, destacava que

*Nuestro sistema de Seguridad Social se integra por el Régimen General y los Regímenes Especiales. El establecimiento de estos últimos obedece, en principio, a la dificultad de aplicar unas mismas técnicas protectoras e idéntica normativa de Seguridad Social a sectores de sujetos protegidos, cuya situación jurídico-profesional difiere profundamente del sector más numeroso, el Régimen General, que, como prototipo, constituye el modelo de protección.*⁷⁰

Descrevia o autor, assim, que àquela altura eram sete os regimes especiais implementados: *agrario; de trabajadores autónomos; de trabajadores del mar; de la minería del carbón; de empleados de hogar; de funcionarios públicos (civiles y militares); de los estudiantes*. Salientava, ademais, que o regime agrário e o de trabalhadores do mar congregava “*tanto a trabajadores por cuenta ajena como a trabajadores por cuenta propia, con distinción interna entre ambos colectivos*.”. Sobre

⁶⁷ Los Seguros Sociales en la España del Siglo XX: orígenes y antecedentes de la prevision social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. 185-189. O autor fala aqui especificamente sobre o seguro de acidentes de trabalho, o qual foi, na Espanha, a primeira experiência de seguro laboral, no início do século XX. O seguro de acidentes de trabalho específico para a agricultura foi implementado em 1931, mas a distinção desaparece com a aprovação da normativa de acidente de trabalho de 1956.

⁶⁸ Cesar Gala Vallejo salienta que “*En el período anterior a la creación de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria, la Ley de 10 de febrero de 1949, sobre Subsidio Familiar y Vejez en la Agricultura, admitía la posibilidad de que los trabajadores autónomos cultivadores directos fuesen objeto de aseguramiento, mediante afiliación colectiva (...) a través de la Organización Sindical (...). Su protección social, sin embargo, no llegó a efectuarse hasta la creación de la citada Mutualidad (...)*.” (Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986, p. 23).

⁶⁹ Em 1958, é criada a *Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura*, que, segundo Gala Vallejo, “*incluye en el ámbito personal de la Mutualidad, si bien con carácter voluntario, junto al personal marisquero y de pesca fluvial, al autónomo, que pasa así a ser beneficiario de las prestaciones comprendidas en el marco de su acción protectora*.” (idem, p. 24).

⁷⁰ Lecciones de Seguridad Social, Tomo II. Barcelona: CEF, 1991, Tema 42, p. 1-4.

o regime especial agrário, destacava que “*Son factores económicos, sociológicos, demográficos y técnicos los que han provocado las peculiaridades de afiliación (...), que, si por separado no justifican la especialidad, en su consideración conjunta si que la explican.*”⁷¹. Segundo a legislação de regência então vigente, os trabalhadores por conta própria enquadráveis no regime especial eram aqueles:

1. *Que sean titulares de pequeñas explotaciones agrarias;*
2. *Que realicen la actividad agraria en forma personal y directa en estas explotaciones, aun cuando se agrupen permanentemente con otros titulares para la ejecución de labores por común u ocupen también trabajadores por cuenta ajena, sin rebasar los límites que reglamentariamente se determinen al amparo de la condición siguiente;*
3. *Que reúnan los demás requisitos complementarios que reglamentariamente se determinen.*⁷²

Escrevendo no mesmo ano de 1991, profetizava José Manuel Almansa Pastor:

*Desde una perspectiva netamente jurídica la especialidad de la seguridad social agraria carece de justificación sólida. Las relaciones jurídicas instrumentales de la seguridad social no presentan características esenciales que difieran de las del régimen general. (...) Menos aún (...) la índole de sus recursos financieros, porque (...) las cuotas, la aportación estatal y la aportación del régimen general no sólo no justifican la especialidad, sino que esta última plasma una solidaridad intersectorial que puede ejercer atracción absorbente del régimen agrario hacia el régimen general. (...) Se ha de estimar, pues, que la explicación (...) obedece a razones metajurídicas. (...) las tendencias evolutivas del régimen especial agrario hacen pensar en su posible disolución futura entre el régimen general (...) y el régimen especial (...) de los trabajadores autónomos.*⁷³

Em 2007, uma reforma legislativa excluiu os trabalhadores agrários autônomos do regime especial agrário, para incluí-los no regime especial dos trabalhadores por conta própria, que, assim, passou a congregar autônomos urbanos e rurais⁷⁴. Não

⁷¹ Idem, ibidem.

⁷² Art. 2º do Decreto 2.123 de 1971.

⁷³ Derecho de La Seguridad Social, 7ª. Ed. Madrid: Tecnos, 1991, p. 579-580.

⁷⁴ A Exposição de Motivos da Lei espanhola n. 18 de 04 de julho de 2007, “*por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos*”, trouxe as seguintes considerações:

“*El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social nació a mediados de la década de los sesenta del siglo pasado, momento en que el sector agrario ocupaba un puesto de primera línea en la actividad económica, por su relevancia tanto en la población activa ocupada como en el producto interior bruto nacional. Su objetivo fue el de incorporar a los trabajadores agrarios a la protección de la Seguridad Social, desde una perspectiva que les reconocía singularidades específicas en materia de cotización y de prestaciones. A dichos efectos, se procedió a conjugar un marco específico de contribución atenuada con unos niveles de protección progresivamente actualizada, para ir convergiendo con la establecida en otros regímenes de la Seguridad Social, todo ello teniendo en cuenta las posibilidades económicas del sector. Esta articulación tiene en la actualidad como referentes básicos el Decreto 2123/1971, de 21 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la legislación de Seguridad Social agraria, y el Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, que supuso su desarrollo reglamentario. Se trata, sin embargo, de normas que, en buena medida, ya no se corresponden con las transformaciones operadas en las últimas*

obstante, persistem algumas distinções internas, dentro de tal regime, entre urbanos e rurais. O regime especial agrário seguiu existindo, contemplando os trabalhadores rurais por conta alheia.

No ano de 2008, por ocasião de vigência da situação legislativa acima descrita, era a seguinte a lição de Vida Soria *et alii*:

El Régimen Especial [Agrario], el más clásico entre todos, está previsto desde la Ley de Bases de 1963 como técnica sustitutiva de los Seguros Sociales Agrarios, a su vez derivados de la Mutualidad Nacional Agraria, que data de 1959. (...) Las especiales características del trabajo en el campo, tales como la intrínseca temporalidad y/o estacionalidad, la presencia (...) de trabajadores (...) en ocasiones nada infrecuentes en una situación de manifiesta debilidad económica, con las consiguientes diferenciaciones de los sistemas de empleo y de retribución, no podrían dejar de traducirse en especialidades o singularidades técnico-jurídicas, más o menos justificadas en el plano de la racionalidad normativa. El deterioro del número de afiliados de este Régimen viene siendo una constante, a raíz (...) de la (...) pérdida de relieve económico (...). Sin lugar a dudas, (...) la inclusión al mismo tiempo tanto de trabajadores por cuenta ajena como de trabajadores por cuenta propia (...) está[ba] generando en su funcionamiento práctico una permanente dialéctica unidad formal/pluralidad real del Régimen, con significativas distorsiones, disfunciones y anomalías de funcionamiento, así como desigualdades significativas, al aplicarse a dos colectivos muy diferentes. (...) [Los] trabajadores por cuenta propia (...) a partir del 1 de enero de 2008 (...) deberán integrarse necesariamente, si bien a través de la constitución de un ‘Sistema Especial’, en el RETA [Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos] (...).⁷⁵

décadas en el sector agrario, en particular por lo que se refiere a la inclusión de los trabajadores por cuenta propia, que, por otra parte, se han visto afectados por el proceso establecido a través de la disposición adicional trigésima sexta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, incorporada por la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, que ha originado diferencias dentro de ese colectivo. (...) Con la finalidad de actualizar los mecanismos de protección social de los agricultores por cuenta propia, superar las divergencias existentes y profundizar en el objetivo de convergencia de regímenes e integración de los trabajadores por cuenta propia en un solo régimen, con fecha 20 de octubre de 2005 se adoptó el Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia, formalizado entre los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Agricultura, Pesca y Alimentación y los representantes de las Organizaciones Agrarias. En el marco de dicho acuerdo se prevé un conjunto de medidas tendentes a la progresiva equiparación de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario con los encuadrados en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que ha de llevar, con efectos de 1 de enero de 2008, a la integración en este último régimen de todos los trabajadores agrarios por cuenta propia, con el previo establecimiento de un Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios. Estas previsiones afectan de manera prioritaria a aspectos relacionados con la cotización a la Seguridad Social que ya han comenzado a recibir el adecuado tratamiento normativo a través de las medidas contenidas en la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de Reforma Económica, y en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. Asimismo, se contempla en el Acuerdo un período transitorio -que terminará en el momento de la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos- en el que, para facilitar la integración mencionada, se clarificará el campo de aplicación del Régimen Especial Agrario en lo relativo a dicha modalidad de trabajadores.”.

⁷⁵ NAVARRETE, Cristóbal Molina; PÉREZ, José Luis Monereo; SEGURA, Rosa Quesada; SORIA, José Vida. Manual de Seguridad Social, 4ª Ed. Madrid: Tecnos, 2008, p. 511-513.

O Regime Especial Agrário é definido por tais autores como “*asistencial o benevolente*”. Sobre a cobertura previdenciária devida (“*acción protectora*”), esclarecem os autores que

*en relación a los trabajadores agrarios por cuenta ajena (...) el contenido de la acción protectora es análogo al del RGSS [Régimen Geral], habiéndose eliminado progresivamente el trato peyorativo que habían venido recibiendo (...), salvo en materia de protección por desempleo, aunque también aquí el esfuerzo de acercamiento es importante (...)[;] para los trabajadores por cuenta propia, en cambio, todavía existe una significativa brecha. (...) esta situación diferencial experimentará un cambio determinante (...) a partir (...) [de] la referida integración de [ellos] (...) en el Reta, sin perjuicio del régimen parcialmente diferencial en materia de cotización (...). De este modo, se pondría fin a la discriminación que históricamente han padecido (...). En cualquier caso, tampoco se producirá una equiparación plena (...).*⁷⁶

Adiante, ressaltam os autores, acerca do Regime Especial Agrário, que este

*arroja un grave déficit económico-presupuestario debido tanto [al] (...) elevado índice de envejecimiento de su población (...), con la consiguiente erosión de la relación entre cotizantes y pensionistas, inferior a uno (...), cuanto a razones de orden socioeconómico (menor capacidad de cotización de estos colectivos, al menos con carácter general, elevado índice de desempleo) (...), pues, los problemas más graves, ahora ya casi endémicos, de la Seguridad Social Agraria, que ha hecho históricamente de este Régimen uno de los más pobres en cotización, en prestaciones y en asistencia inmediata. De ahí que represente uno de los ejemplos más evidentes del tradicional entendimiento de los Regímenes Especiales como una ‘carga’, pero al mismo tiempo como una ‘deuda’ en sentido social, históricas de la Seguridad Social.*⁷⁷

Os autores relatam que o regime especial agrário é deficitário, dependendo de aportes do regime geral e também do Estado e apontam

*el sego eminentemente asistencialista que asume (...), tanto a través de diversos mecanismos legales, cuanto de interpretaciones judiciales, generadoras de evidentes anomalías jurídicas pero consideradas socialmente útiles para compensar la desigualdad histórica (...).*⁷⁸ E concluem: “*a modo de síntesis valorativa, parece claro que un régimen tan desequilibrado*

⁷⁶ Idem, p. 519-520.

⁷⁷ Idem, p. 522-523. A evolução histórica da legislação espanhola guarda muitas similaridades com a brasileira - embora esta, por razões de desenvolvimento econômico (especialmente, mas não só), caminhe alguns passos atrás -, pelo que é importante colher o diagnóstico aqui apresentado como um quadro que se nos deve apresentar no Brasil num futuro breve.

⁷⁸ Idem, p. 523. No mesmo sentido, Manuel Alonso Olea e José Luis Tortuero Plaza: “*a través de mecanismos legales varios (admisión de cotizaciones atrasadas o ‘compra de pesiones’ y de afiliaciones iniciales a edades avanzadas; vaguedad en la exigencia de trabajo efectivo antes y durante los períodos de cotización), en gran medida la seguridad social agraria, especialmente la de trabajadores autónomos, desemboca en un conjunto de medidas asistenciales o de beneficencia, bien que aplicado erráticamente, y con una cierta condescendencia y tolerancia en la apreciación de hechos, que sólo la ‘permisividad de la ley’ evita en ocasiones que sean calificados de ilícitos o fraudulentos.*” (Instituciones de Seguridad Social, 17ª Ed. Madrid: Civitas, 2000, p. 518). Por aqui, poderíamos dizer o mesmo.

*financieramente y minimalista en su protección tiene los días, ahora ya sí, contados.*⁷⁹

Francisco de Miguel Pajuelo apontava, nos idos de 2008, que

*El sistema de Seguridad Social en España tuvo su origen en la protección de los trabajadores asalariados de la industria y de los servicios. Colectivo al que sucesivamente fueron incorporándose otros que tenían como denominador común el desarrollo de una misma actividad o profesión y a los que finalmente se unieron el colectivo de los trabajadores autónomos. La inclusión de los distintos colectivos en el sistema de la Seguridad Social ha sido en la mayoría de las ocasiones bastante complicada, debido a la diversidad y peculiaridad de las actividades realizadas por éstos, lo que ha dado lugar a la afloración de distintos Regímenes Especiales dentro del sistema. (...) debe tenerse presente en la configuración del sistema de la Seguridad Social y, en concreto, en relación con los Regímenes Especiales, (...) la tendencia a la homogeneización con el Régimen General (...) [, cuya] acción protectora (...) está configurada como el ideal de cobertura y la tendencia es que la de los Regímenes Especiales vaya convergiendo cada vez más con ella.*⁸⁰

No ano de 2011, a juíza Aurelia Carrillo fazia as seguintes constatações:

*El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social nació a mediados de la década de los 60 del siglo pasado con el objetivo de facilitar una protección a los trabajadores del campo. En aquella época, es fácil imaginar un sector agrario deprimido, cuyo campo de aplicación se extendía a un sector de trabajadores compuesto por ‘jornaleros’ dedicados a actividades cíclicas, cuyo resultado, quedaba sujeto en la mayoría de los casos a las inclemencias del tiempo. Las peculiares condiciones de tiempo y lugar y naturaleza de tales actividades agrícolas, hicieron necesaria la creación del citado Régimen Especial, para hacer frente a las situaciones de necesidad del colectivo protegido. Evidentemente, se trataba de un sector ‘deprimido’ con bajas rentas, que a lo largo de su existencia ha tenido y tiene que recurrir al principio de solidaridad (recogido en el artículo 2 de la Ley) para poder hacer frente a los pagos de pensiones, teniendo que nutrirse con cotizaciones provenientes del Régimen General. Por otro lado, el bajo importe de sus cotizaciones, y el escaso control existente por parte de las distintas Administraciones Públicas, han hecho de este Régimen Especial una especie de ‘vis atractiva’ para crear situaciones fraudulentas (declaraciones de falsas jornadas reales para acceder indebidamente a prestaciones del Sistema Público de pensiones, trabajadores por cuenta propia acogidos a los beneficios de este Régimen Especial que no eran titulares de pequeñas explotaciones sino en realidad de grandes explotaciones, etc.).*⁸¹

Não muito diferente do que ocorre hoje no Brasil. Nesse mesmo ano de 2011, alguns meses após a publicação do texto acima referenciado, foi promulgada a Lei 28, “por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad

⁷⁹ Idem, ibidem.

⁸⁰ Normas de Desarrollo y Aplicación a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social. In GARCÍA, Andrés Ramón Trillo; UGUINA, Jesús R. Mercader [org.]. Aspectos Prácticos de la reforma de la Seguridad Social. Madrid: Lex Nova, 2008, p. 331-333.

⁸¹ La desaparición definitiva del régimen especial agrario: análisis actual y de futuro. Disponível em <<<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4670-la-desaparicion-definitiva-del-regimen-especial-agrario:-analisis-actual-y-de-futuro-/>>> (consulta em 11/02/2018).

*Social en el Régimen General de la Seguridad Social*⁸². Em suma, os trabalhadores por conta alheia foram integrados ao Regime Geral, embora gozando, dentro deste, de um “sistema especial”, que resguarda algumas distinções concernentes ao custeio (mais simplificado e menos oneroso⁸³) e ao rol de benefícios (menos extenso), algo similar ao que ocorre no Brasil. Os trabalhadores rurais autônomos seguem integrados ao regime especial dos trabalhadores autônomos, também contando com um “sistema especial”, com distinções equivalentes às dantes descritas.

⁸² Vejamos o que consta no preâmbulo do mencionado diploma:

“El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (...) está formado en la actualidad, únicamente, por trabajadores por cuenta ajena, desde la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, el 1 de enero de 2008. No obstante, y al igual que ocurría en relación con estos últimos trabajadores, tal regulación ha quedado en buena medida obsoleta y no se adecua ya a los cambios laborales, económicos, sociales y demográficos experimentados en el sector agrario español y su mercado de trabajo, produciendo importantes desajustes en la protección social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, que impiden su plena equiparación a la percibida por aquellos que prestan sus servicios en otros sectores económicos. Además, en el seno del Régimen Especial Agrario no se han detectado incentivos para el incremento de la productividad agraria y el desarrollo de nuevas iniciativas, que requieren contar con una mano de obra suficientemente motivada para arraigarse en la tierra, de manera que se evite la situación actual, en la que muchos proyectos emprendedores pueden verse en peligro por la falta de trabajadores cualificados. De esta problemática, y con fundamento en la recomendación del Pacto de Toledo de 1995 sobre simplificación de los regímenes de la Seguridad Social, (...) se realizó un diagnóstico de la realidad del sector agrario y se articuló un plan de actuaciones paulatinas y progresivas dirigido a modernizar y adecuar el marco de protección social de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, a cuyo fin se acordó su integración en el Régimen General de la Seguridad Social y la creación, dentro de éste, de un sistema especial que permitiera avanzar en la efectiva equiparación de las prestaciones para los trabajadores y que evitara un incremento de costes perjudicial para la competitividad y el empleo de las explotaciones agrarias (...). De acuerdo con lo indicado, los objetivos básicos de esta ley son los siguientes: (...) b) La creación de un Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios en el cual, manteniendo el ámbito subjetivo de aplicación existente en el Régimen Especial Agrario con exclusión de los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida, se afiancen las garantías de empleo y de cobertura de los trabajadores agrarios por cuenta ajena a través de un nuevo modelo de cotización y de protección, dentro de un contexto de impulso de la creación de riqueza en el sector. (...) En el artículo 4 se recogen las particularidades relativas a la cotización en el Sistema Especial creado por la presente ley, consistentes, fundamentalmente, en la distinción entre los períodos de actividad, en los que las bases de cotización, tanto mensuales como diarias, se determinarán igual que en el Régimen General, y los períodos de inactividad, en los que, con arreglo a la fórmula que se determine legalmente, se cotizará por la base mínima del grupo 7 de cotización vigente en cada momento, con aplicación, en ambos períodos, de los tipos de cotización fijados en este precepto. También se fijan unas condiciones especiales de cotización respecto a los trabajadores agrarios por cuenta ajena por los conceptos de recaudación conjunta con la Seguridad Social, entre los que se incluye por vez primera la Formación Profesional, así como en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, previéndose igualmente que no será de aplicación en este Sistema Especial el incremento de la cuota previsto para los contratos temporales de duración inferior a siete días, en atención a las circunstancias y condiciones de trabajo en el sector agrario. (...) En aras de una correcta integración de regímenes, mediante la disposición transitoria única se consideran efectuadas en el Régimen General las cotizaciones del Régimen Especial Agrario relativas a los trabajadores por cuenta ajena que son objeto de integración por esta ley, tanto a efectos de poder causar derecho a prestaciones como para calcular la cuantía de éstas.”

⁸³ Recolhem apenas quanto aos dias efetivamente trabalhados, com base em alíquotas menores, fazem jus a uma redução em caso de desemprego etc..

O regime especial de trabalhadores do mar, por sua vez, continua a existir até a atualidade, contemplando trabalhadores por conta alheia e autônomos⁸⁴, muito embora com distinções entre eles quanto à cotização e também quanto ao leque de benefícios devidos. Vida Soria *et alii* anotam que “*Sin embargo, y pese a su peculiar significado, en los últimos tiempos se viene abogando por su integración en el Régimen General (...), sin perjuicio de preservar las singularidades necesarias para garantizar la eficacia del Sistema y su racionalidad global (...).*”⁸⁵. Os autores relatam que o regime é deficitário em proporções equivalentes às do regime especial agrário.

3.2 França

É importante anotar que o sistema previdenciário francês é composto por três regimes básicos principais: o geral, o agrícola e o dos trabalhadores independentes. Há, contudo, alguns regimes especiais. O regime agrícola, que é aplicável a todos que trabalham no meio rural (especula-se que abrange seis milhões de pessoas) - ou seja,

⁸⁴ Quanto a estes, são assim definidos pelo art. 4º da Ley 47 de 2015:

“*Quedarán comprendidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, como trabajadores por cuenta propia o autónomos, quienes realicen de forma habitual, personal y directa, fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona y a título lucrativo alguna de las siguientes actividades:*

a) Actividades marítimo-pesqueras a bordo de las embarcaciones o buques que se relacionan a continuación, figurando tales personas trabajadoras o armadores en el Rol de los mismos como técnicos o tripulantes:

1.º De marina mercante.

2.º De pesca marítima en cualquiera de sus modalidades.

3.º De tráfico interior de puertos.

4.º Deportivas y de recreo.

b) Acuicultura desarrollada en zona marítima o marítimo-terrestre.

c) Los mariscadores, percebeiros, recogedores de algas y análogos.

d) Buceadores extractores de recursos marinos.

e) Buceadores con titulación profesional en actividades industriales, incluyendo la actividad docente para la obtención de dicha titulación.

Quedan excluidos los buceadores con titulaciones deportivas-recreativas.

f) Rederos y rederas.

g) Prácticos de puerto.

2. Tendrán la consideración de familiares colaboradores de la persona trabajadora por cuenta propia, y por tanto, estarán incluidas como personas trabajadoras por cuenta propia en el Régimen Especial, el cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, de cualquiera de las personas trabajadoras por cuenta propia a que se refiere este artículo, que trabajen con ellas en sus explotaciones de forma habitual, convivan con el cabeza de familia y dependan económicamente de él, salvo que se demuestre su condición de asalariados.

No obstante lo anterior, para ser considerado como familiar colaborador en los grupos segundo y tercero de cotización a que se refiere el artículo 10, será requisito imprescindible que realice idéntica actividad que el titular de la explotación.”

⁸⁵ *Op. cit.*, p. 524.

assalariados (*salariés*) e autônomos (*non-salariés*⁸⁶) -, é gerido pelo fundo central da *Mutualité Sociale Agricole* – MSA (um organismo privado, encarregado de um serviço público), fundada em 1947, que administra tanto a parte de benefícios quanto a de custeio. Diversamente do regime geral, que é subdividido em ramos, o agrícola cobre, atualmente, todos os riscos em conjunto (*les prestations familiales; l'assurance maladie, invalidité et maternité; l'assurance vieillesse et veuvage; l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*), embora tenha sido estruturado em etapas ao longo do tempo. Descrevia, em 1988, Jean-Jacques Dupeyroux que

Le système de sécurité sociale applicable à l'agriculture conserve, en France comme dans la plupart des pays, une large autonomie. Cette autonomie trouve une explication positive dans une tradition: la mutualité a connu dans les zones rurales un développement spontané important, de sorte que le monde agricole s'est tôt habitué à avoir ses propres institutions sociales. Cette autonomie s'explique également, de façon plus négative, par les difficultés auxquelles se heurterait la transposition pure et simple des solutions adoptées dans les secteurs industriel et commercial, difficultés dues au particularisme du monde rural et de ses problèmes sociaux: la transposition se heurte à des données sociologiques, économiques, démographiques, techniques (...)⁸⁷. Il existe, entre les différents groupes sociaux qui composent le monde rural, une parenté dans les conditions de vie et une communauté d'intérêts et de risques que l'on ne retrouve guère dans les autres secteurs⁸⁸. Par ailleurs, l'opposition entre employeurs et salariés n'y a pas l'importance qu'elle revêt dans l'industrie ou le commerce: on notera en particulier que: - le nombre des salariés y est extrêmement faible par rapport à celui des travailleurs indépendants; - des catégories intermédiaires apparaissent, notamment celle des métayers, qui doivent, à certains égards, être assimilés aux travailleurs dépendants, et, à d'autres égards, à des travailleurs indépendants, etc.⁸⁹ (...) On a toujours admis que le revenu de ce secteur était incapable de supporter le coût d'institutions sociales appelées à distribuer des prestations comparables à celles du régime général⁹⁰. D'où un appel énorme à des ressources extérieures. Encore

⁸⁶ O tipo-base ou clássico de autônomo (há outras espécies) é o *chef d'exploitation ou d'entreprise*, que, pela legislação atual, deve gerir um empreendimento de tamanho não inferior ao definido na regulamentação de regência.

⁸⁷ Jacques Doublet tem posicionamento semelhante, considerando que “*La place particulière faite à l'agriculture parmi les régimes de Sécurité sociale se justifie: a) Tout d'abord par la tradition. La seule loi d'assurances sociales, qui ait prévu une assimilation des salariés agricoles aux salariés de l'industrie et du commerce, est la loi de 1928 et elle ne fut jamais appliquée. (...) b) Par le caractère spécial de la vie agricole. (...) conditions climatiques, mise en valeur des terres, développement du crédit agricole.*” (Sécurité Sociale, 5^a Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1972, p. 472).

⁸⁸ Aqui, está novamente de acordo a lição de Doublet: “*Il est difficile (...) d'opérer une nette distinction entre les catégories sociales que constituent le salariat et le patronat. La Sécurité sociale en agriculture doit en effet s'établir sur des bases qui devraient coïncider avec celles de l'économie agricole tout entière. (...) les conditions de vie du salarié agricole (...) ne se distingue souvent guère de celle de l'exploitant. Comme le salarié, le chef d'exploitation et sa famille ne vivent généralement que de leur travail et ils sont exposés aux mêmes risques.*” (idem, p. 472-473).

⁸⁹ No mesmo sentido, Doublet: “*Le prolétariat dont la protection est à la base de toute législation d'assurances sociales et de Sécurité sociale est assez peu développé dans l'agriculture française qui est essentiellement familiale. Les problèmes de Sécurité sociale proprement agricoles sont aussi ceux du petit propriétaire, du fermier ou du métayer.*” (idem, p. 472).

⁹⁰ Já em 1984, Yves Saint-Jours fazia a mesma observação: “*La mutualité sociale agricole dont le phénomène est lié à la crise que traverse l'agriculture, souffre d'un double handicap: la faible*

faudrait-il, dans l'évaluation des capacités contributives, ne pas oublier de prendre en compte une discordance importante entre ressources déclarées et ressources réelles (...). Pendant une trentaine d'années, des migrations continues n'ont cessé de réduire la population agricole, la situation se stabilisant à partir de 1975 environ. (...) d'un point de vue économique, cette migration comportait des incidences graves sur la pyramide des âges dans l'agriculture et, par conséquent, sur l'équilibre financier de sa sécurité sociale: les migrants rejoignent en effet les éléments actifs des secteurs non agricoles et y améliorent le rapport actifs-inactifs alors que ce rapport se détériore dans l'agriculture qui perd des cotisants, mais conserve ses personnes âgées. Cette rupture d'équilibre, continue jusqu'en 1975, justifiait, aux yeux des pouvoirs publics, une aide en retour des secteurs bénéficiant de cette migration d'actifs, et notamment une aide du régime général⁹¹. (...) Diverses techniques, retenues par les systèmes de sécurité sociale dans le secteur industriel ou commercial, seraient difficilement transposables dans le secteur agricole. Ainsi, il est malaisé d'évaluer directement le revenu professionnel de chaque agriculteur: pour déterminer ces facultés contributives, on se réfère donc, dans de multiples hypothèses, à la valeur supposée de la terre exploitée, c'est-à-dire au revenu cadastral, en donnant d'importants pouvoirs à des organes départementaux pour la répartition de la charge, etc.”⁹².

progresion, en général, des revenus agricoles et le déséquilibre du rapport démographique actifs-inactifs, qui la rend financièrement tributaire du budget national.” (Traité de Sécurité Sociale, Tome I, 2^a Ed. Paris: L. G. D. J., 1984, p. 73).

⁹¹ No ponto, explica Saint-Jours como funciona *la compensation interrégime*: “*le régime général de la sécurité sociale finance la différence entre les recettes et les dépenses des prestations sociales des salariés agricoles (...) [et] également à alimenter le B. A. P. S. A. [budget annexe des prestations sociales agricoles, um fundo destinado aos demais benefícios, inclusive os destinados aos autônomos rurais].*” e argumenta que “*Certes il est vrai que depuis le début de l'ère industrielle on fait des ouvriers avec des paysans, mais cette compensation même légalisée alimente le mythe du déficit du régime général de la sécurité sociale.*” (idem, p. 83). Qualquer semelhança com a situação brasileira não é mera coincidência.

⁹² Droit de la Sécurité Sociale. 11^a Ed. Paris: Dalloz, 1988, p. 783-786. Em nossa livre tradução: “O sistema de seguridade social aplicável à agricultura mantém, em França, como na maioria dos países, um grande grau de autonomia. Esta autonomia encontra uma explicação positiva numa tradição: o mutualismo experimentou nas áreas rurais um importante desenvolvimento espontâneo, de sorte que o mundo agrícola está habituado a ter suas próprias instituições sociais. Esta autonomia se explica igualmente, de forma mais negativa, pelas dificuldades que serão encontradas na transposição pura e simples das soluções adotadas nos setores industrial e comercial, dificuldades devidas à peculiaridade do mundo rural e seus problemas sociais: a transposição se choca com dados sociológicos, econômicos, demográficos, técnicos (...). Existe, entre os diferentes grupos sociais que compõem o mundo rural, uma similitude nas condições de vida e uma comunhão de interesses e riscos pouco encontrados nos outros setores. Além disto, a oposição entre empregadores e empregados não tem a importância que possui na indústria ou no comércio: notamos, em particular, que: - o número de assalariados é extremamente baixo em relação ao de trabalhadores independentes; - aparecem categorias intermediárias, nomeadamente as dos meeiros, que, em certos aspectos, devem ser assimilados aos trabalhadores dependentes e, em outros aspectos, aos trabalhadores independentes, etc. (...) Sempre se aceitou que a renda deste setor não suporta o custo de benefícios comparáveis aos do regime geral. Daí um grande apelo aos recursos externos. Na avaliação das capacidades contributivas, não devemos nos esquecer de ter em conta uma discrepância significativa entre recursos declarados e recursos reais (...). Durante trinta anos, as migrações contínuas reduziram continuamente a população agrícola, estabilizando-se a situação em torno de 1975. (...) do ponto de vista econômico, essa migração teve sérias implicações para a pirâmide etária na agricultura e, conseqüentemente, para o equilíbrio financeiro de sua seguridade social: os migrantes se agregam ao corpo ativo do setor não-agrícola, melhorando aí a proporção entre ativos e inativos, enquanto essa proporção deteriora-se na agricultura, que perde contribuintes, mas mantém seus idosos. Esta ruptura no equilíbrio, que continua até 1975, justificou, aos olhos dos poderes públicos, uma ajuda, em regresso, dos setores que se beneficiam dessa migração de trabalhadores ativos, notadamente uma ajuda proveniente do regime geral. (...) Várias técnicas, detidas pelos sistemas de seguridade social no setor industrial ou comercial, seriam difíceis de se transportar para o setor agrícola. Neste sentido, é difícil avaliar diretamente a renda profissional de cada fazendeiro: para determinar essas capacidades contributivas,

Os requisitos para a obtenção da *assurance vieillesse*, o equivalente à nossa aposentadoria por idade, no regime agrícola são, hodiernamente, os mesmos do regime geral (nos termos do artigo L161-17-2 do *Code de la sécurité sociale*), muito embora a idade mínima possa ser reduzida nos termos previstos nos artigos L732-18-1 e seguintes do *Code rural*.

3.3 Itália

Relatava Francesco Paolo Rossi, nos idos de 1974, que

*nella'ambito del lavoro subordinato nell'agricoltura (...) vige una particolare disciplina previdenziale che trova la sua origine storica e la sua giustificazione sia nella'organizzazione nella quale si svolge la prestazione di lavoro, sia nell'intendimento del legislatore di offrire una più intensa protezione ad un settore produttivo del Paese cronicamente depresso.*⁹³

Esclarece, o mesmo autor, que

*il differente e particolare trattamento che il legislatore ha inteso riservare alla categoria dei lavoratori agricoli nell'ambito della tutela previdenziale, risulti giustificato dalle peculiari esigenze dell'agricoltura, dalla progressiva rarefazione nelle campagne delle forze di lavoro attratte da maggiori retribuzioni nell'industria e dal fatto che il settore, particolarmente depresso, è caratterizzato da prevalente occasionalità dell'occupazione. Si tratta, perciò, di motivi ragionevoli ed apprezzabili, che, anche da un punto di vista costituzionale, consentono di fare nei riguardi di questi lavoratori un trattamento speciale e differenziato.*⁹⁴

O autor explica que a filiação à previdência italiana se dava pelo mero exercício de atividade remunerada – tal como se dá no Brasil –, mas a inserção do trabalhador no regime especial rural dependia de inscrição, de tal condição, junto ao órgão competente, sendo que a informação assim prestada prevalecia em caso de silêncio por parte da

costuma-se referir, em muitas situações, ao suposto valor da terra explorada, isto é, à renda cadastral, conferindo poderes relevantes aos órgãos departamentais para a distribuição da carga contributiva, etc.”.

⁹³ In BUSSI, Benedetto; PERSIANI, Mattia [org.]. Trattato di Previdenza Sociale, volume primo. Padova: CEDAM, 1974, p. 10-11. Em nossa livre tradução: “no âmbito do trabalho subordinado na agricultura (...) vige uma disciplina previdenciária particular que encontra sua origem histórica e sua justificativa tanto na organização do trabalho quanto na intenção do legislador em oferecer uma proteção mais intensa a um setor de produção do país cronicamente debilitado.”.

⁹⁴ Idem, p. 11. Em nossa livre tradução: “O tratamento diferenciado e particular que o legislador pretendeu reservar à categoria dos trabalhadores rurais no âmbito da proteção previdenciária se justifica pelas necessidades peculiares da agricultura, pela redução progressiva da força de trabalho no campo, atraída que é pelos salários mais altos na indústria, e pelo fato de que o setor, particularmente deprimido, é caracterizado pela ocasionalidade na oferta de trabalho (instabilidade no emprego). Tem-se, portanto, motivos razoáveis e relevantes que, mesmo do ponto de vista constitucional, possibilitam um tratamento especial e diferenciado para tais trabalhadores.”.

Administração. Não obstante, o Conselho de Administração do I.N.P.S. (o INSS local) reconhecia a possibilidade de a declaração da condição de rurícola ser feita também no momento do requerimento de benefício previdenciário, é dizer, a ausência da inscrição anterior não configurava, por si só, impeditivo à obtenção da proteção previdenciária.

Regressando ainda mais no tempo, podemos colher a lição de Pietro Chilanti, escrita em 1951:

La dispersioni dei lavorati nelle campagne, la instabilità del rapporto di lavoro per le categorie bracciantili, l'analfabetismo, la scarsa comprensione dell'importanza della previdenza, che talvolta si riscontra sia negli imprenditori che nei lavoratori, l'ingente numero dei beneficiari e delle ditte contribuenti, costituiscono un insieme di spinose difficoltà che rendono i problemi della previdenza nel settore agricolo assai più complessi che negli altri settori della produzione. (...) Le istituzioni previdenziali sono andate affermandosi nell'agricoltura fra molte difficoltà, spesso dopo che già si erano affermate negli altri settori. Così ad esempio la prima legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nell'industria è del 1898 (...) mentre la prima legge agricola è del 1917 (...). Così l'assicurazione contro la disoccupazione, attuata per i lavoratori dell'industria fin dal 1919 (...) è stata estesa ai lavoratori agricoli solo nel 1949.⁹⁵

Relata o mesmo autor que entre os anos de 1932 e 1939 alguma parcela de cobertura previdenciária foi estendida a trabalhadores rurais de outras categorias, que não a dos assalariados, quais sejam, “*dei mezzadri e coloni parziari*”, algo equivalente ao que no Brasil é categorizado como meeiro e parceiro. Esclarece Chilanti, contudo, que

Era venuta così a determinarsi una situazione assai confusa, perchè al ritmo accelerato col quale erano state emanate leggi previdenziali a favore dell'agricoltura non era seguita una efficace attuazione delle leggi medesime, donde la necessità di un riordinamento tendente a semplificare gli adempimenti dei datori di lavoro e dei lavoratori, adattandoli alle esigenze dell'ambiente nel quale le leggi doverano operare.⁹⁶

⁹⁵ Previdenza Sociale e Contributi Unificati Nell'Agricoltura. Milano: Giuffrè, 1951, premissa (introdução). Em nossa livre tradução: “A dispersão dos trabalhadores no campo, a instabilidade na oferta de trabalho braçal, o analfabetismo, a escassa compreensão em torno da importância da previdência social, que por vezes ocorre tanto com os empresários como com os trabalhadores, o grande número de beneficiários e de contribuintes, constituem um conjunto de dificuldades espinhosas que tornam o problema da seguridade social no setor agrícola muito mais complexo do que noutros setores de produção. (...) As instituições de previdência social têm buscado se afirmar no meio rural enfrentando muitas dificuldades, no mais das vezes já após terem se estabelecido em outros setores. Assim, por exemplo, a primeira lei sobre seguro obrigatório contra acidentes de trabalho na indústria é datada de 1898 (...), enquanto a primeira lei agrícola é de 1917 (...). Assim, o seguro-desemprego, implementado aos trabalhadores industriais desde 1919 (...), foi estendido aos trabalhadores agrícolas apenas em 1949.”

⁹⁶ Idem, ibidem. Em nossa livre tradução: “Surgira uma situação muito confusa, tendo em vista que, apesar do ritmo acelerado com que as leis de seguridade social no campo iam sendo promulgadas, não havia, na prática, uma implementação efetiva delas, daí a necessidade de uma reorganização destinada a simplificar as obrigações dos empregadores e dos trabalhadores, adaptando-as às necessidades do ambiente em que devem operar.”

Quanto ao regime atualmente em vigor na Itália⁹⁷, é importante pontuar, de início, a existência de uma distinção entre a cobertura da infortunística (de acidentes de trabalho) e a genérica (denominada “assicurazione IVS”, de “invalidità, vecchiaia e superstiti”, ou seja, invalidez, velhice e pensão por morte)⁹⁸. Da primeira, falaremos apartadamente mais adiante. Dito isto, cabe ressaltar que a previdência aplicável ao trabalhador rural tem algumas particularidades - no que tange aos requisitos, à cotização e outras questões -, mas é muito semelhante ao regime geral.

Com respeito às alíquotas de contribuição, são em geral as mesmas, mas a legislação prevê muitíssimas exceções ou incentivos, como redução das alíquotas ou exoneração da obrigação previdenciária em razão do tipo de contrato de trabalho, da área geográfica e do setor da atividade.

São qualificadas como trabalhadores rurais as pessoas que trabalham com vínculo subordinado nas empresas de natureza agrícola. A definição geral de empregador de natureza agrícola é trazida pelo artigo 2.135 do Código Civil italiano, que foi reformado pelo artigo 1º do Decreto Legislativo n. 228, de 18 de maio de 2001. Segundo a nova formulação, é empregador agrícola quem realiza uma das seguintes atividades: cultivo da terra; silvicultura; criação de animais; atividades relacionadas. São “relacionadas” as atividades direcionadas à manipulação, conservação, transformação, comercialização e valorização dos produtos que derivam do cultivo, da madeira, criação de animais, bem como as atividades direcionadas ao fornecimento de bens ou serviços normalmente utilizados na atividade agrícola, incluindo atividades para melhorar o fundo e o patrimônio rural e florestal, ou recepção e hospedagem (com a Lei n. 96 de 2006, as empresas de agroturismo foram incluídas entre as empresas agrícolas). Ressalte-se que a posse fundiária não é um elemento indispensável para a qualificação da empresa como agrícola.

Por cultivo da terra, silvicultura e criação de animais, entendem-se as atividades voltadas ao cuidado e ao desenvolvimento de um ciclo biológico ou uma fase necessária do ciclo, de natureza vegetal ou animal, que utiliza ou pode utilizar o fundo, floresta, ou

⁹⁷ O relato doravante encaminhado é baseado em correspondência eletrônica mantida com o ilustre catedrático Giuseppe Ludovico, Professor Associado de Direito do Trabalho e Previdência Social na Universidade de Milão, que generosamente prestou inestimável contribuição ao presente trabalho, esclarecendo detidamente o funcionamento do sistema previdenciário rural em vigor na Itália.

⁹⁸ Ademais, quanto ao seguro-desemprego, estão cobertos os trabalhadores rurais subordinados, havendo tratamento diferenciado em relação ao subordinado por tempo determinado.

águas. Em razão desta norma, os trabalhadores do mar (pescadores, marisqueiros etc.) são qualificados como trabalhadores rurais.

O regime previdenciário dos trabalhadores rurais impõe também a filiação previdenciária para duas categorias de trabalhadores autônomos: os cultivadores diretos e os empregadores profissionais da agricultura⁹⁹.

Entre os trabalhadores subordinados, diferenciam-se (especialmente por razões históricas), de um lado, os dirigentes, os “quadros” (trata-se de uma categoria intermédia entre empregados e dirigentes, nos termos do art. 2095 do *Codice Civile*¹⁰⁰) e os empregados, e, de outro, os “operários”.

Os dirigentes, quadros e empregados seguem o regime geral do INPS com respeito a aposentadoria, invalidez, desemprego e benefícios para sobreviventes (o equivalente à nossa pensão por morte). São também inscritos no ENPAIA - *Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e per gli Impiegati in Agricoltura*, para o seguro contra acidentes de trabalho e doença profissionais. Há, ademais, o “*trattamento di fine rapporto*” (semelhante ao nosso FGTS), só para os empregados, para um regime adicional de proteção em matéria de invalidez, velhice e sobreviventes.

Para tais categorias, a contribuição (cálculo e modalidades de pagamento) é a mesma do regime geral de previdência.

Os operários, por sua vez, possuíam um regime especial, que nos últimos anos foi sendo superado, cedendo em favor da aplicação das regras do regime geral. Os operários rurais são divididos em duas categorias: com contrato de trabalho por tempo determinado e por tempo indeterminado. Em razão de particularidades do setor, os operários com trabalho por tempo determinado são a maioria.

⁹⁹ Segundo F. Del Giudice, F. Mariani e M. Solombrino, “*Si definiscono: coltivatori diretti coloro che si dedicano abitualmente e direttamente alla coltivazione del fondo, all’allevamento e alla custodia del bestiame e allo svolgimento delle attività connesse; mezzadri coloro che si associano al concedente apportando alla impresa agricola soprattutto il lavoro personale della famiglia, partecipando alla divisione dei prodotti e risiedendo stabilmente nel podere della casa colonica; coloni coloro che apportano al fondo e al terreno il lavoro del nucleo familiare, ma in mancanza (a differenza dei mezzadri) della casa colonica e di un vero e proprio podere; imprenditore agricolo professionale chi, in possesso di conoscenze e competenze professionali, dedica alle attività agricole (art. 2135 c. c.) almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo o che ricava dalle attività medesime almeno il 50% del proprio reddito globale da lavoro (...)*” (Legislazione e Previdenza Sociale: Manuale Teorico Pratico, 21ª Ed. Napoli: Simone Edizioni Giuridiche, 2008, p. 465).

¹⁰⁰ Segundo o art. 2095 do Codice civile italiano, os trabalhadores subordinados são classificados em quatro categorias: dirigentes, quadros, empregados e operários. Tal classificação possui um fundamento precipuamente hierárquico, conforme haja maior liberdade de atuação, poder de mando, de gestão, mas se norteia também pela natureza do serviço prestado, se prevalentemente intelectual ou manual. No Direito francês, do mesmo modo, se estabelece uma distinção essencial, embora bastante vaga, entre os trabalhadores subordinados, dividindo-os em três grupos: operários, empregados ou colaboradores e quadros (“cadres”).

No passado, a contribuição de tais operários era calculada em razão de um salário convencional previsto diretamente pela lei. Em suma, a contribuição era estabelecida pelo legislador, independentemente do montante do salário pago pelo empregador. O artigo 1º da Lei n. 81 de 2006 mudou o sistema, estendendo aos operários com contrato por tempo determinado o sistema geral de cálculo da contribuição (que era já aplicável aos dirigentes, quadros, empregados e operários com contrato por tempo indeterminado).

Assim, a partir de primeiro de janeiro de 2006, o sistema de cálculo da contribuição é o mesmo aplicável aos demais trabalhadores: trata-se do regime previsto pelo artigo 1º da Lei n. 389 de 1989, o qual prevê que a contribuição deve ser calculada no mínimo em razão do salário previsto pelos contratos coletivos (mas se o salário efetivo é maior, a contribuição deve ser calculada em razão do salário efetivo).

Para os trabalhadores autônomos, explicam Del Giudice *et alii* que:

*il calcolo dei contributi IVS si basa sulla classificazione delle aziende nelle quattro fasce di reddito agrario indicate nella tabella D allegata alla L. 233/90. Annualmente ciascuna azienda agricola è inserita nella fascia di reddito convenzionale corrispondente al reddito agrario dei terreni condotti e/o al reddito determinato dalla conduzione e dall'allevamento degli animali. (...) Coloro che svolgono l'attività di pesca in modo autonomo, anche quando non siano associati in cooperativa, debbono versare all'INPS un **contributo mensile**, soggetto ad adeguamento annuale, commisurato alla misura del salario convenzionale, calcolato su una base di 25 giorni di lavoro mensili, per i pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne associati in cooperativa (...).*¹⁰¹

O sistema italiano tem funcionado a contento, sobretudo em razão da fiscalização por parte do próprio trabalhador em relação ao cumprimento da obrigação contributiva pelo empregador. A empresa deve informar a cada três meses ao INPS a lista dos trabalhadores ocupados, pois aos empregados com contrato por tempo determinado e com tempo de serviço mínimo de dois anos o INPS paga o benefício de desemprego por uma duração máxima de 365 dias e no limite de 40% do salário mínimo. Em suma, para receber o benefício, o trabalhador deve ser registrado na lista dos trabalhadores com contrato por tempo determinado, formada pelo INPS e publicada

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 467 e 482. Em nossa livre tradução: “O cálculo das contribuições ao IVS se baseia na classificação dos estabelecimentos rurais conforme as quatro faixas de renda agrária indicadas na tabela D anexa à Lei n. 233. Anualmente, cada estabelecimento é incluído na faixa de renda convencional correspondente à renda agrícola da terra e/ou da renda determinada pela gestão e criação de animais. (...) Os que exercem atividades de pesca por conta própria, ainda quando não são associados de uma cooperativa, devem pagar ao INPS uma contribuição mensal, sujeita a ajustamento anual, proporcional à dimensão do salário convencional, calculada a partir de uma base de 25 dias de trabalho mensal, aplicável aos pescadores de pequena pesca marítima e das águas interiores associados em cooperativa (...)”.

em seu sítio eletrônico e também pela Prefeitura. Dessa maneira, cada trabalhador pode verificar se foi registrado no INPS pelo empregador e, em caso negativo, pode denunciar de imediato a falta da inscrição, demonstrando a existência do contrato. Comprovada esta, o INPS vai inscrever o trabalhador no elenco respectivo e agir em juízo contra o empregador, buscando o pagamento da contribuição devida.

Com respeito ao seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais, os operários com contrato por tempo determinado e indeterminado são segurados pelo INAIL (ao contrário dos dirigentes, quadros e empregados, que são segurados pelo ENPAIA). A cotização é recebida pelo INPS, que envia o relativo montante ao INAIL. A definição de acidentes do trabalho e doenças profissionais é similar à do regime geral. Ademais, relata Mattia Persiani que

*l'ambito di applicazione della tutela per gli infortuni sul lavoro in agricoltura è limitato dalla legge mediante due criteri che devono essere applicati in concorrenza tra loro: l'esercizio di determinate attività pericolose e la posizione in cui sono svolte. Per l'agricoltura, a differenza di quanto accade per l'industria, la legge non determina le attività che ritiene pericolose, bensì quelle che considera agricole, onde deve ritenersi che tutte le attività agricole siano pericolose. Sono considerate agricole, anzitutto, le attività dirette alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame ed attività connesse, anche se i lavori siano eseguiti con uso di macchine e non per conto e nell'interesse dell'azienda conduttrice del fondo (...). Sono altresì considerate agricole le lavorazioni connesse, complementari ed accessorie dirette alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti agricoli, purché siano svolte sul fondo dell'azienda o nell'interesse e per conto di un'azienda agricola (...). Infine, sono considerate attività agricole tutte le lavorazioni alle quali si estende la tutela contro gli infortuni nell'industria quando siano svolte da un imprenditore agricolo ovvero siano svolte per conto e nell'interesse di aziende agricole e forestali (...). La legge, dunque, ha accolto una nozione particolarmente ampia delle attività agricole, soprattutto ove si tengano presenti le attività che caratterizzano l'impresa agricola, così come questa è definita dall'art. 2135 Cod. Civ. Quell'ampiezza, tuttavia, deve, a nostro avviso, essere spiegata esclusivamente **in relazione ai bassi regimi contributivi imposti all'agricoltura anche per questa forma di tutela previdenziale, onde, qui come in altri casi, la funzione della tutela previdenziale viene, in realtà, deformata a realizzare più generali scopi di politica economica.**¹⁰² Pertanto, (...) la nozione di impresa agricola da prendere in considerazione ai fini della tutela per gli infortuni sul lavoro non coincide con quella prevista dal Codice civile (...).¹⁰³*

¹⁰² Segundo o próprio Persiani, “la gestione finanziaria della tutela infortunistica dei lavoratori dell'agricoltura, anche a ragione dell'ampiezza della nozione di infortunio indennizzabile che la caratterizza, risulta notevolmente deficitaria. Per il risanamento della gestione, la legge ha previsto un finanziamento a carico del bilancio dello Stato e un incremento dei contributi dovuti sia dai lavoratori autonomi che per i lavoratori subordinati (...).” (Diritto della Previdenza Sociale, 16ª Ed. Padova: Cedam, 2007, p. 195).

¹⁰³ Idem p. 158-159 (negritamos). Em nossa livre tradução: “o âmbito de aplicação da tutela dos acidentes de trabalho na agricultura é limitado pela lei por meio de dois critérios, que devem ser aplicados em concorrência entre si: o exercício de determinadas atividades perigosas e a localização na qual são desenvolvidas. Para a agricultura, diferentemente do que ocorre na indústria, a lei não determina as

Em situação semelhante ao que seria a nossa aposentadoria especial, o Decreto Legislativo n. 67 de 2011 estabelece a lista dos trabalhos “cansativos” que autorizam a aposentadoria antecipada em relação aos requisitos gerais. Este Decreto foi ampliado pela Lei n. 232 de 2016 e depois novamente estendido com a Lei n. 205 de 2017. Esta última lei prevê que “os operários agrícolas, zootécnicos e pescadores” desenvolvem trabalhos “particularmente cansativos e pesados”. A disciplina geral da aposentadoria prevê que a cada dois anos o Instituto Nacional de Estatística calcule o aumento da expectativa de vida e que os requisitos para aposentadoria devem ser majorados automaticamente, conforme haja incremento. O próximo aumento será de mais cinco meses a partir de janeiro de 2019, mas a Lei n. 205 de 2017 excluiu tal majoração para as pessoas ocupadas nos trabalhos “particularmente cansativos e pesados”. Por conseguinte, a partir de janeiro de 2019, tais trabalhadores têm direito: 1) à aposentadoria por idade com 66 anos e 07 meses (ao invés de 67 anos), sempre que tenham 30 anos de tempo de contribuição e o exercício de trabalho “particularmente cansativo e pesado” por 07 anos nos últimos 10 ou por metade da vida inteira de trabalho ou; 2) à aposentadoria por tempo de contribuição com 42 anos e 10 meses de contribuição (homens) e 41 anos e 10 meses (mulheres) de contribuição (em lugar, respectivamente, de 43 anos e 03 meses e 42 anos e 03 meses).

Em alternativa, os mesmos trabalhadores podem se beneficiar da “antecipação da aposentadoria social” (APE), sendo necessários 63 anos de idade e 36 anos de contribuição e desde que o trabalho “particularmente cansativo e pesado” seja exercido por 06 anos nos últimos 07 ou por 07 anos nos últimos 10. O APE social é uma aposentadoria especial (financiada, no período antecipado, diretamente pelo Estado; a

atividades consideradas perigosas, mas sim aquelas classificadas como agrícolas, já que que todas as atividades agrícolas são tidas por perigosas. São consideradas agrícolas, primeiramente, as atividades dirigidas ao cultivo da terra, à silvicultura, à criação de gado e atividades conexas, ainda que os trabalhos sejam exercidos com o uso de máquinas e não por conta e no interesse da empresa que conduz o estabelecimento (...). São, ademais, considerados agrícolas os trabalhos conexas, complementares e acessórios dirigidos à transformação e à alienação dos produtos agrícolas, desde que sejam desenvolvidos no fundo da empresa ou no interesse e por conta de uma empresa agrícola (...). Por fim, são considerados atividades agrícolas todos os trabalhos aos quais se estende a tutela contra os acidentes na indústria, quando sejam desenvolvidos por um empresário agrícola, ou seja, desempenhados por conta e no interesse de empresas agrícolas e florestais (...). A lei, portanto, acolheu uma noção particularmente ampla das atividades agrícolas, sobretudo quando estejam presentes as atividades que caracterizam a empresa agrícola, nos termos como esta é definida pelo art. 2135 do Código Civil. Essa amplitude, todavia, deve, em nossa opinião, ser analisada exclusivamente em relação aos regimes contributivos brandos impostos à agricultura também nessa modalidade de tutela previdenciária, já que, aqui como em outros casos, a função da tutela previdenciária é, em realidade, deformada para realizar objetivos mais gerais de política econômica. Portanto, (...) a noção de empresa agrícola a ser considerada para fins da tutela contra os acidentes de trabalho não coincide com aquela prevista pelo Código Civil (...).”

partir do cumprimento dos requisitos gerais, o pagamento passa ao INPS), prevista em favor de algumas particulares categorias de trabalhadores, dentre os quais os que desenvolvem trabalhos especialmente cansativos e pesados. É interessante observar também que a lei prevê que, para os operários agrícolas, cada ano de trabalho “particularmente cansativo e pesado” é cumprido com 156 dias de labor.

É importante mencionar que a expectativa de vida na Itália é bastante alta, usualmente a maior da Europa (numa acirrada disputa com a Suíça) e entre as maiores do mundo.

Com respeito ao índice de filiação dos trabalhadores rurais à previdência social, é preciso avaliar, preliminarmente, o tamanho deste setor em comparação com o mercado do trabalho na Itália. O setor da agricultura (inclusive a pesca e a viticultura) corresponde a aproximadamente 2% do PIB italiano e força de trabalho ocupada na agricultura a cerca de 4% do total.

Em geral, o percentual de trabalho informal na Itália é de aproximadamente 12% (na média da União Europeia) e a última pesquisa do Governo afirma que o valor da sonegação das obrigações previdenciárias no âmbito da agricultura é de 15,1%¹⁰⁴, enquanto o total da atividade informal no âmbito da agricultura é de 16,3%¹⁰⁵.

Para o padrão europeu, trata-se de um nível bastante alto. A razão principal da “sonegação contributiva e fiscal” na Itália é o alto nível de exigência quanto a impostos e contribuições. A soma do custo fiscal e contributivo pode chegar a 60% do salário. Assim, e por conta da alta concorrência gerada pela globalização, muitas empresas, em acordo com os trabalhadores, escolhem não pagar uma parte dos tributos.

Além desta razão, de origem econômica, há também outra: trata-se do fenômeno do “*caporalato*”¹⁰⁶, que está atualmente intimamente correlacionado com a imigração irregular, sobretudo africana.

¹⁰⁴ ISTAT, Anni 2012-2015, L'ECONOMIA NON OSSERVATA NEI CONTI NAZIONALI, 2017, p. 6.

¹⁰⁵ Relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione Fiscale e Contributiva, Anno 2017, Ministero delle Finanze.

¹⁰⁶ Em seu sentido original, o termo denominava um sistema informal de organização do trabalho agrícola temporário, realizado por trabalhadores incluídos em grupos de trabalho (equipes) de tamanho variável, que eram arregimentados por um “gato” (“caporale”, no italiano). Em síntese, o “caporale” buscava encontrar mão de obra barata, atuando como mediador ilegal entre os trabalhadores e o empresário rural. O “caporale” recebe a remuneração diretamente do empresário, faz a retenção de sua parte e repassa o valor adrede combinado aos trabalhadores. A partir de meados do século passado, com o desenvolvimento do direito do trabalho, a prática do “caporalato” emergiu gradualmente como uma atividade desenvolvida em moldes de crime organizado (inclusive, com participação da máfia). Os salários pagos aos trabalhadores (“diárias”) são consideravelmente inferiores aos regulares e no mais das vezes não há contribuição à seguridade social. Assemelha-se sobremaneira ao regime brasileiro do “turmeiro”, que arregimenta os chamados “boias-frias” para o serviço rural. Segundo o mestre da

Toda essa sonegação descrita gera obviamente uma falta de receita no orçamento dos institutos previdenciários, que, por regras contábeis, é coberta como “empréstimo”, mas na verdade fica a cargo dos ativos dos mesmos institutos. O INAIL tem duas administrações diferentes: a da indústria e a da agricultura. A primeira obtém saldo positivo todos os anos (especialmente em virtude de que, a partir do ano 2000, o percentual de acidentes de trabalho caiu em mais de 50%), enquanto a segunda enfrenta seguidos déficits (até mesmo porque o índice de acidentes na agricultura é bastante mais alto). Em virtude deste quadro, todos os anos a gestão da agricultura recebe, em “empréstimo” da gestão da indústria, o montante suficiente para o equilíbrio financeiro¹⁰⁷. Até 2017, o valor total do débito da gestão da agricultura para com a gestão da indústria chegou a 32 bilhões de euros. O sistema realiza, portanto, uma solidariedade entre a gestão da indústria e a da agricultura. No âmbito do INPS, todavia, não existe uma gestão em separado dedicada ao trabalho agrícola, razão pela qual as receitas e despesas ficam distribuídas entre a gestão geral do trabalho dependente.

Convém mencionar, por fim, que foi recentemente (em 29 de outubro de 2016) promulgada uma lei (n. 199) que restringe sobremaneira a terceirização no meio rural, vista pela doutrina local como uma legislação de combate ao denominado “*caporalato*” e também ao trabalho escravo. Segundo sua própria ementa, trata-se de “*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*”¹⁰⁸. Destaca-se especialmente o novo tipo delitivo introduzido no Código Penal italiano, pela modificação do art. 603-bis:

Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

- Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, e' punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;

Universidade de Cagliari, Gianni Loy, “O ‘caporalato’ é um grave fenômeno de exploração da mão-de-obra, presente, sobretudo, em algumas áreas do sul da Itália, que consiste na coleta de mão-de-obra genérica, em sua maioria agrícola, por parte de organizadores normalmente ligados à criminalidade organizada e em sua distribuição no meio rural para colocá-la à disposição do usuário, que, naturalmente, se limita a pagar ao ‘caporale’ que lhe forneceu a mão-de-obra. O fenômeno, atualmente, afeta, sobretudo, os trabalhadores extracomunitários.”. (El dominio ejercido sobre el trabajador. Relaciones Laborales: revista critica de teoria y practica, Madrid, La Ley, n. 02, p. 165-189, 2005, em nossa livre tradução).

¹⁰⁷ Convém salientar quem, de modo semelhante ao que ocorre no Brasil, há a regra da “automaticidade da filiação”, razão pela qual mesmo em caso de sonegação pelo empregador, haverá cobertura ao empregado que desmonstrar a existência do vínculo.

¹⁰⁸ Em nossa tradução: “disposições em matéria de combate aos fenômenos do trabalho informal, da exploração do trabalho na agricultura e de realinhamento retributivo (previdenciário) no setor agrícola”.

2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Uma vez mais, destacamos a importância de conhecer a evolução histórica alienígena para possibilitar um vislumbre do que pode ocorrer em nosso país – nesse ponto específico, como consequência de nossa recente reforma trabalhista.

3.4 Situando o caso brasileiro

Na visão de Schwarzer,

O Brasil possui um desenho muito peculiar frente ao pano de fundo da experiência internacional, uma vez que seu regime previdenciário urbano é contributivo e, na área rural, aproxima-se, de fato, de uma aposentadoria básica universal não contributiva: o benefício é de valor único (*flat-rate*) e não apresenta correlação com rendimentos da fase ativa ou com a base de incidência da contribuição. A contribuição pessoal, por seu lado, possui uma característica de tributo ao incidir sobre o faturamento com vendas da produção rural do estabelecimento agrícola familiar. Mesmo que a contribuição fosse efetivamente vertida, o regime não seria atuarialmente equilibrado nem no plano individual nem no coletivo. Por isso, há dificuldades para se identificar característica de regime contributivo no caso brasileiro. Por outro lado, o regime brasileiro não é assistencial-residual, uma vez que o direito de acesso ao benefício não se dá por teste de necessidade, mas pela circunstância de o(a) segurado(a) ter trabalhado na agricultura. Este é um evento mais próximo do conceito de cidadania por residência, adotado nos casos vistos de modelo universal básico. Parece equivocado, portanto, afirmar que a previdência rural brasileira seja assistencial.¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Op. cit.*, p. 234-235.

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que o modelo brasileiro descrito acima por Schwarzer diz respeito mais especificamente apenas ao segurado especial, pois os demais trabalhadores rurais estão em regime contributivo, ainda que a contribuição a cargo do empregador/contratante rural seja, por disposição infraconstitucional (legal), diferenciada em relação ao urbano, como teremos a oportunidade de examinar mais detalhadamente adiante. Pode-se dizer, assim, que o regime aplicável aos demais trabalhadores rurais se encaixa no (ou ao menos se aproxima do) arquétipo “contributivo diferenciado”¹¹⁰, inclusive tendo-se em vista a redução do limite etário para aposentação¹¹¹.

Feito tal esclarecimento, analisando apenas o regime afeto ao segurado especial, temos que ele se aproxima mais do modelo universal básico (Finlândia, Canadá)¹¹², até mesmo por permitir a filiação como segurado facultativo para majorar o valor e ampliar o rol de benefícios, embora haja previsão de contribuição compulsória (a qual, contudo, não guarda relação com a concessão do benefício, tampouco influencia seu valor) e exija a demonstração do desempenho de labor rural pelo período equivalente ao da carência. Destarte, concordamos com Schwarzer no sentido de que não se trata de um modelo propriamente assistencial¹¹³, embora largamente subvencionado, parecendo-nos, inclusive, ter havido uma clara opção do legislador constituinte em trazer o denominado segurado especial para dentro do regime previdenciário – embora respeitando suas peculiaridades econômicas -, o que tem um valor simbólico inestimável.

¹¹⁰ Não obstante, a contribuição a cargo do próprio trabalhador não guarda diferenciação em relação ao congêneres urbano.

¹¹¹ Antes do advento do sistema implementado pela CRFB de 1988, não havia, como já vimos, contrapartida direta por parte do beneficiário, razão pela qual – e também pelo fato de que o valor do benefício era fixo e inferior ao piso urbano, além de que o rol de benefícios era mais restrito, assim como o espectro de beneficiários (um benefício por núcleo familiar) – é possível situar aquele regime anterior como um modelo de caráter assistencial.

¹¹² No mesmo sentido, anotam Simone Barbisan Fortes, Carlos Alberto Becker e Alan Castilhos: “sob a perspectiva previdenciária, operou-se abandono da lógica estritamente securitária, para uma lógica de segurança ou seguridade social. Enquanto sob a perspectiva securitária a previdência seria um seguro, acessível mediante contribuição, tendo como decorrência o fato de que a proteção previdenciária deveria ser paga com contribuição previdenciária, sob a lógica da seguridade social a previdência passa a ser um mecanismo de proteção ao trabalhador, financiado por toda a sociedade.” (Contribuições Previdenciárias na Atividade Rural, *in* BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan [coord.]. *Previdência do Trabalhador Rural em Debate*. 1ª Ed. 2ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010, p. 107-108).

¹¹³ No mesmo sentido, Pierdoná: “(...) entendemos que a proteção é previdenciária, embora não tenha uma correlação simétrica entre as contribuições dos segurados especiais e os benefícios por eles recebidos.” (*op. cit.*).

CAPÍTULO II – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

1 Introito

Conforme antecipamos no capítulo precedente, a CRFB de 1988 configura o ponto culminante da evolução da Previdência Social Rural, por meio de sua (desta) equiparação à Previdência Urbana ou, melhor dizendo, por meio da criação de um regime único, geral, que engloba trabalhadores urbanos e rurais indistintamente. É também pela importância histórica, a qual já deixamos dantes evidenciada, que optamos por abrir nosso estudo seguindo um roteiro de “pirâmide legislativa”, delineando, preambularmente, o que está na Constituição, para depois ampliar – aí já sem o mesmo compromisso “piramidal” - o espectro de nossas indagações. É o que faz, por exemplo, Sacha Calmon Navarro Coelho em seu “Curso de Direito Tributário”, ao tratar primeiro do direito tributário que consta na CRFB, para só depois descer à legislação ordinária, o que se afigura didático no caso de matérias como a dele e a nossa, quanto às quais a Constituição confere um tratamento deveras extenso. É certo que sobre a previdência rural em si não são muitos os dispositivos pertinentes, porém, embora poucos, são de relevância central, fulcrais à compreensão do todo subsequente.

Avançando, a primeira norma da Constituição que nos interessa é o princípio da “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços [devidos] às populações urbanas e rurais”. Conforme já descrevemos, tal equiparação ou fusão configura o cume da trôpega evolução histórica da previdência rural em nosso país. Apesar de tal equiparação, a Constituição cria duas importantes distinções, que são justamente as demais normas que vão nos interessar aqui. A primeira delas é a redução em cinco anos, ao trabalhador rural em relação ao urbano, do limite etário para obtenção da aposentadoria por idade. A segunda é a criação de um sistema de custeio diferenciado para o segurado especial (que, como veremos adiante, é uma espécie do gênero “trabalhador rural”).

Em suma, são estes os três aspectos que iremos desenvolver na presente parte do trabalho, que permitem, acreditamos, estabelecer a base essencial para o restante de nosso estudo.

2 O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços devidos às populações urbanas e rurais

A Constituição, em seu art. 194, parágrafo único, estabelece que

Art. 194. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

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

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

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Convém ressaltar que, embora a Constituição fale em “objetivos”, a doutrina os vem denominando como “princípios”, o que aqui também optamos por fazer, embora nos pareça uma questão mais de terminologia. É certo que “objetivo” traz a ideia de “norte”, de “horizonte”, de uma direção a ser seguida, que é um dos aspectos – embora não o único – que a doutrina moderna reconhece hoje aos princípios. Tal feição fica bastante evidente, a nosso sentir, quanto aos incisos I, III, V e VI. Os incisos IV e VII se enquadram melhor como regras, já que há uma imposição, direta e imediata, de uma obrigação, sendo que a primeira especialmente determina desde logo a possibilidade de controle judicial. Já o inciso II, que é o que nos interessa, tem também o caráter mais de regra (imediata) do que objetivo (a ser perseguido), embora carregue também algo de vetor interpretativo, que é outra das funções que a doutrina reconhece aos princípios¹.

Outro dado relevante a considerar é que, embora a Constituição arrole tais princípios como atinentes à seguridade social como um todo, muitos deles encontram aplicação, plena ou precípua, no âmbito específico da previdência social, como é caso daquele previsto no inciso VII e, a nosso sentir, também nos incisos V e IV. Quanto àquele de que aqui tratamos (inciso II), embora cabível pensar em sua aplicação no âmbito da saúde e da assistência social, ele tem muito mais a dizer, por uma consideração histórica, dentro da previdência social.

¹ Não irei aqui mergulhar na intrincada discussão doutrinária em torno da conceituação e diferenciação de/entre princípios e regras, sendo certo que adoto a concepção mais aceita em nosso país, que é a de Humberto Bergmann Ávila.

O princípio – que, como dito, é, a nosso pensar, mais uma regra – determina que o legislador infraconstitucional não pode conferir tratamento desigual aos trabalhadores em virtude do meio geográfico em que atuam². Conforme descreve Wagner Balera,

A uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais exige igual sistema de proteção social, *id est*, o mesmo elenco de prestações, com critérios idênticos de apuração do respectivo valor. João XXIII fora taxativo, na *Mater et Magistra*: ‘não seria conforme à justiça social e à equidade estabelecer sistemas e seguros sociais ou de previdência social em que os lavradores e respectivas famílias se vissem notavelmente menos bem tratados que os setores da indústria e dos serviços. Julgamos, porém, que a política social deve ter como objetivo proporcionar aos cidadãos um regime de seguro que não apresente diferenças notáveis, qualquer que seja o setor econômico’.³

Balera identifica duas diretrizes contidas no princípio: uma da uniformidade; outra da equivalência. A uniformidade impõe que as prestações observem o mesmo critério de cálculo, impedindo, por exemplo, que o *quantum* devido a título de aposentadoria ao trabalhador urbano seja mais elevado do que o do rurícola. A equivalência, por seu turno, determina que as mesmas prestações (benefícios e serviços) conferidas às populações urbanas também devem ser dirigidas às populações rurais, isto é, o rol de prestações deve ser o mesmo⁴. Há, contudo, quem “inverta” essa visão, ou seja, conceitue que “uniformidade” se refere ao rol de prestações, enquanto “equivalência” é que diz respeito ao *quantum* devido⁵, o que nos parece mais adequado do ponto de vista terminológico.

O dado importante que podemos perceber nas descrições que trouxemos anteriormente – e que é generalizado, convém frisar – é a preocupação dirigida a que o trabalhador rural não seja aquinhado com uma cobertura inferior à do urbano, mas o contrário seria possível? A interpretação histórica conduz a essa inquietude unilateral, pois quem esteve sempre em desvantagem, ao longo da evolução previdenciária em nosso país, foi o trabalhador rural, então o que salta aos olhos, de plano, é a exigência de que tal iniquidade não perdure mais⁶. Não obstante, a Constituição não faz tal

² Para um estudo mais aprofundado do princípio da isonomia, o que foge ao escopo do presente trabalho, remeto a meu artigo “Breves Reflexões sobre o Princípio da Isonomia”, *mimeo* (no prelo).

³ *Op. cit.*, 2014.

⁴ *Op. cit.*

⁵ Neste sentido, por exemplo, Frederico Amado (Curso de Direito e Processo Previdenciário, 8ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2016). Na visão de Miguel Horvath Júnior: “A expressão ‘equivalência’ dá dimensão econômica aos serviços prestados e refere-se à igualdade geométrica, à equivalência de proporções. (...) A uniformidade indica mesmo nível de proteção para as populações urbanas e rurais.” (Direito Previdenciário, 11ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 100).

⁶ Kerbauy (*op. cit.*, 2008, p. 58), por exemplo, anota que: “O motivo da inserção do princípio em comento deu-se em atenção ao processo histórico tradicionalmente calcado na discriminação e carência na guarida

direcionamento, dizendo apenas que devem ser – urbanos e rurais - tratados de forma equivalente, o que permite concluir, a partir de uma interpretação “estática” (é dizer, desligada da evolução histórica da disciplina), que se trata de uma via de mão dupla⁷. Parece-nos ser o melhor caminho do ponto de vista técnico, pois a Constituição, ao sepultar o sistema anterior, não propõe agora uma antítese que conduza o trabalhador rural a uma situação melhor que a do urbano – salvo nas exceções que ela própria impõe, que é o alvo seguinte de nossa investigação -, senão já uma síntese – antecipada, por ser conciliatória e uniformizadora. Com efeito, o texto constitucional não permite divisar essa proposta de mão única que parcela da doutrina propõe (ainda que implicitamente)⁸ ou parece propor. Inclusive, pelo fato de a Constituição tratar explicitamente do tema, não nos parece tampouco que se possa pensar aqui na ideia de ações afirmativas que visem corrigir injustiças históricas infligidas a certas camadas da população, como ocorre na questão racial ou de gênero. De fato, isto parecer-nos-ia possível se a Constituição nada de específico consignasse a respeito ou dissesse que o trabalhador rural não pode ser tratado de forma inferior ou que deve ser tratado de forma equivalente ao urbano. Em outras palavras, o enfoque do constituinte não foi o trabalhador rural, mas sim o estabelecimento de um regime único de previdência social.

Afigura-se importante deixar isto estabelecido, pois a noção ganha relevo quando se analisa – o que faremos adiante – a regra de transição inicialmente prevista no art. 143 da Lei n. 8.213/91 ou a possibilidade, defendida por parcela da doutrina e jurisprudência, de equiparar o esporádico/eventual ao empregado rural ou ao segurado especial.

3 A redução do limite etário na aposentadoria por idade devida ao trabalhador rural

destinada à população rural. Tamanha foi a disparidade ao longo dos últimos 50 anos no tocante ao amparo conferido aos trabalhadores urbanos e agrícolas, que o constituinte viu-se compelido a conferir-lhes isonomia no tratamento, dedicando-lhes expressamente essa meta como objetivo da seguridade social.”

⁷ Lopes Júnior, por exemplo, afirma que “o novo ordenamento jurídico constitucional não (...) concede aos trabalhadores rurais apenas direitos, mas também lhes é atribuída a condição de contribuinte para o sistema de previdência social em condições também de igualdade com os trabalhadores urbanos (...).” (*op. cit.*, p. 63).

⁸ Veja-se, por exemplo, o que diz José Antonio Savaris, no prefácio de obra de autoria de Jane Berwanger (*in* *Previdência Rural: inclusão social*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 10-11): “Foram décadas de desigualdade entre os trabalhadores urbanos e rurais, e isso não apenas no que toca à previdência social. O indesejável êxodo rural denuncia exatamente isso. Não é por acaso que o constituinte deixou expresso como princípio fundamental da seguridade social a uniformidade e equivalência de benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais. Buscava-se a igualdade, o que reclama acerto de contas com o passado e consideração das atuais diferenças”.

O §7º, II, do art. 201 da CRFB diz que é assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Interpretando o dispositivo acima transcrito, podemos perceber que todos os trabalhadores rurais, em princípio, possuem direito à redução de cinco anos, sendo que, além deles (atentando à conjunção “e”, destacada no texto), o têm também aqueles que exercem suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. O produtor rural, na verdade, já estaria incluído dentro de um conceito amplo de “trabalhador rural”, mas a menção expressa ao produtor rural que exerça atividade em regime de economia familiar serve, a nosso sentir, para permitir ao legislador infraconstitucional que exclua os demais produtores rurais (que seriam o empregador rural – que pode ou não ser também trabalhador rural – e outra figura que denominamos, na forma abreviada, como “não segurado especial”, como veremos adiante). Em suma, ficamos com os trabalhadores rurais que não sejam produtores (a serviço de outrem) e com os produtores em regime de economia familiar⁹.

Na legislação infraconstitucional, o tema vem tratado pelo §1º do art. 48 da Lei n. 8.213/91, que diz que “os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinqüenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11”. São estes, respectivamente: o empregado rural, o esporádico rural (contribuinte individual), o avulso rural e o segurado especial.

Convém ressaltar que o legislador infraconstitucional incluiu o pescador artesanal e o extrativista vegetal dentro do conceito de segurado especial e, conseqüentemente, de trabalhador rural. Quanto ao pescador artesanal, a Constituição parece apartá-lo do conceito teórico de trabalhador rural (ou, em sentido contrário, pode-se entender que faz apenas uma explicitação, para evitar confusão), mas não há conseqüência prática na sua inclusão, pelo legislador infraconstitucional, no espectro do segurado especial, uma vez que a CRFB lhe confere também, como veremos adiante, a

⁹ Faço constar, contudo, a opinião, em sentido contrário ao aqui defendido, de Pierdoná: “(...) entendemos que o empregador rural pessoa física, além de empregador, é também trabalhador rural. A própria legislação o considera trabalhador, pois do contrário não o teria incluído como segurado obrigatório. (...) por isso, faz jus à redução prevista na Constituição.” (*op. cit.*).

prerrogativa do custeio diferenciado. Em suma, podem até não ser a mesma coisa, mas o regime jurídico é o mesmo. Já o extrativista vegetal pode ser, a nosso ver, enquadrado dentro de um conceito amplo de produtor rural, apesar de que sua atividade não se destina ao fornecimento de alimentos (ainda que nem toda a produção rural propriamente dita a isto se destine), o que é a justificativa sociológica defendida pela maior parte da doutrina a amparar o custeio diferenciado ao segurado especial. A previsão, de constitucionalidade questionável, será abordada mais detalhadamente adiante.

É importante ressaltar que o garimpeiro está, hoje, fora do conceito de segurado especial, embora mantenha a redução de cinco anos, por força de disposição constitucional expressa. Com efeito, considera-se que desde o advento da Lei n. 8.398/92, que alterou a Lei n. 8.212/91 (de custeio) – o que se torna indiscutível a partir da entrada em vigor da Lei 11.718/08, que modifica a Lei n. 8.213/91 (de benefícios) -, o garimpeiro que exerce sua atividade em regime de economia familiar passou a se enquadrar, tal como os demais garimpeiros, como contribuinte individual (art. 11, V, *b*).

Cabe analisar, por fim, qual é o fundamento metajurídico para o tratamento diferenciado conferido aos trabalhadores rurais em relação ao urbano. Trata-se de um tipo de ação afirmativa (correção ou amenização de uma injustiça histórica), de uma política de incentivo à permanência do homem no campo (ou de desestímulo ao êxodo rural), de uma constatação da maior penosidade do trabalho campesino ou da própria situação econômica do meio rural ou de mera consideração de caráter atuarial quanto à menor expectativa de sobrevivência do trabalhador rural? Ou ainda, um pouco de cada um desses fundamentos?

Jane Berwanger sustenta que é a maior penosidade que está a justificar o tratamento diferenciado: “Entendemos que a presunção de penosidade da atividade rural é o que justifica reduzir a idade em cinco anos”¹⁰. Em outro trabalho, anota que “A penosidade da atividade rural é amplamente reconhecida, sendo esta compreendida como de necessários esforços físicos”, pelo que os rurais “teriam dificuldades de conseguir trabalhar até a idade de 65 anos”. E reforça sua tese, citando o magistério de Gustavo Filipe Barbosa Garcia: “o trabalhador rural normalmente está exposto a condições mais difíceis e penosas de labor, muitas vezes com menor expectativa de

¹⁰ *Op. cit.*, 2013, p. 233. A autora sustenta, inclusive, que o produtor rural que resta desclassificado como segurado especial por razões outras que não o auxílio de empregados deveria fazer jus à redução do limite etário, mas a lei não dispõe neste sentido.

sobrevida.”¹¹. Luis Rodrigues Kerbauy defende a mesma ideia: “É, pois, o maior desgaste experimentado pelo trabalhador rural que justifica o tratamento diferenciado que lhe é conferido em particular no que diz respeito à aposentadoria por idade, com redução de cinco anos no critério material (...).”¹².

É preciso, porém, apartar, desde aí, dois posicionamentos que me parecem distintos (ainda que eventualmente com interseções entre si): o desgaste imposto por uma maior penosidade do labor rural ao longo da vida determina a aposentadoria precoce ou a maior penosidade imediata do trabalho impede a permanência em atividade do idoso? Este último entendimento me parece mais adequado. Com efeito, o desgaste maior parece justificar uma redução no tempo de contribuição (ou seja, do tempo em atividade), tal como ocorre na aposentadoria especial (na qual a insalubridade justifica um encurtamento do tempo de trabalho), mas não propriamente uma redução do limite etário. A idade avançada é considerada pela doutrina como um risco ou contingência presumido(a) - ou seja, uma “invalidez virtual”¹³ - pelo legislador. Dado que o trabalho no campo, na imensa maioria dos casos, é desenvolvido a partir do esforço físico, dependendo do emprego de força corporal considerável e também de ritmo intenso (ao contrário do que ocorre no meio urbano, onde não é o mais comum) - além de sujeição a intempéries e outras condições abrasivas (ergonômicas, de deslocamento etc.), que geram um maior desgaste imediato -, é certo que é preciso ostentar uma condição de saúde minimamente condizente com esse tipo de tarefa, sendo cabível alegar, assim, que a “invalidez virtual” chega mais cedo para o trabalhador

¹¹ (BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; SCHUSTER, Diego Henrique. A Reforma Previdenciária e os Trabalhadores Rurais. *Juris Plenum Previdenciária*, ano V, número 17, fevereiro de 2017, p. 33-48)

¹² A Previdência na área rural: benefício e custeio. 2008. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2008, p. 103.

¹³ Valéria de Fátima Izar Domigues da Costa salienta que “José Manoel Almansa Pastor conceitua a velhice em dois sentidos distintos, dos quais depende o critério que justifica sua proteção e, em última análise, a própria visão e configuração da velhice no sistema concreto de seguridade social. Num primeiro sentido, a velhice é vista como sinônimo de ancianidade, como último período da vida do homem. Basta alcançar-se esse período com o cumprimento da idade, para encontrar-se em situação de velhice. O autor justifica a proteção no direito ao descanso, concedida como uma contraprestação ou recompensa pelos anos de atividade produtiva. A entidade de proteção se configura como uma poupança durante o período de atividade laboral e extraída do produto desta, para ser destinada ao descanso do ancião. Num segundo sentido, a velhice é sinônimo de senilidade, entendida como minoração psicossomática produzida pela erosão do tempo. A proteção, nesse caso, não se fundamenta no direito ao descanso, mas se justifica pela situação de necessidade social em que se instala a incapacidade fisiológica que o impede de exercer o trabalho. A proteção é qualificada como retiro, como apartamento das ocupações habituais, dado que a incapacidade fisiológica o impossibilita de continuar a exercer atividade laboral. A aposentadoria não aparece como resultante do tempo de serviço, mas atende a necessidade social, que consiste na incapacidade laboral. (Um Paralelo sobre a Aposentadoria, por Idade, dos Trabalhadores: Urbano e Rural. 2005. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2005, p. 75).

rural¹⁴, já que ele perde drasticamente a capacidade laborativa para aquele tipo de atividade e, conseqüentemente, a competitividade, e não há muitas hipóteses de realocação em atividade que não exija dispêndio de relevante energia física¹⁵. Tem-se aí um argumento que me parece bastante convincente, ainda que, cabe referendar uma vez mais, estejamos aqui apenas tecendo ilações de natureza sociológica, buscando as eventuais razões que inspiraram o legislador constituinte, as quais, sabemos, podem até nem existir e, ao menos desde um ponto de vista positivista, são juridicamente irrelevantes (ou quase).

Acerca de funcionar a redução do limite etário, aliada ao tratamento contributivo diferenciado previsto para o segurado especial (a seguir examinado), como fator de fixação do homem no campo, vários autores possuem tal crença, ainda que não sejam muitos os estudos, até mesmo pela dificuldade metodológica e de colheita de dados (e a se considerar, ademais, a existência de outros fatores intervenientes), que demonstrem seu fundamento. Parece-nos intuitivo, a prescindir de demonstração, que o estabelecimento em si da previdência rural em 1971 funcionou como um incentivo a refrear o êxodo rural¹⁶ e certamente o seu robustecimento, com o advento da nova ordem constitucional em 1988, reforçou tal sentimento. Este é um lado da história. Aqueloutros fatores por si sós, contudo, em virtude da longa estrada laborativa a ser percorrida até se chegar à aposentadoria, são mais difusos, de apreensão um pouco mais rarefeita, menos motivacionais – assim pelo menos quer nos parecer.

¹⁴ Silvio Marques Garcia anota que “Dada a situação de fragilidade do trabalhador rural, ocasionada pelas agruras do envelhecimento na roça, com todas as características que tornam dura a vida no campo, a ponto de significar socialmente um status de desintegração em relação à modernidade, à cultura e à tecnologia, impõe-se reconhecer ao trabalhador do campo a necessidade de um tratamento diferenciado, em atenção ao princípio constitucional da igualdade.” (*op. cit.*, p. 83-84).

¹⁵ Valéria Costa parece concordar com tal posicionamento ao referir que “se sabe que o trabalho, no campo, é mais penoso fisicamente que o trabalho urbano e a dinâmica do trabalho rural não perdoa aquele que não tem mais destreza para a labuta. O corte de cana, a ordenha, o arado etc., todos são serviços braçais e que se iniciam em horas precoces do dia, bem de madrugada e que se prolongam por período extenso, necessitando de todo esforço físico possível do trabalhador, de modo que aquele que adquiriu certa idade, comprovadamente, não tem mais a destreza do jovem, razão por que não mais é interessante para os empregadores, que necessitam do serviço a contento. (...) a boa saúde física do trabalhador rural é requisito indispensável para sua sobrevivência, pois a partir de sua decadência física, os contratantes evitam escolhê-lo.” (*op. cit.*, p. 113-114).

¹⁶ Celso Barroso Leite apontava em 1973 que “Antes mesmo de se cogitar de satisfatórias condições de trabalho, (...) preocupa-se o ser humano com a garantia do trabalho e, quando existe razoável presunção de que ele não faltará, com a garantia genérica da proteção social. Não é por outro motivo que a previdência social tem sido considerada como poderoso fator de fixação do homem ao meio rural, parecendo lícito colocá-la à frente de qualquer outro (exceto, naturalmente, a garantia do próprio trabalho). (...) É óbvio que a previdência social não bastará, por si só, para reter no campo o trabalhador rural, mas não será demais repetir que ela se situa em posição de nítido relevo entre os fatores capazes de contribuir para isso.” (*Op. cit.*, 1973, p. 72).

Segundo relatório da CONTAG, intitulado “Previdência Social Rural: potencialidades e desafios”, de julho de 2016,

trabalho de Galiza e Valadares (2016), nos mostra que, diferentemente do urbano, o(a) trabalhador(a) rural, em sua maioria (78% homem e 70% mulher para o ano de 2014), ingressa ao trabalho antes dos 14 anos de idade. (...) A questão da expectativa de vida¹⁷ e a idade média de aposentadoria do homem do campo são fatores que não podem passar despercebidos. Galiza e Valadares (2016) justificam muito bem esses pontos ao afirmarem que ‘se a penosidade e o início precoce da atividade rural já são argumentos suficientes para justificar a diferença de 5 anos na idade mínima para requerer a aposentadoria por idade, há ainda outras importantes considerações a fazer’. (...) é praticamente idêntica entre os segurados da cidade e do campo (...) a idade média de aposentadoria[:] dos rurais é de 58,4, enquanto que, dos urbanos, é de 58,9. Isso ocorre porque cerca de metade dos benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos em 2015 foram ‘por tempo de contribuição’ (...). As aposentadorias rurais, por seu turno, foram em 99% dos casos ‘por idade’ (...).

Noutra passagem, o mesmo texto descreve que:

Quanto à permanência das famílias no campo, Galiza e Valadares (2016) mostram que a partir dos resultados dos últimos quatro censos demográficos que, a despeito dos critérios arbitrários de divisão entre rural e urbano, uma proporção maior da população rural tem, sobretudo no último decênio, continuado a viver no campo. Pela Tabela 7 é possível extrair que a taxa de permanência no campo da faixa entre 15 e 19 anos, de 1980, é de cerca de 60,6%. Esmiuçando, significa que cerca de 60% das pessoas dessa faixa que viviam no campo, em 1980, continuavam a morar nele em 1991. Seguindo o mesmo raciocínio, nota-se que, em 2000, 75,7% dos que viviam no campo em 1991 permaneceram no meio rural. Em 2010, a permanência foi de 85% em relação aos membros da faixa entre 15 e 19 anos que ainda viviam no campo em 2000. Os dados indicam, pois, que a taxa de permanência no campo aumenta com o envelhecimento – os membros da faixa 15 a 19, que tinham entre 15 e 19 anos em 1980, chegavam em 2010 com idades entre 45 e 49 anos, confirmando a tese que as migrações concentram-se na juventude. (...) Para Galiza e Valadares (2016), o período de 2000 a 2010 compreende as maiores taxas de permanência de jovens no campo. Ainda que não sejam suficientes para afirmar a existência de uma relação de causalidade entre previdência rural e permanência no campo, os dados permitem ao menos sublinhar que o aumento das taxas de permanência dos jovens no campo parece estar correlacionado à melhoria das rendas e condições gerais de vida das famílias rurais, boa parte devido a ampliação do acesso aos benefícios previdenciários e à irradiação de seus efeitos no contexto domiciliar e produtivo.

Em suma, parece-nos certo que a existência de um regime previdenciário para o trabalhador rural, ao ser cotejada com sua inexistência no passado, é um fator que

¹⁷ Beltrão, Oliveira e Pinheiro (*op. cit.*, p. 05), contudo, anotam que a esperança de vida ao nascer da população rural em comparação à urbana em cada Estado da Federação é igual ou mais alta, porém, como há proporcionalmente maior contingente de população rural nos Estados com menor expectativa de vida, na consideração global a população rural acaba por ficar aquém da urbana. Isto não significa, é claro, que a tese acerca da maior penosidade do trabalho rural seja infundada, já que há inúmeros outros fatores a influenciar na expectativa de vida, sendo que a análise da expectativa de sobrevivência ao se aposentar parece ser inclusive mais útil.

contribui para a permanência do homem no campo. Quanto ao impacto do tratamento diferenciado mais benéfico, contudo, é um sintoma que não se nos afigura tão evidente, mas é certo que falamos aqui em impressões pessoais, não baseadas em dados empíricos.

Enfim, em nossa visão, o custeio diferenciado do segurado especial (que estudaremos a seguir), aliado à duradoura regra de transição - que dispensava a comprovação de contribuição - aplicável também a outros tipos de trabalhador rural (o que é estudado nos capítulos seguintes), poderia servir não apenas passivamente, incentivando a permanência de quem já está no campo, como também ativamente, estimulando a ida ou retorno de trabalhadores do meio urbano para o rural. Poderia, em tese, caso seu conhecimento pleno fosse bastante difundido e, ademais, se outros fatores, em especial as condições em geral mais precárias de vida e trabalho, não servissem como contraponto a um privilégio que se torna demasiado obscuro e distante, ao exigir uma longa permanência do trabalhador no meio rural.

A redução do limite etário, por sua vez, parece gerar um impacto ainda menor - possivelmente bem menor - nesse estímulo descrito. Com efeito, imagina-se que uma redução em cinco anos da idade mínima para se aposentar por idade não tem, isoladamente, o condão de servir como fator determinante ou mesmo significativo a refrear o êxodo rural. Deveras, a influência aparenta ser mesmo menor do que aquela gerada pelo custeio diferenciado, a ser examinado em seguida.

4 O custeio diferenciado do segurado especial

Reza o §8º do art. 195 da CRFB que o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. O garimpeiro esteve aí incluído até o advento da Emenda Constitucional n. 20 de 1998¹⁸.

Aqui, no custeio diferenciado, estão abarcados apenas o pescador artesanal e o produtor rural, desde que exerçam sua atividade em regime de economia familiar. É o

¹⁸ Percebe-se, então, que a alteração processada pela Lei n. 8.398/92, dantes descrita, esbarraria na previsão constitucional, que só veio a ser extirpada em 1998.

que o legislador infraconstitucional classifica, com algumas alterações, como “segurado especial”.

A dicção constitucional não é das melhores, mas podemos entender que o produtor rural é aquele que possui terra, não importando a natureza da posse. Com efeito, a CRFB prevê o arrendamento, a meação e a parceria, sendo que o legislador infraconstitucional fala também em usufruto, assentamento e comodato e, ademais, em posse (em sentido estrito ou residual) e propriedade. Poder-se ia, tecnicamente, falar apenas em posse em sentido amplo. Não me parece haver qualquer inconstitucionalidade na ampliação aqui, já que o constituinte laborou com imprecisão técnica, ao falar em “produtor, parceiro, meeiro e arrendatário”, pois os três últimos dizem mesmo respeito à natureza da posse, mas o primeiro parte de outra ordem de consideração, pelo que é possível reputar que a conceituação se baseia neste termo – “produtor” - e os demais configuram exemplos, que demonstram não importar a natureza da posse – basta, portanto, tê-la, de algum modo, e produzir. Outro dado importante é que a produção deve observar o “regime de economia familiar, sem empregados permanentes”. Em primeiro lugar, observo que o que a CRFB veda é a contratação permanente de empregados, ou seja, a *contrario sensu* permite a contratação temporária, o que é (hoje, extensamente) regulado pela legislação ordinária¹⁹. Por outro lado, cabe interpretar se o que a CRFB denomina como “regime de economia familiar” é justamente a não contratação de empregados permanentes ou se são dois requisitos que devem ser acumulados (ou, ainda, se o segundo termo complementa ou exemplifica o primeiro), ou seja, se além de não possuir empregados estáveis, deve-se observar determinado regime de exploração, classificado como “de economia familiar”. Com efeito, a lei, ao tratar do tema, cria hipóteses, para além da contratação de empregados, que desqualificam o produtor rural como segurado especial, conceituando economia familiar como “a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes” (§1º do art. 11 da Lei n. 8.213/91). Como veremos com maior vagar adiante, a lei traz outras circunstâncias – como, observados certos limites, o

¹⁹ Embora a CRFB, desde sua promulgação, vede apenas a contratação de “empregados permanentes”, a Lei n. 8.213/91, na redação originária de seu art. 11, §1º, estabelecia proibição absoluta (“sem a utilização de empregados”), o que sempre foi criticado pela doutrina, com repercussão na jurisprudência. Apenas com o advento da Lei n. 11.718/08 a situação veio a ser legislativamente modificada, como veremos mais detalhadamente no decorrer do presente trabalho.

tamanho da propriedade, a utilização desta para outros fins ou a outorga a terceiros, o exercício de atividade urbana ou a existência de outra fonte de renda etc. – que descaracterizam a condição de segurado especial, ou seja, parte do pressuposto de que regime de economia familiar vai além da não contratação de empregados permanentes.

Sobre o pescador artesanal, a Constituição igualmente exige o exercício em regime de economia familiar, sendo que a Lei n. 8.213/91 fala que ele deve fazer “da pesca profissão habitual ou principal meio de vida”. Convém ressaltar, assim, que já na conceituação básica o legislador admite que a pesca não será a única atividade do segurado, o que decorre provavelmente do fato de que é profissão que está demasiado sujeita a condições ambientais, especialmente sazonais mas não só, havendo inclusive períodos de defeso legalmente previstos.

Estabelecidos os sujeitos agraciados com o custeio diferenciado, resta saber no que este consiste. Em síntese, a CRFB determina que devem contribuir “mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização”, o que significa dizer que não se lhes pode ser exigida contribuição semelhante à que é aplicável aos demais segurados do RGPS (prevista no inciso II do art. 195 da CRFB). Em suma, se e quando comercializar a produção, o segurado especial recolhe contribuição incidente sobre o valor da venda. Desde aí, surgem muitas divergências interpretativas, mas tem prevalecido amplamente, hoje, o entendimento que delinearei a seguir.

Sustenta-se que o legislador infraconstitucional, em observância ao que predispõe a CRFB, criou um sistema no qual a contribuição a que o segurado especial está obrigado não guarda correlação com a obtenção de benefícios. Portanto, se praticou o fato gerador e não recolheu, esta é uma questão que deve ser solvida na seara tributária. Como a Constituição não vincula a percepção de benefícios aos recolhimentos (destarte, aquele que destina a produção apenas à própria subsistência, não a comercializando, faz jus ao enquadramento²⁰), o legislador exige apenas que o segurado especial comprove o exercício de atividade rural durante período equivalente à carência que seria exigida para a obtenção do benefício pretendido. Destarte, o segurado

²⁰ Há entendimento, hoje bastante minoritário em jurisprudência, no sentido de que aquele que produz apenas para a própria subsistência - ou, na prática forense, que não comprova ter, ao menos alguma vez, recolhido contribuição - não faria jus ao enquadramento como segurado especial. Na doutrina, cabe destacar, neste sentido, a abalizada opinião de Pierdoná: “(...) não significa que é segurado especial o agricultor que produz apenas para o consumo próprio. Neste caso, não há que falar em substituição dos rendimentos do trabalho e, dessa forma, não há que falar em proteção previdenciária. (...) Assim, nem todo pequeno agricultor faz jus a proteção previdenciária. Se ele não comercializa a produção significa que ele não possui rendimentos do trabalho, não havendo que falar em substituição dos rendimentos do trabalho por meio da previdência social. (...) não há o que se substituir.” (*op. cit.*).

especial está inserido numa sistemática não necessariamente contributiva ou na qual a contribuição eventualmente devida não influencia no direito à percepção de benefícios, tampouco no cálculo. Em suma, a relação adquire um caráter quase assistencial – por não exigir contrapartida específica do beneficiário -, o que parece inegável, muito embora parcela da doutrina refute tal conceituação, por entendê-la depreciativa, quase pejorativa.

Resta-nos analisar, aqui também, qual é a justificativa metajurídica para o custeio diferenciado. Decorreria de um incentivo à permanência do homem no campo ou de uma política de inclusão social decorrente da constatação de que a exigência de contribuição resultaria, na prática, em desamparo generalizado, inclusive eventualmente²¹ onerando a rubrica da assistência social²²?

Pois bem, é certo que o gasto com o pagamento de benefícios na área rural supera, em muito e há muito²³, o montante arrecadado²⁴ no meio a partir das

²¹ Já que o requisito etário para obtenção de benefício assistencial ao idoso é de 65 anos.

²² A qual, inegavelmente, confere menor dignidade social, até por não ter como fundamento o valor social do trabalho.

²³ Delgado e Schwarzer (*op. cit.*) apontam que “No período de 1993/1998 analisado, as ‘fontes legais’ de arrecadação rural variam do mínimo de R\$ 509 milhões ao máximo de R\$ 685 milhões, que representam algo em torno de 8%, no mínimo, e 9,5%, no máximo, dos recursos despendidos com pagamento de benefícios. Nesse subsistema haverá, portanto, necessidade de financiamento em torno de 90% de suas despesas, que serão cobertas por dois tipos de transferências: (i) internas ao próprio sistema previdenciário, assumindo-se a permanência da vinculação de recursos do setor urbano para o setor rural; e (ii) externas ao sistema previdenciário, mas no âmbito do sistema de seguridade social. (...) Essa é a situação atual do financiamento do subsistema rural, que seria previsível e até sancionada pela Constituinte de 1988. A necessidade de transferências urbano-rurais é inegável e permanente (...)”. Já no ano de 1999, destacavam Delgado e Cardoso Jr. (*op. cit.*, p. 22) que “Tais benefícios macrossociais são fiscalmente onerosos e, como não poderia deixar de ser, impactam estruturalmente as contas da previdência ou da seguridade social com novos encargos (não cobertos por contribuições específicas), que implicam um déficit estrutural do subsistema rural em mais da metade do valor de suas receitas legais ou vinculadas por analogia (caso da contribuição patronal urbana). Isso, portanto, coloca o problema do financiamento do sistema como questão ainda não equacionada”.

²⁴ Há que se destacar também, é claro, a sonegação fiscal, que aparenta ser intensa no meio rural. Berwanger anota que o PIB agrícola “totalizou em 2011 o volume de 575 bilhões de reais. Se fosse arrecadada toda a contribuição previdenciária devida sobre esse valor (575 bilhões x 2,1%), a previdência contaria com 12 bilhões de reais. Porém, a arrecadação da área rural foi de menos da metade desse valor.” (*op. cit.*, 2013, p. 133). É certo que o parâmetro do qual a autora parte não é de todo seguro, considerando inclusive que grande parte da produção é exportada com isenção tributária, mas é capaz de fornecer uma noção aproximada da evasão (lícita ou ilícita). Com efeito, em outro trabalho (A Constitucionalidade do Segurado Especial, Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Lex Magister, Ano V, n. 29, out-nov/2015, p. 5-29), a mesma autora, analisando a diferença entre arrecadação e gasto no meio rural, salienta, citando estudo da ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, o seguinte: “a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição previdenciária sobre a comercialização rural. Segundo, porque o setor primário agrícola diminui a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços. Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador como, por exemplo, o lucro. Entender essas razões é fundamental para afastar propostas oportunistas que pretendem diminuir os direitos previdenciários do trabalhador rural”.

contribuições previdenciárias²⁵. Berwanger noticia, por exemplo, que na década passada a relação entre o que se arrecadava e o que se gastava era de aproximadamente 13%, reconhecendo, assim, que “há um forte subsídio à previdência rural”²⁶. Na época que atualmente atravessamos (o ano em que escrevemos é 2018), em que se discute uma ampla reforma na previdência, tem sido propagado, pelo governo e demais interessados em sua aprovação, que a previdência rural é a principal responsável pelo déficit no RGPS²⁷.

Parece-nos claro que a opção constituinte é no sentido de que a previdência do segurado especial seja realmente subsidiada, ou seja, a existência em si de déficit é algo ínsito, natural e não uma degeneração do sistema²⁸. Convém salientar que há vários sistemas previdenciários no mundo (v. g., Nova Zelândia, Uruguai) que trabalham com a probabilidade ou certeza de déficit – que é coberto pela receita tributária genérica -, o que, em tais casos, não configura uma preocupação. Vimos, em nosso breve informativo

²⁵ Miguel Cabrera Kauam (A Sustentabilidade Econômico-Financeira da Previdência Social quanto à Clientela Rural, in BATISTA, Flávio Roberto; MACIEL, Fernando; MORAIS, Dalton Santos; RIBEIRO, Rodrigo Araújo [Org.]. A Seguridade Social em Questão: da normatividade à jurisprudência. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 211-212) relata que, nos idos de 2011 e 2012, o TCU promoveu uma auditoria em mais de 700 mil benefícios previdenciários, sendo que as razões declinadas para justificar o procedimento foram os “déficits crônicos registrados no (...) RGPS ano após ano, concentrado especificamente nos benefícios de clientela rural; o baixo volume de arrecadação de contribuições previdenciárias na área rural; e o crescente número de benefícios concedidos para essa clientela”.

²⁶ *Op. cit.*, 2008, p. 131.

²⁷ Essa “propaganda”, porém, não é novidade ou invenção do atual governo. Com efeito, já em 2013, Flávio Roberto Batista descrevia que “as leis orçamentárias anuais são divididas em orçamento fiscal e orçamento da seguridade social (...). Mais (...) recentemente o Ministério da Previdência tem inclusive separado as contas previdenciárias dos setores urbano e rural, evidenciando que a suposta falta de recursos previdenciários é de responsabilidade da previdência rural, já que a previdência urbana seria superavitária. (...) não existe previsão constitucional para um orçamento da previdência social, que deve estar integrada no orçamento da seguridade social (...)[,] que entre 2008 e 2011 (...) foi sempre superavitária. (...) a divulgação de dados em total dissonância com o texto constitucional responde a reclamos políticos ligados à aceitação popular das reformas.” (Reformas da Previdência sob o prisma do custeio e da distribuição de benefícios: um olhar de totalidade. Revista do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, Ano XXIV, n. 117, abr/jun de 2013, p. 17-30).

²⁸ Kaum destaca que “o modelo tradicional contributivo desenhado para trabalhadores urbanos, assalariados formais e com rendimentos regulares, não pode servir de base para a análise da realidade rural. (...) Por consequência, considerando-se que a população rural ocupada não possui capacidade contributiva ou de geração de renda equiparável à população urbana, a adoção de um modelo contributivo estrito ou indiferenciado certamente excluiria a maioria da população rural da cobertura previdenciária. (...) Com efeito, embora a adoção de mecanismos redistributivos e a segmentação do sistema previdenciário por clientelas possa[m] trazer conotação negativa ou paradoxos de isonomia, tem-se que a subvenção da chamada clientela rural ‘facilita a sucessão intergeracional na unidade produtiva, fomenta a modernização tecnológica, fixa a população na área rural’ e, entre outros pontos, exerce papel fundamental para a segurança alimentar e combate à pobreza. Por isso, entende-se equivocados atribuir a essas formas diferenciadas de custeio o caráter deficitário (...), eis que as subvenções (...) são mecanismos absolutamente necessários para o adequado tratamento da clientela rural. Tem-se como premissa básica, portanto, a de que o sistema previdenciário de cobertura rural é, por natureza, desequilibrado do ponto de vista econômico-financeiro e que a homogeneidade de tratamento urbano-rural exige por excelência o subsidiamento do sistema de proteção social para a área rural, dado o desequilíbrio do seu próprio potencial de financiamento” (*op. cit.*, p. 212-213).

de direito comparado, que a previdência rural é subsidiada em vários países. O que queremos dizer é que, ao contrário do que muitos pensam e defendem, a existência de déficit na previdência é antes uma opção política e não necessariamente uma “ferida aberta” em termos orçamentários²⁹.

É claro que, do ponto de vista político, se pode discutir, contestar e eventualmente rever a opção constituinte. Do mesmo modo, é possível avaliar se o *quantum* do déficit atingiu um patamar inaceitável e, por isto, o sistema merece ser redimensionado. Neste passo, é relevante observar o comparativo entre os gastos com a

²⁹ Há países que optam por não estabelecer um financiamento direto, ou seja, os benefícios são pagos a partir do “caixa único do tesouro”; há outros que estabelecem um percentual da arrecadação tributária geral que será destinado à seguridade social (como acontece aqui no Brasil, em termos de patamar mínimo, com saúde e educação). O financiamento direto, portanto, não é o único método existente. É certo, contudo, que foi o adotado pelo nosso Constituinte. Ainda assim, mesmo com o financiamento direto, o déficit eventual continua a ser uma opção política, decorrente de uma aplicação da ideia de solidariedade social no âmbito do financiamento. No Uruguai, por exemplo, onde há financiamento direto, o *Banco de Previsión Social* (ente autônomo criado diretamente pela Constituição, o “INSS de lá”, mas que é responsável também por administrar o custeio) teve superávit pela primeira vez em sua história no ano de 2008, segundo notícia a imprensa. Nos demais exercícios, o Estado cobriu o déficit (o que a legislação de regência lá prevê expressamente). Há outros exemplos. No Brasil, contudo, a CRFB fala em “equilíbrio financeiro e atuarial” na previdência social (art. 201), e diz também que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (§5º do art. 195). A análise hermenêutica de tal construção é complicada, não é clara. A grande problemática, em nossa visão, é a seguinte: há tributos cuja arrecadação é vinculada à previdência social (com fato gerador mais ligado diretamente à atividade laborativa) e outros que são destinados à seguridade social em geral (dentro da qual está a previdência). A CRFB prevê aportes à seguridade social oriundos do orçamento global dos entes federativos (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” - grifamos). Então, a pergunta essencial que fica é: a previdência social deve ser financiada apenas e tão somente pelos tributos que lhe são exclusivos (e, daí, não pode ser deficitária?) ou os demais recursos dirigidos à seguridade social podem ser usados na previdência (quando, como a CRFB prevê até a possibilidade de utilização do orçamento geral, fica complicado falar em “vedação ao déficit”). E há, ademais, a questão da Desvinculação de Receitas da União - DRU (atualmente em 20%) e quejandos (a história revela a utilização do caixa da previdência em obras como a construção de Brasília e da Transamazônica; e se, ao invés disto, o dinheiro tivesse sido investido, quanto não poderia estar rendendo para fazer frente aos gastos?). Ou seja, se ao menos as receitas assim denominadas exclusivas o fossem efetivamente, mas nem isso. As Constituições de países vizinhos (ou próximos), como as de Equador, Colômbia e Argentina, por exemplo, trazem a previsão expressa de que os recursos destinados à seguridade social não podem ser desviados, o que denota a preocupação com uma prática corriqueira na região.

Aqui não é o melhor lugar para debatermos sobre uma “auditoria” do déficit, mas é certo que em muitos dos diagnósticos que vêm sendo apresentados, as questões que colocamos – a inexistência do denominado aporte “indireto”, a utilização da arrecadação das contribuições previdenciárias em sentido estrito para outros fins (alimentando o mercado financeiro, é dizer, enchendo os bolsos dos banqueiros ao fim e ao cabo, a título de pagamento do “serviço da dívida”, que nunca é auditada), a desconsideração da arrecadação global com contribuições para a seguridade social e, paradoxalmente, a consideração de gastos alheios à previdência (ao menos com benefícios assistenciais) etc. – são solenemente ignoradas. Como descrevia Berwanger já em 2008 – para se ver que não é uma questão de governante -, “há uma espécie de manipulação de informações, quando se trata de receita previdenciária e análise de dados” (*op. cit.*, 2008, p. 135).

previdência urbana e a rural. Conforme os dados oficiais apresentados pelo governo³⁰, o gasto com benefícios urbanos atingiu a casa de 402,8 bilhões de reais em 2016 e com benefícios rurais chegou a 113,1 bilhões. O número de benefícios urbanos em manutenção em dezembro de 2016 era de 19,784 milhões e de rurais de 9,419 milhões. Destarte, o gasto com previdência rural representa cerca de 22% do total e o número de benefícios rurais atinge pouco mais de 32% do global, observando que cerca de 98,5% dos benefícios rurais são de valor igual ou inferior³¹ a 1 salário mínimo e que na previdência urbana tal relação atinge cerca de 46%.

Ora, segundo dados do IBGE, é de 16% o percentual da população rural no Brasil, o que parece demonstrar que há uma incompatibilidade considerável com o percentual de benefícios concedidos aos trabalhadores rurais³².

Aí está o dado que se nos afigura mais preocupante. A nítida impressão é de que a concessão indevida de benefícios rurais atinge um patamar alarmante. A imprensa noticia que há municípios no Brasil nos quais o número de benefícios rurais supera a população rural total apurada pelo IBGE. Quem trabalha no meio, como é nosso caso,

³⁰ Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Resultado-do-RGPS-2016-12-urbano-rural_web-VF-1.pdf (consulta em 03/06/2017).

³¹ A existência de benefícios com valor inferior ao salário mínimo deve-se ao desmembramento de pensões e ao pagamento de benefícios como o salário-família, o auxílio suplementar, o auxílio acidente e o abono de permanência.

³² A impressão que temos, mas não dispomos de dados a respeito, é de que muitas pessoas que trabalham no campo residem no meio urbano e a recíproca é menor, assim como muitos que trabalhavam no campo migram para a cidade após a aposentadoria, especialmente em busca de melhor estrutura médica na velhice, e nem tantos fazem o caminho inverso. Com base em pesquisa de campo realizada em meados da década de 1990, Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. (Relações de Cooperação, Migrações e Bem-Estar Domiciliar. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 81-100) apontam que “Cerca de 27% de todas as famílias visitadas nas regiões Sul e Nordeste declararam pelo menos uma mudança de domicílio desde o início do recebimento do seguro previdenciário. Simetricamente, 73% das famílias sulinas e nordestinas não realizaram qualquer migração desde o início do recebimento do benefício, fato que é bastante significativo para se interpretar a dinâmica demográfica dos aposentados e pensionistas rurais. (...) a migração da zona rural para a zona urbana está relacionada à necessidade, por parte de beneficiários ou seus familiares, de aproximar sua residência de locais prestadores de serviços gratuitos de saúde e educação.”. Helmuth Schwarzer – citado por Kovalczuk Filho (*op. cit.*, p. 118) -, a partir de um estudo feito no Pará, relata que a previdência rural “parece efetivamente fixar os idosos nos municípios rurais, ao menos até que algum problema de saúde surja ou ocorra a mudança dos filhos”. Isto ajuda a explicar uma parcela da divergência. Sobre outro aspecto, é certo que a idade mínima para se aposentar é menor para o trabalhador rural, porém sua expectativa de vida também é, no geral, menor e, ademais, a aposentadoria por idade representa um percentual de apenas 1/3 do total geral de benefícios atualmente concedidos, sendo que a aposentadoria por tempo de contribuição, que é obtida com idade média inferior a 60 anos e é precipuamente urbana, atinge número superior à metade do *quantum* de aposentadorias por idade concedidas. Assim, este último aspecto não nos parece ser muito relevante na avaliação.

Outros aspectos que podem ser considerados são a informalidade e o quantitativo de trabalhadores urbanos vinculados apenas a algum regime próprio de previdência (RPPS).

De todo modo, considerando uma população total de 210 milhões de habitantes no Brasil, temos um percentual aproximado de 11% em comparando benefícios e população urbana, proporção que chega a 28% no meio rural.

percebe que a intensidade de fraudes praticadas, administrativa e judicialmente, é altíssima, sendo que muitas delas, embora visíveis, passam ao largo do controle em virtude da dificuldade – inerente, em grande parte - que o INSS tem em produzir a contraprova. O problema, portanto, não nos parece estar na existência em si do subsídio, não é aí que a legislação propriamente falha, mas sim ao prever uma informalidade quase completa, escancarando as portas para a malícia³³, o que se tem revelado assustadoramente nefasto³⁴. Por isso mesmo é que temos proposto, nos debates em torno da atual reforma em andamento, que seria relevante criar uma contribuição anual módica para o segurado especial – adicional, ou seja, mantendo a que já existe atualmente, sobre a venda da produção -, de forma a não onerá-lo demasiadamente, mas, ao mesmo tempo, criando uma formalidade que, acreditamos, reduziria drasticamente a fraude³⁵. Em suma, mantém-se o subsídio, mas apenas a quem realmente faz jus.

³³ Kauam (*op. cit.*, p. 223) relata que “entre os anos de 2013 e 2014, a Procuradoria-Seccional Federal em Londrina – PR (...) realizou pesquisas externas em 600 ações judiciais para comprovação de atividade rural (...), sendo que em 65% dos casos as pesquisas indicaram que os requerentes não se tratavam de trabalhadores rurais, sendo em grande parte microempresários, donas de casa e outros tipos de trabalhadores urbanos que, não atingindo tempo de contribuição para concessão de benefício previdenciário nessa condição, buscam em juízo a indevida equiparação ao segurado especial, por meio do reconhecimento de atividade rural inexistente. Por sua vez, análise realizada em dois mil julgados sobre a matéria pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no período de 2012 a 2014, revelou que em 90% dos casos o Tribunal reconheceu o direito ao benefício rural, inclusive nos casos onde as pesquisas externas apontavam para a inexistência de vinculação do jurisdicionado com o meio rural”.

³⁴ Infelizmente, a nossa experiência pessoal tem nos revelado que confiar exclusivamente em prova testemunhal nesse âmbito não confere qualquer segurança à decisão. As pessoas realmente parecem não se importar em mentir deliberadamente para ajudar o amigo ou vizinho. Segundo dizeres do hoje Ministro do STF Luis Roberto Barroso: “o vício nacional de buscar o privilégio em vez do direito (...)”. (Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro, disponível na Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas - FGV, consulta em 18/10/2017 << bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47562/44776>>).

³⁵ Kauam (*op. cit.*, p. 226) sugere uma sistemática, apta a facilitar a comprovação da atividade rural, que poderia ser adotada já perante a ordem constitucional vigente: “Devem ser instituídos mecanismos relacionando a contribuição que os segurados especiais efetuam ao comercializar sua produção (diretamente ou por sub-rogação) ao cadastro desses segurados, vinculando a inscrição efetivada no SE-Cnis à matrícula CEI ou qualquer outro identificador viável, para que a comprovação da qualidade de segurado seja feita de forma automática e objetiva quando dos requerimentos administrativos para concessão de benefícios previdenciários”.

A Lei n. 8.212/91 traz atualmente algumas obrigações, como (art. 30): “a empresa ou cooperativa adquirente, consumidora ou consignatária da produção fica obrigada a fornecer ao segurado especial cópia do documento fiscal de entrada da mercadoria, para fins de comprovação da operação e da respectiva contribuição previdenciária” (§7º); e mais especialmente ligado ao que estamos tratando: “quando o grupo familiar a que o segurado especial estiver vinculado não tiver obtido, no ano, por qualquer motivo, receita proveniente de comercialização de produção deverá comunicar a ocorrência à Previdência Social, na forma do regulamento” (§8º) e “Quando o segurado especial tiver comercializado sua produção do ano anterior exclusivamente com empresa adquirente, consignatária ou cooperativa, tal fato deverá ser comunicado à Previdência Social pelo respectivo grupo familiar” (§9º). Não obstante, tais obrigações, que possibilitariam uma fiscalização mais rigorosa, não foram regulamentadas, razão pela qual não se definiu como (nem quando, nem onde) a comunicação deverá ser feita.

Deixemos, portanto, fincadas tais premissas: a previdência rural é deficitária; a existência ou não de déficit decorre de uma opção política, como se pode perceber numa análise de direito comparado, ou seja, ao contrário do que se costuma propagar, não há uma obrigação no sentido de que a previdência social seja superavitária; parcela do déficit – que parece ser considerável, embora não se possa precisar – decorre de fraudes, propiciadas pela construção “incauta” do sistema; de todo modo, o déficit existente na previdência do segurado especial decorre de uma opção do constituinte.

Passemos, então, a perscrutar o porquê de tal opção. Berwanger, citando Helmut Schwartzer, declara que “Não há, na experiência internacional, conhecimento de nenhum caso de Previdência Rural que não seja deficitária”³⁶. A autora vislumbra a previdência do segurado especial como um programa social de renda mínima e, por conseguinte, de distribuição de renda³⁷. Sustenta, ademais, que boa parte do montante pago a título de benefícios é revertida pelos beneficiários em investimento na própria produção agrícola, por si mantida, mesmo após o jubramento, ou por sua família³⁸.

³⁶ *Op. cit.*, 2008, p. 136.

³⁷ No mesmo sentido, apontam Delgado e Schwazer (*op. cit.*): “O subsistema da Previdência Rural distingue-se pelo caráter especial de suas regras de acesso e atribuição de direitos e obrigações, pelo público-alvo específico e também pela maneira diferenciada de financiar o pagamento dos seus benefícios. Desde sua origem até o presente, o FUNRURAL caracteriza-se como subsistema de transferência de renda, ainda que, a partir de 1991, tenha requerido formalmente alguma contribuição dos seus participantes (...)”.

³⁸ Nessa linha também, Delgado e Cardoso Jr. (*op. cit.*, 1999, p. 04-09): “(...) um segundo papel importante do seguro previdenciário é sua função viabilizadora da produção familiar, na qual os aposentados continuam vinculados a estabelecimentos rurais familiares na condição de responsáveis, que é a situação da metade dos domicílios pesquisados. Essa viabilização se dá de duas maneiras: a) utilizando-se o benefício previdenciário como meio de produção familiar; e b) conferindo-se ao seguro previdenciário a condição de seguro agrícola [no sentido de garantir a renda durante a entressafra ou no caso de perda inesperada da safra], dirigido a público específico, agora desonerado dos altos riscos inerentes à produção e à renda agrícola. Aqui, o seguro previdenciário funciona não apenas como seguro de subsistência, mas também como seguro de produção familiar. Esse grupo social, que é o mais numeroso (cerca de 50% da amostra), apresenta excedente de renda sobre o consumo de subsistência e aplica esse excedente na reprodução do estabelecimento familiar (...). Essa segunda categoria de resultados, que chamamos de não-planejados, merece esclarecimento e explicitação, porquanto não é um resultado típico de política previdenciária. A revitalização da agricultura familiar observada nos resultados da pesquisa não é um resultado completamente inesperado, haja vista a inclusão do regime de economia familiar no público-alvo do regime especial da previdência rural (art. 194, § 8º da Constituição Federal). Contudo, o que há de novo na situação é a permanência, na metade dos domicílios pesquisados, de estabelecimentos agropecuários em produção, compondo a estratégia de reprodução econômica desses domicílios e tendo, em geral, o aposentado como responsável na condição de chefe do domicílio (o beneficiário ou seu cônjuge são chefes do domicílio em 84% das situações pesquisadas). (...) Nesse campo, há que considerar ainda dois aspectos altamente significativos. O primeiro é a magnitude da combinação da figura do aposentado com a do responsável por estabelecimento rural em produção, que é de 48% da amostra Sul e de 42% da subamostra Nordeste. Esse resultado, se extrapolado para o país em seu conjunto, configuraria um segmento social muito vasto, de cerca de 2 milhões de estabelecimentos agropecuários, que estariam recebendo o seguro previdenciário da aposentadoria ou pensão e convertendo-o de várias formas numa espécie de seguro agrícola. Essa conversão do seguro previdenciário em seguro agrícola é, efetivamente, um resultado inesperado, porquanto introduz um elemento novo na política previdenciária, qual seja, o seu impacto sobre a produção agrícola do numeroso

Relata que, em muitos municípios brasileiros, a renda proveniente de benefícios previdenciários rurais representa mais do que a advinda do Fundo de Participação de Municípios, tendo sido responsável por uma drástica redução do nível de pobreza a partir do advento da CRFB de 1988³⁹. Ademais, sustenta que a rentabilidade – considerando o custo de produção, os riscos e o valor de venda – da atividade agrofamiliar é diminuta, o que justifica a contribuição diferenciada⁴⁰ (o que seria um desenvolvimento, digo eu, do princípio da equidade na participação no custeio⁴¹ e até mesmo da solidariedade, este um princípio implícito reconhecido pela doutrina majoritária). Noutra linha argumentativa, apresenta como justificativa a utilidade da agricultura familiar, que seria responsável por cerca de 70% da produção agrícola do país⁴². Acrescenta, com base em estudo do Ministério do Desenvolvimento Agrário,

setor de agricultura familiar de todo o país. Essa informação é da maior relevância porque significa a conversão do seguro previdenciário no principal instrumento de suporte da política agrária para apoiar a agricultura familiar e até mesmo o vasto segmento de agricultura de subsistência, fortemente, mas não exclusivamente, presente no semi-árido brasileiro.”

³⁹ No mesmo sentido, novamente Delgado e Cardoso Jr. (*op. cit.*, 1999, p. 21): “Por outro lado, há que considerar os benefícios não-planejados da referida reforma previdenciária, que tem a ver com a revitalização da economia familiar rural, a ponto de se constituir, no meio rural, uma categoria social de aposentados como grupo social que efetivamente se diferencia do universo de domicílios do setor rural tradicional. Essa diferenciação, por sua vez, se traduz em estratégias de subsistência e de produção familiar que cumprem uma importante função de ‘política agrária’ e ‘seguro de renda agrícola’ insuspeitados num sistema estrito da previdência social. O caráter maciço do acesso da economia familiar ao seguro previdenciário (6,7 milhões de benefícios permanentes) e sua inserção nacional conferem ao sistema uma dimensão de instituição promotora de uma mudança estrutural no âmbito da distribuição social da renda, com modificações na estrutura produtiva do próprio regime de economia familiar rural que não podem ser negligenciadas pelas avaliações de impacto e pelos gestores de políticas”. Em outro trabalho (Previdência Social e Desenvolvimento Rural. Artigo disponível no sítio eletrônico do Senado Federal), Delgado afirma que “a política previdenciária é o carro chefe da política social para os vários recortes legais da agricultura familiar”.

⁴⁰ Como veremos adiante, a legislação ordinária impõe uma alíquota de 2,1% incidente sobre a produção (recentemente modificada para 1,3%). Berwanger defende que não poderia ser maior, ou inviabilizaria a atividade. Por outro lado, caso fosse criada a exigência de contribuição sobre outra base de cálculo, restariam os segurados especiais, em grande parte, excluídos e, destarte, desamparados.

⁴¹ É importante salientar, porém, que a equidade no custeio não se relaciona apenas com a capacidade contributiva (como ocorre, em regra, no direito tributário comum), estando ligada também – e, talvez, até mais – à maior ou menor criação de riscos, que despertam a “outra face da moeda” na previdência, qual seja, o dispêndio.

⁴² Em reportagem veiculada pela revista *Deutsche Welle*, a 11/01/2018, em seu sítio eletrônico, resta destacado que, em 2017, “o principal campeão do PIB foi o agronegócio, que comemorou safra recorde de grãos, de 240,6 milhões de toneladas”. Não obstante, “De toda essa produção agrícola (...) pouco vai para a mesa dos brasileiros. Em 2017, o Brasil aumentou o volume do produto mais vendido pelo país: soja. Das 115 milhões de toneladas colhidas, 78% foram para a China”. Assim, “Quando se consideram alimentos consumidos no país, 70% vêm da agricultura familiar, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). São pequenos agricultores que plantam para abastecer a família e vendem o que sobra da colheita (...). Dados da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário apontam a existência de 4,4 milhões de agricultores familiares. Eles seriam responsáveis por 38% da produção agropecuária brasileira e empregariam 74% da força de trabalho. (...) ‘No modelo de agronegócio, predomina a monocultura, ou um pequeno número de culturas, as chamadas commodities, enquanto na agricultura familiar predomina a policultura e a produção de alimentos’, aponta Danilo Aguiar, pesquisador da Universidade Federal de São Carlos. ‘A agricultura empresarial é mais capital

publicado no ano 2000, que a renda total por hectare era – por ocasião da pesquisa que subsidiou a publicação –, em média, de R\$104/ha/ano na agricultura familiar, contra apenas R\$44/ha/ano na agricultura patronal, o que justificaria o incentivo governamental ao desenvolvimento da agricultura familiar. Aduz que a adoção de regime contributivo diferenciado consiste numa adequação à realidade campesina, já que a produção representa, na essência, a remuneração do agricultor familiar, o qual restaria, em larga escala, descoberto caso alocado na forma tradicional de contribuição⁴³.

Na mesma linha, Kovalczuk Filho considera “a função social dos benefícios previdenciários rurais como verdadeiro meio de transferência de renda ao meio agrícola⁴⁴, de combate às desigualdades sociais, ao êxodo rural, enfim, meio eficiente de inclusão social”⁴⁵. Acresce que “a contribuição diferenciada (...) é justificada (...) principalmente pelas políticas públicas de manutenção do ‘homem do campo’ no campo⁴⁶, pela segurança alimentar⁴⁷ da nação e pela necessidade de redução das desigualdades entre populações urbanas e rurais.”⁴⁸. Aduz, ainda, que a produção rural

intensiva, faz uso de mais máquinas e insumos químicos e menos mão de obra, normalmente desenvolvida em propriedades maiores, voltada totalmente para o mercado’, adiciona Aguiar”. É importante ressaltar, por fim, que “Em 2017, o governo anunciou R\$ 30 bilhões de crédito até 2020 para o Plano Safra da Agricultura Familiar – o que daria cerca de R\$ 7,5 bilhões por ano. Para médios e grandes produtores, foram liberados R\$ 190 bilhões no ano”. Em suma, o governo investe muito mais na agricultura empresarial do que na familiar.

⁴³ *Op. cit.*, 2013, p. 361.

⁴⁴ É inegável que os benefícios previdenciários rurais são um meio eficiente de transferência de renda ao meio rural, mas isto é motivo ou meramente consequência?

⁴⁵ *Op. cit.*, 2015, p. 24-25.

⁴⁶ Corroborando tal entendimento, trago o seguinte trecho de julgado da TNU:

"De outro ângulo, a previsão constitucional acima referida traduz política de valorização do trabalhador rural que faz de sua própria força de trabalho o elemento essencial para sua subsistência. Também pode ser nela observada uma política tendente a reverter o forte êxodo rural (contingente expressivo de trabalhadores rurais que se deslocou dos campos para a periferia das cidades) identificado nas décadas de 1960 e 1970 e seus efeitos maléficos:

a) a falta de interesse dos rurícolas em persistir dedicando-se ao trabalho rural, em face da incerteza de seu futuro, com os prejuízos decorrentes da falta de adesão à atividade da mais elevada importância para a sociedade;

b) a aglomeração de pessoas sem a necessária qualificação profissional nas periferias das cidades, potenciais candidatos à dependência dos serviços sociais públicos ou à informalidade laboral, exclusão e marginalização social."

(PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL, PROCESSO Nº: 2008.72.62.00.0101-4, RELATOR JUIZ FEDERAL JOSÉ ANTONIO SAVARIS)

⁴⁷ “Segurança alimentar” significa, de maneira bastante simplista, a capacidade que um país tem de ser autossuficiente na produção de alimentos à sua população, o que ganha importância extrema em períodos de crise, especialmente de conflagração. É claro que a produção suficiente de alimentos não garante por si só a ausência de fome, o que dependerá da estrutura de distribuição, e o Brasil é um mau exemplo disso mesmo. Todavia, se a produção é insuficiente, a existência de fome torna-se um problema insuperável. A questão é especialmente relevante num país com as características geográficas do nosso, que ostenta condições plenas de ser autossuficiente.

⁴⁸ *Idem*, p. 49.

familiar é extremamente benéfica ao país e, citando Ricardo Abramovay, que “a empresa familiar rural foi o núcleo básico da própria modernização do campo nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e na Europa Continental.”⁴⁹. Descreve que muitos países de primeiro mundo realizam políticas públicas de grande impacto no meio rural, sendo a previdenciária uma delas, com base na lógica de que a agricultura é indispensável ao desenvolvimento econômico, com destaque à segurança alimentar, pelo que o financiamento da previdência rural é na maioria das vezes realizado com aportes de seus Tesouros Nacionais. Ademais, o êxodo rural causa grave prejuízo à economia, pois “incha” as periferias das grandes cidades, trazendo enormes custos na área de saúde e segurança pública, razão pela qual os incentivos à agricultura familiar são benéficos a toda a sociedade, inclusive a urbana, que deixa de se preocupar com os imigrantes da área rural em suas periferias e tem o seu alimento diário garantido a preços justos⁵⁰.

O autor defende, ademais, que o princípio da solidariedade é de suma importância quando se argumenta sobre o trabalhador rural, pois visa equilibrar o sistema de proteção social com uma justa distribuição dos recursos, em que toda a sociedade contribui para amparar os segurados que mais necessitam da proteção social. E completa, citando Paulo Márcio Cruz: “Gerações na atividade e aptas para o trabalho contribuem em benefício de inativos ou incapazes. Filiados ao regime urbano, em prol dos rurais, regiões mais desenvolvidas colaboram com áreas economicamente carentes e assim por diante.”⁵¹.

Argumenta que “o governo brasileiro tem criado inúmeras políticas públicas no setor agrícola, com destaque ao setor familiar rural (...) políticas de crédito, seguros rurais, extensão e acesso a mercados, inovações tecnológicas e diversificação da produção rural”, acrescentando que

No campo das políticas públicas rurais, as principais estão ligadas aos incentivos econômicos para permanência e melhoria das condições de

⁴⁹ Idem, p. 64.

⁵⁰ Idem, p. 119-121. No já citado relatório da CONTAG (“Previdência Social Rural: potencialidades e desafios”), há argumentação no mesmo sentido: “A agricultura familiar brasileira responde por grande parte da produção de alimentos para o consumo interno. Para Dulci (2016), a tese da agricultura familiar como maior abastecedora do mercado interno se confirma. Ela fornece, por exemplo, 87% da produção da mandioca, 70% do feijão, 58% do leite, 59% da carne suína. Se é verdade que a produção da agricultura empresarial ou agronegócio chama a atenção por recordes de safra e exportação anuais, é também verdade que ela não abastece nosso mercado interno. A produção de alimentos que garante nossa segurança alimentar e nutricional e, por que não, nossa soberania alimentar, diante de eventual escassez externa e alta de preços, vem, majoritariamente, das pequenas propriedades rurais”.

⁵¹ Idem, p. 47-48.

trabalho e vida dos pequenos produtores rurais familiares no campo, e as políticas públicas previdenciárias rurais, sendo a principal representada pela aposentadoria por idade com redução etária e mediante a contribuição diferenciada.⁵²

O autor cita vários exemplos de políticas públicas, como o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (que, dentre outros mecanismos, disponibiliza financiamentos a taxas deveras convidativas) e o PAA – Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, cuja “lógica é educar o agricultor para fugir do atravessador”⁵³, dentre outros. Sua conclusão é de que “O atual modelo de proteção social rural brasileiro em comparação aos países em desenvolvimento é excepcional, enfim, não podemos analisar a situação apenas sob a ótica atuarial das contribuições à seguridade social”, e acrescenta, citando Helmuth Schwarzer, que “A previdência social rural brasileira é um exemplo de proteção social ao mundo (...), sendo reconhecida pela instituição [OIT] como exemplo de programa eficaz ao desenvolvimento do conceito internacional de piso de proteção social.”⁵⁴. O mesmo autor, em outra obra, defende, citando Plínio de Arruda Sampaio, que “Não há qualquer razão histórica que contribua para a visão dominante na América Latina – e particularmente no Brasil – de que a agricultura familiar é um sinônimo de precariedade técnica, estagnação econômica e miséria social”. Várias vinícolas francesas de renome – dizemos nós – podem confirmar o que diz o autor, assim como a cultura do morango na região em que vivemos (Sul de Minas Gerais). E completa o autor, ainda parafraseando Sampaio: “ao incorporar progresso técnico e produzir a baixos custos, então a reforma agrária deixa de ser exclusivamente um ‘processo social’ para se converter em elemento estratégico de um novo modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil.”⁵⁵.

A desoneração fiscal de setores da economia consiste numa estratégia funcional e bem estabelecida de fomento da atividade a que se refere. Como bem anota Berwanger, isto é visto, por exemplo, na contribuição pelo SIMPLES⁵⁶ e em diversas outras searas tributárias. Mesmo o fato de a contribuição do empregador rural ser calculada sobre o valor da venda da produção (ao invés de sobre a folha de salários), a par de melhor adequação às condições econômicas do campo (como veremos mais

⁵² Idem, p. 100.

⁵³ Idem, p. 101.

⁵⁴ Idem, p. 121.

⁵⁵ O Trabalhador Rural Contemporâneo, in BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (Coord.). Direito Previdenciário Revisitado. Porto Alegre: Lex Magister, 2014, p. 300.

⁵⁶ *Op. cit.*, 2016, p. 216.

adiante), contribui para desonerar a folha de salários (incentivando a contratação e a formalização de quem já estava contratado informalmente), para um melhor planejamento da safra - tanto em termos de plantio (pois é possível capitalizar na origem, já que essa parcela do dispêndio contributivo fica postergada para a parte final do ciclo), quanto de colheita e comercialização (a bem lidar com oscilações de mercado) - e também para, de certo modo, vincular o gasto imediatamente à arrecadação a permitir um cálculo mais preciso do valor do produto.

Concluimos aqui a abordagem sobre os aspectos previstos na CRFB que versam sobre a Previdência Social Rural. Esclareço que os temas aqui tratados serão retomados e invariavelmente aprofundados no decorrer do presente trabalho, sendo que o que se buscou aqui foi apenas tracejar os contornos básicos, em conformidade com o que a Constituição prevê, sendo certo que, enquanto escrevemos o presente ensaio, os dois últimos pontos se encontram seriamente ameaçados por reformas que tramitam no Congresso Nacional.

CAPÍTULO III – PARTE GERAL DE BENEFÍCIOS

1 Introdução

Afigura-se-nos mais didático e produtor agrupar e desenvolver os institutos básicos, aplicáveis indistintamente às variadas espécies de benefícios, para, em seguida, adentrar nos contornos específicos de cada benefício, ao invés de proceder à análise conjunta de tais aspectos. Destarte, sob o título “parte geral de benefícios”, a ideia é desenvolver os requisitos genéricos – isolando-os, para conferir-lhes o devido destaque, expondo justamente sua generalidade. Nas palavras de Leitão e Meirinho, “A importância do entendimento e assentamento de tais conceitos revela-se, sobretudo, quando do manuseio da parte especial que trata especificamente das prestações previdenciárias em espécie (...)”¹.

De todo modo, passaremos apenas pelos temas que despertam interesse destacado no âmbito da previdência rural (precipualemente, a definição dos segurados rurais e os aspectos específicos relacionados com a carência).

Antes, porém, de adentrar no cerne do que aqui se propõe, é salutar tecer algumas considerações sobre alguns aspectos, jurídicos e sociológicos, que contribuem para o enriquecimento da análise subsequente.

2 O homem do campo no Brasil

A agricultura se desenvolveu como atividade relevante no Brasil calcada, na origem², no trabalho baseado na mão de obra escravagista (de início, os índios nativos; posteriormente, os negros trazidos da África) empreendido, em geral, em grandes latifúndios³ pautados na monocultura voltada à exportação (ex: ciclos do açúcar, da borracha, do café)⁴.

¹ LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’Anna. Manual de Direito Previdenciário, 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 314. Os autores, porém, se valem da terminologia “teoria geral de benefícios”.

² O recorte histórico que aqui fazemos toma por base o período posterior à invasão portuguesa. Sobre a atividade rural desenvolvida anteriormente, pelas populações autóctones (os aborígenes), há pouca informação mais aprofundada disponível. Consta, na maior parte dos relatos históricos, que os indígenas que viviam no território brasileiro no período pré-cabralino mantinham apenas pequenas plantações de raízes, como a mandioca, o que aliavam às atividades de caça, pesca e coleta. Ademais, observavam, no mais das vezes, um nomadismo periódico.

³ Silvio Marques Garcia relata que “A distribuição de terras por meio de sesmarias deu origem ao conceito de latifúndio e demonstrou um caráter discriminatório: ‘As sesmarias eram dadas às pessoas que tinham bases bem aquinhoadas de bens ou de padrinhos.’ [aqui, cita Moisés Vinhas] Afirma José

A abolição da escravatura - especialmente, conjugada com outros fatores - fez com que o eixo das relações de trabalho no campo se modificasse, passando a se pautar na contratação assalariada dos colonos – assim chamados por viverem em colônias erguidas dentro das fazendas⁵ -, muitos deles imigrantes, corriqueiramente em regime semisservil⁶.

Paralelamente, sempre existiu o regime de trabalho autônomo, que é aquele pautado no esforço próprio da família na atividade produtiva, ainda que, na origem, precipuamente extrativista e/ou de subsistência e, no mais das vezes, sem título de propriedade. Desbravadores, como os bandeirantes, por vezes exerceram trabalho rural autônomo, embora outras vezes explorando mão de obra escrava, ainda que em pequenas ou médias glebas de terra⁷.

Francisco Graziano da Silva que ‘Para a empresa colonial, baseada no trabalho escravo e na monocultura, o latifúndio era uma necessidade, e eles foram largamente cedidos no decorrer do período mercantilista.’ Tendo em vista a inexistência e trabalhadores disponíveis na metrópole, não se instituiu o trabalhador branco no Brasil. A terra era abundante, mas para que pudesse ser cultivada, era fundamental a posse de escravos. O comércio de negros africanos já tinha atingido certo desenvolvimento na Europa, onde havia se tornado uma atividade lucrativa. Por isso, o tráfico negreiro acabou determinando o modelo de colonização adotado pela metrópole. (...) As grandes lavouras se caracterizavam pela agricultura em larga escala, baseada no trabalho escravo. Havia um pequeno número de assalariados, composto por trabalhadores em funções especializadas.” (*op. cit.*, p. 96-97).

⁴ Iara Altafini aponta que “O abastecimento alimentar na colônia desde cedo foi um problema para a coroa portuguesa, que buscava resolver, sem sucesso, obrigando os engenhos a plantarem cultivos alimentares. A provisão de 24 de abril de 1642 é um exemplo. Ela determinava a obrigatoriedade de plantar mandioca em uma área equivalente àquela ocupada com produtos de exportação. A frase de um senhor de engenho, citada por Prado Junior, demonstra o grau de obediência à lei: ‘Não planto hum só pé de mandioca para não cair no absurdo de renunciar à melhor cultura do paiz pela pior que nelle há’ (Manuel Ferreira de Câmara, senhor de engenho da Ponte, apud Prado Junior, 1999: 164).” (Reflexões sobre o Conceito de Agricultura Familiar. Disponível no portal eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Agrário). Latifúndio, monocultura e exportação: este foi o paradigma básico da atividade rural nos primeiros séculos a partir de 1500.

⁵ É verdade, convém ressaltar, que o termo “colono” comporta variadas acepções. A que uso no texto é a mais corrente em tempos mais recentes, porém, o seu uso original no Brasil se deu para designar o trabalhador rural imigrante (autônomo ou subordinado), pois, segundo nos relata Feijó Coimbra (*op. cit.*, p. 117), nos tempos romanos, “colônia” era o povoado de fundação estatal situado em lugares perigosos e remotos, constituído por glebas concedidas aos colonos com vistas a formar postos avançados de povoamento. Por outro lado, o Estatuto da Terra acabou por consagrar o uso do termo como assimilado ao trabalhador rural que utiliza onerosamente terra alheia, ou seja, o parceiro ou arrendatário, um significado já então corrente especialmente no Estado de São Paulo.

⁶ Falando sobre o contexto do trabalho rural na Roma antiga, relata Feijó Coimbra, citando respectivamente Joaquim Pimenta e Mikhail Rostovtzeff, que, em virtude de “redução ou crise de produção, (...) [preferiam] os proprietários rurais libertá-los [os escravos] a mantê-los, substituindo-os por trabalhadores livres, os quais poderiam ser arbitrariamente despedidos, quando necessário” e que “Os escravos passaram a custar caro, enquanto que o trabalho livre era barato devido ao crescimento do proletariado. Os grandes senhores abandonaram, pressurosamente, o cultivo por conta própria e arrendaram a terra ao pequeno lavrador”. (*op. cit.*, p. 09). Talvez o mesmo possa ser dito em relação ao Brasil nesse período de transição de um regime “liberal-escravocrata” para um “republicano sem povo”.

⁷ No mesmo sentido, Silvio Marques Garcia aduz que a “formação da força de trabalho rural no Brasil (...) teve início com a utilização de mão de obra escrava, substituída, a partir de meados do século XIX, pelo regime de colonato (...) [que] durou cerca de um século e foi substituído pela mão de obra dos trabalhadores assalariados não residentes no interior das fazendas.” (*op. cit.*, p. 22). Trata-se, é claro, de

A Lei de Terras, de 1850, é vista pela doutrina como tendente a “excluir o acesso à terra da quase totalidade da população colonial, à qual só resta oferecer-se em trabalho aos proprietários fundiários, a um só tempo a lei de terras preserva o latifúndio e organiza a nova relação de trabalho.”⁸. Seu advento se dá no mesmo contexto da abolição do tráfico de escravos. José Graziano da Silva, citado por Maniglia, esclarece que

Enquanto a mão-de-obra era escrava, o latifúndio podia até conviver com terras de ‘acesso relativamente livre’ (entre aspas porque a propriedade dos escravos e de outros meios de produção aparecia como condição necessária para alguém usufruir a posse dessas terras). Mas quando a mão-de-obra se torna formalmente livre, todas as terras tem que ser escravizadas pelo regime de propriedade privada. Quer dizer se houvesse homem livre com terra livre ninguém iria ser trabalhador de latifúndios.⁹

Destarte, o sistema de posse e uso de terra, que já era fonte de discórdia, desencadeia, desde aí mais fortemente, tensões e conflitos, sendo possível destacar vários movimentos de luta pela terra que marcaram a nossa história agrária, como a Farroupilha, a Balaiada, a Cabanagem, Canudos e até mesmo o Cangaço. Manuel Andrade Correa, também citado por Maniglia, atribui tal contexto

à formação de classes, profundamente antagonizadas, face à concentração de renda e à diferença entre os níveis de poder, provocando, durante quase cinco séculos de colonização, atritos e lutas, ora sob a forma individual, entre senhor e escravo, entre proprietário e trabalhador; ora entre grupos sociais

apertada síntese. Cabe destacar que o colono era geralmente contratado com um salário fixo módico e uma remuneração adicional variável conforme a produtividade. Como vivia em colônias dentro da fazenda com toda a sua família, os demais membros desta acabavam por se envolver no labor rural do patriarca, justamente para incrementar a parcela variável. Assim, o fazendeiro dispunha do trabalho de várias pessoas, embora assalariando apenas uma. Nesse ponto, conveniente transcrever lição escrita pelo jurista soviético Evguiéni B. Pachukanis na década de 1920: “A dissolução da família patriarcal, em que o *pater familias* era o proprietário da força de trabalho da esposa e dos filhos, e a conversão em uma família contratual, em que os cônjuges celebram entre si um contrato de bens, e os filhos (por exemplo, nas fazendas americanas) recebem do pai uma remuneração pelo trabalho, é um dos exemplos típicos dessa evolução.” (*op. cit.*, p. 62). A citação, contudo, refere-se mais a um contexto de regime de economia familiar (no EUA, *family farms*), mas cabe a menção por relevar o funcionamento laborativo da família patriarcal. No Brasil, essa evolução descrita não ocorreu no âmbito da economia familiar, mas apenas no do trabalho assalariado, sendo que, de todo modo, há ainda resquícios daquele sistema. Voltando a falar sobre o regime de colonato, a família muitas vezes também cultivava a terra nos arredores de sua residência ou nos espaços existentes no entremeio da cultura principal, precipuamente para a própria subsistência. Não era incomum também que as mulheres se envolvessem no trabalho doméstico na casa do patrão ou em serviços de apoio aos trabalhadores, como lavanderia, cozinha, costura, enfermagem ou até mesmo, a depender da lavoura, nos procedimentos posteriores à colheita. Era igualmente corriqueiro que a família contraísse dívidas impagáveis ao adquirir produtos no armazém da fazenda, origem de uma das principais modalidades de escravidão moderna. Sem garantias trabalhistas mínimas e vivendo em regime de exploração severa e intensa, muitos colonos se revoltavam contra seus patrões, resultando, desde aí, no surgimento do sindicalismo rural (outros fenômenos, como o cangaço, o messianismo e a liga camponesa também tiveram como mote as condições de exploração da força de trabalho).

⁸ Ruy Moreira *apud* Maniglia, *op. cit.*, p. 53.

⁹ *Idem*, p. 54.

antagônicos, formados pelos proprietários de um lado e trabalhadores de outro.¹⁰

Há, dizemos nós, duas modalidades diversas de conflitos: uma, entre patrão e empregado, que não é exclusiva nem mesmo característica do meio rural, embora a precariedade das condições de trabalho seja, em geral, mais intensa aqui¹¹; outra, pela posse da terra, entre pequenos produtores e latifundiários (mormente quando improdutivos, ou seja, quando a terra é usada meramente como bem de especulação), que, inclusive, contribui também para intensificar a anterior¹². Saulo Emídio dos Santos, citado por Maniglia, afirma, no mesmo sentido, que a

massa trabalhadora rural (...), através de seus órgãos representativos formais ou informais, (...) reivindica (...) dividindo os seus pleitos em duas vertentes:

¹⁰ *Op. cit.*, p. 67.

¹¹ Feijó Coimbra destaca que já “Na velha Suméria, conta-nos Samuel Noah Kramer, sobre o esforço do lavrador pesavam ônus, configurados por impostos ou pelo arrendamento das glebas, quando mesmo não se exercitava simples espoliação do produto de seu trabalho, dando lugar ao mais antigo clamor por Justiça Social que a história registra, na escrita cuneiforme de então. Desde os mais antigos tempos, pesou sobre a atividade rural o encargo de fecundar o desenvolvimento urbano, sem que, em regra ao menos, recebessem a contraprestação, uma vez que a retribuição do trabalho agrícola jamais correspondeu, em valor, à que se atribuía às atividades urbanas, até porque exercido que era, frequentemente, sob a forma de servidão.” (*op. cit.*, p. 06).

Pachukanis, por sua vez, anota que “na sociedade capitalista burguesa, em que o proletário aparece na qualidade de sujeito que dispõe de sua força de trabalho como mercadoria, as relações econômicas de exploração são mediadas juridicamente na forma do contrato. E a isso está ligado justamente o fato de que, na sociedade burguesa, em contraposição à escravagista e àquela baseada na servidão, a forma jurídica adquire significado universal, a ideologia jurídica torna-se a ideologia por excelência e a defesa dos interesses da classe dos exploradores surge, com cada vez mais sucesso, como defesa abstrata do princípio da subjetividade jurídica.” (*op. cit.*, p. 65).

¹² Maniglia assinala que os interesses dos pequenos produtores familiares “estão, sem sombra de dúvida, muito mais próximos dos empregados rurais, do que dos grandes proprietários. (...) Luiz Inácio Germany Gaiger entende que esse personagem (...) [embora não seja] um trabalhador assalariado, despossuído totalmente de seus meios de produção (...), não é mais que, nominalmente, o mestre de sua produção, não o impedindo a propriedade imediata dos meios de produção de encontrar-se em uma situação análoga à dos proletários. (...) Os pequenos proprietários, ao longo dos últimos anos, têm sido expulsos de suas terras pelas condições que enfrentam da péssima política agrícola; uma parcela crescente trabalha, sazonalmente, como assalariados, a fim de complementar o mínimo necessário à subsistência. (...) encontram dificuldades para manter sua propriedade e, por vezes, perdem suas terras para o grande proprietário, ou para o banco, que financiou sua plantação.” (*op. cit.*, p. 82-83). Há quem diga, como José Antonio Savaris, que o boia-fria é o “mais hipossuficiente dos trabalhadores rurais” (pelo que mereceria especial proteção, o que, a meu ver, só se pode cogitar de *lege ferenda*, de todo modo), mas temos nossas sinceras dúvidas, uma vez que o segurado especial agricultor arca com todo o risco do negócio, sendo mesmo difícil encontrar algum que não tenha dívidas bancárias. Neste sentido, descrevia Marx, sobre a situação dos camponeses em França, já nos idos do século XIX, que “A parcela do camponês se reduz a um pretexto que permite ao capitalista extrair lucro, juros e renda do campo e deixar que o próprio agricultor se arranje como puder para obter o salário do seu próprio trabalho. A dívida hipotecária que pesa sobre o território francês impõe ao campesinato um valor tão elevado de juros quanto a soma do juro anual de toda a dívida nacional britânica. Nessa escravização ao capital, para a qual inevitavelmente ruma o seu desenvolvimento, (...) A ordem burguesa, que no início do século colocou o Estado como sentinela para guardar a parcela recém-criada e a adubou com lauréis, transformou-se no vampiro que suga o sangue do seu coração e a medula do seu cérebro e os joga no caldeirão alquímico do capital.” (MARX, Karl. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 146-147).

uma pela acesso à propriedade da terra¹³ e outra por melhores salários. Só que a maioria dos seus atos postulatórios é concentrado na primeira vertente, ficando a preocupação por melhores salários em segundo plano (...).¹⁴

Em suma, diversamente do que ocorre no meio urbano, no qual o proletariado busca, ao menos em princípio, melhores condições de trabalho, no meio rural a luta é, fundamentalmente, pela posse dos meios de produção – da terra, especialmente -, sendo que mesmo os assalariados rurais buscam menos melhorar sua situação laborativa atual que alcançar a autonomia. Ou, em outro viés, enquanto no meio urbano a classe patronal se vangloria do “empreendedorismo”, aponta a geração de postos de trabalho como um benefício por ela proporcionado (pelo que não se pode “sufocar” o empresário com encargos – trabalhistas, tributários – “desmesurados”, já que é ele quem gera empregos) e alega que o mercado está aberto a todos os que quiserem empreender (mas há que se ter “coragem”...), no meio rural a pretensão patronal é de monopolizar os meios de produção, de dificultar o acesso direto à terra ou mesmo de criar embaraços à produção familiar, ou seja, já não se tece loas à “audácia empreendedora”¹⁵.

Modernamente, convivem no campo três regimes agroeconômicos¹⁶ básicos de exploração da terra. O primeiro é o da denominada agricultura familiar (em sentido

¹³ Sobre o tema, vide as seguintes obras de José Carlos Garcia: *De sem rosto a cidadão: a luta pelo reconhecimento dos sem-terra como sujeitos no ambiente constitucional brasileiro* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999); *Nas fronteiras da Constituição: o MST entre reivindicação, protesto e cidadania* (tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio, sob orientação de Gisele Cittadino, em 2013); *Assassinatos no campo e criminalização dos movimentos sociais: um paradoxo democrático* (mimeo, no prelo).

¹⁴ *Op. cit.*, p. 117-118.

¹⁵ O sistema de parceria ou meação é o exemplo clássico disso mesmo, uma vez que o capitalista se limita a entrar com a terra e colher os frutos eventuais. Segundo relata Feijó Coimbra, na Roma antiga, “os grandes proprietários passaram a entregar glebas a *colonos*, obrigados ao pagamento de uma renda pela ocupação e fruição. Ao lado do retrocesso econômico decorrente do abandono da cultura em grande extensão e realizada com métodos que facultavam uma produtividade maior, nenhum foi o progresso social. O proletariado, chamado à condição de arrendatário, acabou fixado à terra, em condição semelhante ao elemento servil que viera substituir.” Já acerca do regime feudal, o próprio autor é quem confere o destaque à semelhança entre a servidão e o regime de parceria: “[O] trabalhador rural na era medieval (...) produziu para a economia do feudo, trabalhando gratuitamente para o senhor em determinados dias e obrigando-se a utilizar as instalações do domínio, segundo usanças extranhamente sobreviventes até nossos dias nas relações entre senhores e parceiros, tanto que foram objeto de preceito proibitivo do Estatuto da Terra (artigo 93).” (*op. cit.*, p. 09-10). Em outra pertinente passagem, anota o mesmo autor, citando Juan B. Quirós e Amadeo Almada, que “Êsse estado de cousas, configurador ‘de um verdadeiro abuso de direito, do domínio da terra por uns poucos e o precário desfrute pela maioria, constituiu, no curso da história, uma injustiça social de tal gravidade que deu origem a uma contínua luta de classes, mantida e candente com vária intensidade, porém jamais interrompida através do tempo e do espaço’.” (idem, p. 12).

¹⁶ “Agroeconômica”, segundo Márcio Túlio Vianna, é “a atividade agrícola ou pastoril voltada para a economia de mercado. Excluem-se, assim, as *subsistence-farms*, destinadas à ‘autoconsumação’. Também ficam fora do conceito as entidades sem fins lucrativos”. – in BARROS, Alice Monteiro de (Coord.). Curso de Direito do Trabalho: estudos em memória de Célio Goyatá, Vol. I, 3ª Ed., São Paulo: LTr, 1997, p. 308. Aqui, contudo, tomamos a expressão descartando aquela exclusão.

lato), que consiste no cultivo artesanal¹⁷ da terra (ou de atividade pastoril) por meio do esforço pessoal do(s) próprio(s) dono(s) do negócio, ainda que com o auxílio (eventual ou não) de empregados. As características básicas são, regra geral, a gestão improvisada (condicionada pelo processo produtivo) e amalgamada com o trabalho, ênfase na diversificação de culturas, na durabilidade dos recursos naturais e no uso de insumos internos. O segundo consiste na agricultura empresarial (o dito “agronegócio”), desenvolvida mesmo por empresas (inclusive estrangeiras), geralmente em latifúndios, que emprega técnicas modernas, tanto para automação da produção (maquinização) – com conseqüente redução do uso de mão de obra – como para incremento da produtividade por hectare (recursos químicos e biológicos, como organismos geneticamente modificados). As características básicas são a gestão prévia e centralizada, ênfase na especialização e na padronização de culturas, tecnologia direcionada à diminuição da imprevisibilidade e dependência de insumos externos. O terceiro configura um resquício – embora ainda bastante presente especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país – de um regime arcaico de latifúndio, aquele do “coronelismo” – empreendido por meio de uma rede trabalho baseada em hierarquia, que vai do fazendeiro, passando pelo capataz até chegar ao camponês¹⁸ –, geralmente

¹⁷ Caberia até colocar o “artesanal” assim, entre aspas. De fato, é preciso deixar claro, desde o início, que o uso do termo serve apenas para estabelecer um contraponto com o denominado “agronegócio”, a agricultura empresarial, até mesmo porque aqui estabelecemos a dicotomia nos baseando na agricultura familiar em sentido lato, ou seja, englobando mesmo aquele produtor que contrata empregados permanentes (e, portanto, não é segurado especial), desde que se dedique ele próprio efetivamente ao labor rural, individualmente ou com a família, e desde que o trabalho familiar ostente representatividade significativa quando se considera a atividade globalmente desenvolvida. Isto significa, por exemplo, que pode haver, no âmbito da agricultura familiar, a utilização de maquinário (como trator, equipamento para ordenha etc.) ou de sistema de irrigação, que se pode alcançar um índice de produtividade expressivo e/ou se obter lucro razoável (o que geralmente ocorre em atividades e localidades em que há suporte de cooperativas bem estabelecidas, a possibilitar inclusive a exportação de parte ou mesmo de toda a produção). Enfim, não podemos nos prender a uma visão “romântica” ou estereotipada de camponês, como se fora um personagem do Sítio do Pica-Pau Amarelo, que dorme debaixo do pé de pequi, após o almoço, pitando um cachimbo ou mastigando um pedaço de cana, descalço, com camisa xadrez, bermuda *jeans* rasgada, chapéu de palha e cinto charrua. Essa descrição de “matuto”, cabrestando mágoas sobre um jumento raquítico, não se pode dizer totalmente ultrapassada, por ainda esporadicamente até existir, mas a isto não se limita a figura do agricultor familiar, que poderá muito bem ser, como é típico em nossa região, um plantador de morangos, que não trabalha exposto ao sol, tampouco costumeiramente roça a terra com enxada, e, por conseqüente, não tem a pele “marcada” nem as mãos calejadas (trazemos o exemplo, para ir de um extremo ao outro).

¹⁸ Há intensa disputa em torno da significação do termo “camponês”. Aqui, o usamos em sentido lato, englobando todos os que trabalham a terra – inclusive, assim, o empregado rural. Trata-se de termo erigido em contraposição sociológica ao latifundiário, quer seja pela exploração direta da força de trabalho daquele por este, quer seja pelo conflito pela posse da terra. Em sentido estrito, há quem considere como camponês apenas o agricultor direto pessoal em regime predominantemente familiar.

com uso intensivo de mão de obra¹⁹. Neste último é que se verifica com maior intensidade o fenômeno da “escravidão moderna” (redução do trabalhador a condição análoga à de escravo), embora no segundo modelo a ocorrência também não seja rara.

Já do ponto de vista da mão de obra²⁰, a divisão pode ser feita em dois grupos: o operariado agrário, que é composto pelos trabalhadores que estão vinculados hierarquicamente e dependem economicamente do(s) dono(s) da terra; e aqueles que trabalham em terra própria, em atividade geralmente destinada ao menos em parte à própria subsistência da família, que constituem, na visão de Raymundo Laranjeira²¹, o campesinato brasileiro.

Esta última divisão permite, portanto, que agrupemos, de um lado, os trabalhadores subordinados – que são, para fins previdenciários, o empregado, o avulso e o esporádico rurais – e, de outro, o trabalhador autônomo – onde se enquadra o segurado especial, o autônomo que trabalha em regime de economia familiar.

Ainda numa derradeira classificação, de caráter sociológico, a partir de uma concepção marxista de luta de classes, é possível agregar o pequeno produtor rural autônomo ao trabalhador subordinado dentro da classe operária, em oposição ao patronato rural. Com efeito, há uma comunhão de interesses entre tais classes, além de constante transição dos elementos humanos entre elas, a permitir uma integração das espécies dentro de um mesmo gênero mais amplo.

Dedicaremos, a seguir, algumas linhas à agricultura familiar, que possui uma importância destacada ao entendimento de aspectos fundamentais relacionados à previdência rural e vem despertando maior atenção dos estudiosos de nossa área, embora, friso, não seja o objetivo único ou sequer central do presente trabalho.

2.1 A agricultura familiar

¹⁹ Não obstante, convém ressaltar que, segundo estudo desenvolvido pelo INCRA/FAO no ano 2000, a agricultura patronal, de modo geral, gera um posto de trabalho a cada 67 hectares, enquanto a familiar precisa de apenas 08 hectares para tal.

²⁰ Cabe destacar que são três os elementos centrais da atividade rural: terra, trabalho e produção. Em síntese, os vínculos do homem com a terra e do homem com o homem. Ambos devem observar o princípio constitucional da função social da propriedade.

²¹ Prefácio da obra de Elisabete Maniglia: O Trabalho Rural Sob a Ótica do Direito Agrário: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Unesp-FHDSS, 2002.

Explica Delma Pessanha Neves que o termo “agricultura familiar” era de uso raro no Brasil até a última década do século passado²². Expressões assemelhadas eram utilizadas para designar campos temáticos e bibliográficos constituídos a partir dos modos de organização dos agricultores americanos²³ e europeus²⁴, diferenciados

²² A autora destaca que pesquisa empreendida por Maria Helena Rocha Antuniassi e Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco no início da década de 1990 buscou trabalhos acadêmicos versando sobre as atividades agropecuárias e seus respectivos agentes publicados entre 1935 e 1984, tendo apurado um total de 1.132, sendo que em nenhum deles o termo “agricultura familiar” foi utilizado no título. Até então, a principal classificação adotada no país tinha por base o tamanho dos imóveis rurais (latifúndios, minifúndios, pequenos e grandes produtores etc.), mas ela merece, a nosso ver, a crítica que lhe é feita no sentido de ser demasiado vaga para designar qualquer coisa relevante.

²³ Relata Zander Navarro que a agricultura familiar, “enquanto agrupamento social de interesse sociológico e foco da ação governamental, emergiu inicialmente nos Estados Unidos, repercutindo o seu histórico de colonização, especialmente nas suas regiões mais ao norte, fronteiriças com o Canadá. Aqueles colonos, transformados em produtores rurais, foram depois identificados como *farmers*, os quais, gradualmente, foram sendo integrados a múltiplos mercados e se articulando mais intensamente à vida econômica. Este processo se acelerou no período seguinte à independência americana, com as correntes migratórias de origem europeia. A afirmação social e, principalmente, econômica deste grupo de produtores, contudo, se daria somente no final do século XIX e, em especial, a partir dos anos 1930, com a crescente capacidade governamental de estimular um forte processo de transformação da base produtiva que acabou consagrando o ideário da agricultura moderna, sobretudo depois de 1940. Uma vez que o processo de colonização norte-americano consagrou as formas de produção sob gestão familiar [o EUA apresenta a característica singular de ter sido povoado por famílias de agricultores independentes, que tiveram acesso a vastas áreas de terra sem laços feudais, que praticavam uma economia comercial ligada ao mercado mundial], a literatura sociológica daquele país, desde os seus primórdios, se dedicou à agricultura familiar. Todavia, talvez seja correto afirmar que a explosão de estudos informados por esta noção descritiva ocorreu especialmente a partir da década de 1950, quando igualmente se expandiu espetacularmente a modernização agrícola centrada naqueles estabelecimentos.” (In GASQUES, José Garcia; NAVARRO, Zander; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro [Org.]. A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010, p. 190).

²⁴ Quanto ao caso europeu, entende Navarro que “é infinitamente mais nuançado, com destacadas variações entre países e inigualável riqueza analítica. (...) destaque-se o fato de serem as regiões rurais da Europa ocupadas em tempo histórico de longa duração por populações camponesas. As decorrentes vicissitudes territoriais e as distintas facetas socioculturais constituíram regiões rurais de profunda singularidade, com relevantes especificidades reproduzidas ao longo dos tempos. O que é o mesmo que dizer que as tradições camponesas se mantiveram e, como tal, suas facetas culturais e processos sociais típicos continuaram a influenciar os estudos de cientistas sociais (minimizando, assim, os impactos da sociabilidade capitalista).” (Idem, p. 191).

Robert Savy, escrevendo sobre a situação dos países da Comunidade Econômica Européia (França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda) em 1965, destacava que “*Au plan des structures, la production agricole est le fait en Europe de très petites unités de production. Ces exploitations de type familial sont gênées par leur exigüité et le morcellement de leurs terres; elles sont trop petites pour assurer le plein emploi de leurs ressources en main-d’œuvre et de leur matériel, et il en résulte un accroissement important du coût de la production. Le prix agricoles, quant à eux, se forment sans considération du prix de revient, le plus souvent inconnu. Le jeu de l’offre et de la demande conduit à des prix souvent faibles, lorsque la production avoisine ou dépasse la demande solvable, et toujours variables. (...) la vie familiale et l’activité professionnelle sont étroitement confondues. Les travailleurs sont les membres de la famille: le lieu de travail est en même temps l’endroit où l’on vit; l’unité économique n’est pas le travailleur pris isolément mais le ménage ou la famille. Ces éléments donnent à la famille paysanne sa cohésion, mais font qu’elle subira également les conséquences des risques économiques pesant sur l’exploitation et des risques sociaux auxquels les membres de la famille sont exposés. Enfin, les conditions de travail des agriculteurs sont elles aussi conditionnées par ces données (...), mais l’agriculteur conserve une vision globale de son travail et de sa finalité qui fait de plus en plus défaut à l’ouvrier de l’industrie. Ainsi, l’activité agricole paraît bien occuper, parmi les activités de l’homme cherchant à satisfaire ses besoins, une place particulière. Etre agriculteur c’est à la fois un métier et un état. Le métier se transforme sous l’aiguillon du progrès technique. L’état change moins vite,*

segundo critérios de utilização da força de trabalho e modo de gestão da produção social²⁵. No mesmo sentido, a lição de Navarro:

como expressão da agenda nacional, adentrou o cenário político apenas na primeira metade dos anos 1990. Até então, este agrupamento de estabelecimentos de menor escala vinha sendo designado sob diferentes expressões, como minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência ou, como era corriqueiro na década de 1970, agricultores de baixa renda. (...) a expressão agricultura familiar definitivamente se consagrou, lentamente substituindo as demais, sobretudo a partir da consolidação do Pronaf [criado em julho de 1995], que institucionalizou tal noção e delimitou objetivamente o grupo de produtores sob sua definição.²⁶

O termo “agricultura familiar” consiste, assim, num conceito de caráter classificatório, que se coloca ao lado, nessa classificação, da “agricultura patronal”. É certo que ele acabou por obter larga e célere adesão consensual por parte dos especialistas, impondo, assim, o deslocamento do uso de outras categorias, como “camponeses” e “pequena produção”. Neves salienta que “Essa consagração impôs ao termo significados tão amplos e tamanha heterogeneidade de usos, que ele só pode ser compreendido se as ambigüidades, as indefinições e as contradições forem então necessariamente defendidas”. Ao englobar um número imenso de situações diferentes sob um mesmo foco de projeção, acaba por encobrir as especificidades de cada uma, razão pela qual não pode ser validamente adotado como noção analítica²⁷. Nesse

et la condition des travailleurs agricoles reste largement comandée par les données traditionnelles du milieu paysan.” (op. cit., p. 06-07). Explica o autor que, à época, mais de 70% das propriedades rurais eram pequenas, com área inferior a 10 hectares e que, na mesma linha, a grande maioria era conduzida por exploração do tipo familiar ou com parca contratação de mão de obra. Ademais, 4 a cada 5 trabalhadores rurais eram autônomos e apenas 1 a cada 5 assalariado, proporção que no meio urbano se invertia para 2/3 de assalariados e 1/3 de autônomos.

²⁵ Agricultura familiar: quantos ancoradouros. Disponível em <<http://www2.fct.unesp.br/nera/usorestrito/Agricultura_Familiar.pdf>> (consulta em 22/03/2018).

²⁶ Idem, p. 192-195. Nylson Paim de Abreu, acerca da nomenclatura, destaca que “O regime de economia familiar tem sua origem na propriedade familiar romana. É o que ensina o professor Carlos Ferdinando Mignone: ‘É na história de Roma que se buscou o marco da área padrão agricultável para uma família, que serviu de paradigma para muitos países contemporâneos colonizarem suas terras.’ (O módulo rural. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982, p.13). Refere ainda o mencionado autor ‘que por uma tradição legislativa reguladora da colonização com estrangeiros ou nacionais, quer por uma atração histórica de inspiração romana, a propriedade familiar de 25 hectares passou a ser a precursora do atual módulo rural’ (op. cit. P. 26).” (Regime de Economia Familiar. Revista Síntese Trabalhista, ano XI, n. 131, maio de 2000, p. 34-50).

²⁷ “Excepcionalmente permitirá conduzir investigações sobre os conteúdos que pretende abranger, pois que corresponde a um carrefour de significações de usos bastante contraditórios: - em certos contextos, o uso do termo agricultura familiar engloba tamanha diversidade que a diferenciação não pode ser contemplada; - em outros contextos, qualifica um segmento específico que, por imprecisão, vai se distinguindo de categorias socioeconômicas e de categorias qualificadoras de modos de vida. Opera então como um passe-par-tout, permutando princípios classificatórios os mais diversos. E assim, cria o caos, onde deveria acenar como recurso de inteligibilidade. Obscurece, onde, se tomada como categoria analítica, deveria facilitar o entendimento das relações sociais. Nesse caso, não facilita o estudo de

sentido, segundo Neves, a construção da categoria socioprofissional do “agricultor familiar” consistiu num processo político, que buscou redefinir significados, produzindo crenças, redesenhando a representação no imaginário popular, tanto externa quanto interna (ou seja, entre os próprios trabalhadores rurais), enfim, uma ação capaz de reordenar sistemas relacionais de posições²⁸. Iara Altafini²⁹, por sua vez, destaca que, embora haja uma corrente que considera a predominância de agricultores familiares modernos como um fenômeno recente, sem qualquer vínculo ou herança do passado, diferente do camponês, há também aqueles que sustentam que as transformações vividas pelo agricultor familiar moderno não representam ruptura definitiva com formas anteriores, mas, pelo contrário, mantêm uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade. A autora adere a esta última corrente, razão pela qual considera que a agricultura familiar é um conceito genérico, que incorpora múltiplas situações específicas, sendo o campesinato uma dessas formas particulares³⁰. A autora descreve que o conceito clássico de camponês carrega as

trajetórias diversas que pressupõem universos sociais e formas de ação ou intervenção social também distintas.” (NEVES, Delma Pessanha. *Op. cit.*).

²⁸ *Op. cit.*

²⁹ *Op. cit.*

³⁰ Com efeito, sustenta a autora que “A não verificação integral das características do campesinato europeu no rural brasileiro deu margem a um acirrado debate na década de 1960, pondo em causa a real existência de camponeses no Brasil. Sem querer retomar o debate, vale aqui destacar a posição de um dos expoentes da tese da inexistência de ‘restos feudais’ no País, Prado Junior, sobre a referida questão da autonomia. Ele defende que, na teoria clássica, o camponês é o efetivo ocupante e explorador da terra, o empresário da produção, mesmo quando não é proprietário. É o detentor dos meios de produção, como os instrumentos e os animais de trabalho. O camponês é explorado pelo senhor feudal pelos privilégios que esse se acha revestido e que determinam as obrigações dos camponeses em fornecer-lhe alimentos e trabalho (Prado Júnior, 1966: 57). Esse autor questiona a transposição mecânica do conceito de camponês para o caso brasileiro, pois descarta a existência de latifúndio em moldes feudais ou semif feudais no Brasil, considerando que desde os primeiros tempos implantou-se aqui a grande propriedade rural de exploração comercial em larga escala, não parcelária e realizada com trabalho escravo. Prado Júnior destaca que no Brasil a disputa por espaço entre a pequena e a grande agricultura sempre ocorreu, sendo que esta se fortalecia com a exploração do trabalho daquela. Para ele, o fazendeiro era um homem de negócios, um produtor de mercadorias e não um rentista, como o senhor feudal. Ele defende, portanto, o caráter capitalista da sociedade brasileira, desde suas origens. Diversos outros teóricos contrapunham às idéias de Prado Junior com a argumentação de que as relações entre o senhor de engenho e seus agregados, entre os fazendeiros e os colonos, e entre o proprietário de terras e os meeiros e parceiros não eram de assalariamento. Eram relações complexas, contraditórias, que tanto poderiam indicar traços capitalistas como traços feudais. Para Nelson Werneck Sodré (1976), por exemplo, os poderes concedidos aos titulares de Capitania Hereditária caracterizavam relações presentes em sociedades feudais. O fato é que, contraditório ou não, [...] o conceito de campesinato não só permaneceu como instrumental analítico dos estudos sobre o campo brasileiro, mas também pareceu conquistar espaço hegemônico..., deu unidade a uma grande diversidade de relações de trabalho e de formas de acesso à terra, tais como parceria, arrendamento, morada, pequena propriedade” (Porto, 1997: 27).” (Idem).

Em sentido contrário, Zander Navarro defende que “grupos sociais camponeses constituiriam contextos em que os produtores rurais assim denominados são apenas parcialmente integrados a uma economia maior de natureza propriamente capitalista. Camponeses, em consequência, são coletivos sociais encontrados, frequentemente, apenas na gênese de processos econômicos que posteriormente constituiriam sociedades capitalistas. Uma vez, contudo, que a lógica deste regime econômico-social tenha se imposto

seguintes características: a) Acesso estável à terra (posse mansa); b) Trabalho predominantemente familiar; c) Auto-subsistência combinada a uma vinculação ao mercado, eventual ou permanente; d) Certo grau de autonomia na gestão das atividades agrícolas, ou seja, nas decisões sobre o que e quando plantar, como dispor dos excedentes etc.. Podemos reunir tais ideias em torno de apenas dois predicados essenciais: posse dos meios de produção e estrutura familiar de trabalho³¹.

Altafini aponta, numa perspectiva histórica, cinco grupos que estão na origem de nossa agricultura familiar: índios, que já exerciam atividade agrícola muito antes de 1500, numerosamente convertidos em escravos após a invasão portuguesa³²; os escravos africanos³³; os mestiços, filhos bastardos dos senhores de engenho, que, sem direito a

mais vigorosamente com o passar do tempo e sua sociabilidade se torne dominante, os camponeses (...) são gradualmente integrados, radicalmente alterando os seus sistemas de produção sob os ditames da agricultura moderna (...). Entre uma sociedade pretérita dominada por formas de produção camponesas e uma sociedade onde predominam os agricultores (pequenos ou não) integrados aos circuitos monetários do regime econômico dominante e a múltiplos mercados, esta é a transição que transforma no seu curso os camponeses em agricultores familiares. Dito de outra forma, o desenvolvimento do capitalismo no campo, lentamente modificando não apenas a estruturação produtiva, tecnológica e econômico-financeira, mas também materializando novos comportamentos entre os agricultores (e, portanto, novos valores, uma nova cultura e uma diferente moralidade, além de instituir uma nova racionalidade) acaba extinguindo as formas camponesas de produção. Em seu lugar, surge um conjunto, necessariamente menor, de produtores modernizados sob a ótica do capitalismo – são os agricultores familiares. (...) Camponeses deixam de ser camponeses quando se tornam totalmente comprometidos com a produção em mercados completos; eles se tornam assim empresas rurais familiares (...). Integração a mercados completos, portanto, na definição de Ellis, é o aspecto econômico central que separa os camponeses dos agricultores familiares em regimes sociais capitalistas. Mas o processo social que, por sua vez, caracteriza a essência dos familiares não seria instituído apenas por aquela variável econômica que une este conjunto de produtores ao seu entorno, por meio dos mercados. O que define, fundamentalmente, este conjunto, é a gestão familiar das atividades e dos processos decisórios no interior dos estabelecimentos rurais. Portanto, o binômio integração a mercados mais gestão familiar é que, genericamente, caracteriza o grande grupo de agricultores familiares. Os demais critérios são coadjuvantes ou, até mesmo, irrelevantes.” (*op. cit.*, p. 198-201).

³¹ No texto instituidor do PRONAF, assim é definida a agricultura familiar: “Modelo de organização da produção agropecuária onde predominam a interação entre a gestão e trabalho, a direção do processo produtivo pelos proprietários e o trabalho familiar complementado pelo trabalho assalariado.”.

Há outra característica, corriqueira embora não essencial, que é a policultura, ou seja, a diversificação de culturas, o que guarda relação com uma estratégia de fertilização dos solos e consequente melhoria da produtividade, mas também com o objetivo de subsistência (consumo próprio) e de diminuição dos riscos de mercado no que tange à comercialização. Há de se considerar, no entanto, que o camponês no Brasil sempre ocupou apenas os espaços deixados pela grande agricultura, o que lhe impõe dificuldades estratégicas.

³² Há de se destacar como relevante, do ponto de vista de produtividade e organização, a atividade agrícola desenvolvida pelos indígenas dentro das missões jesuítas.

³³ Altafini (*op. cit.*) descreve um sistema que denomina “protocampesinato”: “Cardoso (1987: 92) cita diversos documentos históricos onde é comprovada a existência de lotes cultivados por escravos negros, em dias livres. (...) Eram vários os motivos da concessão de parcela de terra e de tempo livre para que os escravos pudessem cultivá-la. O mais evidente é o interesse do fazendeiro em minimizar os custos de manutenção e reprodução da força de trabalho. Porém, o trabalho do escravo em seu lote também tinha a função de ligar o escravo à fazenda e evitar fugas que, caso ocorressem, resultariam na revogação da concessão de uso da terra. Cardoso (1987) cita documentos de engenhos que adotavam esse sistema e davam aos cativos a possibilidade de dispor livremente dos excedentes produzidos. Há ainda registros de fazendas que trabalhavam em sistema de quotas que, uma vez cumpridas, os cativos poderiam trabalhar

herança, ocupavam terras marginais; os brancos não herdeiros³⁴; os imigrantes europeus, oriundos de países que não a metrópole, Portugal³⁵. Em suma,

o campesinato brasileiro não pode ser considerado um todo homogêneo. Ao contrário, é a somatória de grupos com grandes diferenças e particularidades. (...) Apesar de diferentes, estão ligados sob uma mesma unidade: a posição secundária que ocupavam dentro do modelo de desenvolvimento do País desde sua origem. Enquanto a grande propriedade voltada à monocultura de exportação recebia estímulos e garantias dos governantes, esse mosaico de formas camponesas ligadas a cultivos alimentares dirigidos ao abastecimento interno era colocado à margem das políticas públicas.³⁶

Silvio Marques Garcia, por sua vez, informa que

pelo resto do dia em suas próprias parcelas. (...) O autor explica que a venda de excedentes era feita ao próprio engenho: ‘O Engenho de Santana, em 1789, comprava-os aos negros a uma tarifa cerca de um terço abaixo do preço do mercado, o que torna fácil entender por que os escravos deste engenho desejavam acesso direto ao mercado de Salvador’ (Cardoso, 1987: 96).”

Há de se destacar, ainda, dizemos nós, a atividade agrícola desenvolvida dentro dos quilombos, especialmente destinada à subsistência da aglomeração, mas que ganhou relevo, inclusive comercial, a partir do momento em que se intensificava o movimento pela libertação.

³⁴ Nas palavras da autora (*op. cit.*): “Até 1835, perdurou no Brasil o regime denominado morgadio, o qual tornava apenas o primogênito o herdeiro legal dos bens do fazendeiro, transformando os outros filhos legítimos numa espécie de agregados. Ou seja, de acordo com tal regime (que objetivava impedir a dispersão da riqueza pela herança), na morte do fazendeiro, seu filho mais velho herdava todos os bens. Os outros filhos legítimos, mas não herdeiros, ficavam à mercê do irmão mais velho e com ele viviam nos casos de bom relacionamento. Em casos de desavenças na família, restava aos demais filhos a alternativa de abertura de novas áreas e a formação de propriedades pela ocupação e uso da terra. Áreas abandonadas, onde o solo ‘cansado’ já não apresentava condições ideais de fertilidade, eram ocupadas pelos filhos não herdeiros (Martins, 1986: 32). (...) devido à falta de capital para compra de escravos necessários à implantação de uma agricultura de exportação, muitas dessas novas fazendas eram destinadas à produção de alimentos para o mercado interno. Vale destacar que a situação do branco não herdeiro era estruturalmente diferente daquela vivida por um mestiço. As normas de ocupação da terra ‘[...] permitia a um branco deserdado pelo morgadio abrir a sua própria posse, onde pudesse, e obter assim a sua sesmaria. Já um mestiço pobre podia abrir a sua posse, mas, devido aos mecanismos tradicionais de exclusão que alcançavam o impuro de sangue, dificilmente podia tornar-se um sesmeiro’ (Martins 1986: 34).”

³⁵ Descreve Altafimi que “As primeiras políticas de incentivo à imigração de trabalhadores europeus são adotadas com a chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, inicialmente para a formação de núcleos de produção de alimentos para o abastecimento dos centros urbanos. (...) Os colonos recebiam lotes doados pelo governo, que também custeava a viagem deles ao Brasil e pagava pelos primeiros implementos agrícolas. (...) A melhoria no preço do café e a conseqüente ampliação das lavouras, pressionada pelo problema da falta de mão-de-obra resultante da proibição do tráfico de escravos e posteriormente da abolição do trabalho escravo, impulsionam o movimento de migração européia, mas em novas bases, com colonos sendo fixados nas fazendas de café, estando subordinados ao proprietário. (...) No primeiro ano, o fazendeiro geralmente não pagava salários, mas cobria os gastos do imigrante e disponibilizava a ele terra onde seriam cultivados os alimentos necessários à manutenção da família. Nos anos seguintes, conforme explica Fragoso (1990), o pagamento pelo trabalho dos imigrantes era apenas parcialmente feito em dinheiro. Sua principal remuneração, no entanto, vinha do cultivo de alimentos para venda, entre as linhas do cafezal ainda pequeno e em lote cedido pelo proprietário. ‘Este regime de trabalho seria conhecido pela historiografia como colonato e vigoraria, com algumas variações, até a primeira metade do século XX’ (Fragoso 1990:150). A partir daí, a ampliação do trabalho livre, com a expansão da imigração européia, dá início à transformação da produção de alimentos para o mercado interno no Brasil.” (Idem).

³⁶ Guilherme Delgado aponta que, à época, “À exceção dos contratos de trabalho pactuados à imigração estrangeira para as fazendas do café, prevalece o primado do poder econômico associado ao Estado oligárquico. Os trabalhadores reivindicantes são vistos como ‘caso de polícia’ nos espaços urbanos e nos espaços rurais é a repressão privada dos senhores da terra a última palavra sobre relações trabalhistas.” (Previdência Social e Desenvolvimento Rural. Artigo disponível no sítio eletrônico do Senado Federal).

À população de homens livres, composta em sua maioria por índios (o cativo indígena havia sido extinto no século XVII), negros libertos e mestiços, restavam poucas opções: dedicar-se a assaltos, saques ou à mendicância, associar-se a senhores poderosos ou ocupar pequenas faixas de terras (os chamados sítios volantes), para delas retirar seu sustento. Estes últimos constituíram a origem dos pequenos agricultores no Brasil. Não estavam inseridos em um sistema voltado para as culturas de exportação, pois produziam gêneros para a subsistência e vendiam o excedente no mercado interno. Embora considerados pelas autoridades da colônia como marginais, constituíam uma faixa da população que era convocada pelo Governo, quando necessário, para constituir e reforçar os povoados. Além disso, eram induzidos a plantar mais nas épocas de escassez de alimentos, a fim de gerar um excedente para o consumo da população dos povoados, dos tropeiros etc. Com o fim das concessões por meio de sesmarias, em 1822, e a necessidade de povoamento e aproveitamento econômico do território, as propriedades baseadas na posse ilegal constituíram o chamado regime de posses, a partir da distribuição das terras a quem pudesse lhes dar uma utilização. A posse que caracterizasse povoamento e aproveitamento para a produção garantia o domínio da terra. (...) A Lei n. 601/1850, conhecida como a Lei de Terras, extinguiu o regime de posses e proibiu as aquisições de terras devolutas por outro título que não a compra (art. 1º). O art. 14 determinou a venda das terras devolutas em hasta pública e mediante pagamento à vista. Com essas medidas, a propriedade da terra foi instituída como uma mercadoria, dificultando o acesso aos que não a possuíam e favorecendo a concentração de terras e a alienação da força de trabalho dos rurícolas nas atividades agrícolas e pecuárias. A Lei de Terras mostrou-se um instrumento jurídico que dificultou o acesso à terra aos trabalhadores sem recursos. Essa lei pode ser mais bem compreendida no contexto da abolição do tráfico de escravos e da política de apoio à imigração. A dificuldade de acesso à terra por parte dos trabalhadores livres garantiu o baixo custo da mão de obra e a concentração da propriedade, preservando o latifúndio. Os ex-escravos e os imigrantes não tinham acesso à terra, seja pela falta de recursos, seja pelo desconhecimento dos procedimentos para a sua aquisição. A Lei de Terras deu início à transformação do homem do campo em proletário. Trabalhadores posseiros que não tinham a propriedade formal da terra sofreram um processo de expropriação, reduzindo-se o tamanho e a utilização da terra, difundindo-se outras formas de produção como o arrendamento. (...) Apesar das dificuldades de acesso à terra, a sua abundância permitiu a constituição de pequenas propriedades. Alguns lotes comprados do governo eram revendidos para pequenos proprietários, muitos já esgotados pela exploração extensiva.³⁷

Ao fim e ao cabo, a pequena produção se manteve marginalizada, subalterna, o que servia, inclusive, para que os pequenos produtores se mantivessem disponíveis para contratação, pelos grandes, em períodos de maior necessidade, ou seja, constituíam uma reserva de mão-de-obra barata³⁸, o que significa dizer, em outro viés, que não houve efetiva democratização no acesso à terra.

Altafini descreve que a denominada “questão agrária” surge a partir dos anos de 1950, quando o setor do campesinato, enquanto tal, ganha visibilidade e se organiza em

³⁷ Op. cit., p. 97-99.

³⁸ “A existência de uma reserva de força de trabalho desempregada e parcialmente empregada é uma característica inerente à sociedade capitalista, criada e reproduzida diretamente pela própria acumulação do capital, a que Marx chamou exército de reserva do trabalho ou exército industrial de reserva.” (BOTTOMORE, Tom [org.]. Dicionário do Pensamento Marxista. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, verbete “exército industrial de reserva”).

torno de pautas conjuntas, buscando um espaço próprio na economia e na sociedade. Em suas palavras,

Com o crescimento das lutas no campo e da ação política da esquerda brasileira, principalmente pelo Partido Comunista do Brasil, ocorre a politização do conceito de camponês, que dá unidade conceitual a uma grande diversidade de relações de trabalho e de formas de acesso à terra. Para a polarização das posições, também se busca identificar em um conceito único as diferentes situações dos grandes proprietários. Dessa forma, os senhores de engenho do nordeste, os estancieiros do sul, os fazendeiros de café do sudeste e os seringalistas do norte são então denominados simplesmente de latifundiários. ‘Essas palavras – camponês e latifundiário – são palavras políticas, que procuram expressar a unidade das respectivas situações de classe e, sobretudo, que procuram dar unidade às lutas dos camponeses’ (Martins, 1986: 22). É importante observar que essa é uma unidade formal, servindo ao fortalecimento da luta dos movimentos de esquerda no Brasil. Na prática, o conjunto camponês e o conjunto latifundiário continuavam a reunir uma variada gama de situações e de interesses.³⁹

Seguindo adiante, em breve esboço histórico, Altafini narra que, após o golpe militar de 1964,

os movimentos organizados no campo são fortemente afetados, especialmente a partir da desarticulação das Ligas Camponesas. Isso resulta, necessariamente, na redução do espaço social para inserção do conceito de campesinato. Por outro lado, dentro da lógica do modelo de desenvolvimento adotado para o campo, voltado à modernização tecnológica em produtos agrícolas de exportação, o conjunto de agricultores passa a ser classificado quanto ao tamanho de suas áreas e de sua produção, divididos em pequenos, médios e grandes. Interessava assim escamotear desigualdades como o acesso à terra, por exemplo, e estabelecer categorias operacionais, visando à aplicação diferenciada das políticas públicas como o crédito rural, a pesquisa e a extensão rural. Os camponeses passam então a ser tratados como **pequenos produtores**. ‘[...] pode-se afirmar que o conceito de pequena produção contribuiu para uma relativa despolitização do tema. [...] ao conceito de campesinato associava-se, sobretudo um conteúdo político e ideológico que se torna profundamente nuançado no conceito de pequena produção⁴⁰’ (Porto, 1997: 29).⁴¹

Destarte, como consequência da desarticulação descrita, abandona-se a ideia da redistribuição de terras (reforma agrária) como estratégia de aumento da produtividade (combate à ociosidade de campos férteis), prevalecendo a lógica de transformação pela modernização da agricultura. Como bem relata Altafini,

³⁹ *Op. cit.*

⁴⁰ Conforme bem ensina Pachukanis, “Sabemos (...) quais condições materiais são necessárias para que essa característica ‘ideal’, ‘imaginária’, das coisas adquira um significado real (...), convertendo-o (...) de fenômeno natural em fenômeno social. Conhecemos, dessa maneira, o substrato histórico real daquelas abstrações cognitivas que utilizamos e, com isso, verifica-se que os limites dentro dos quais a aplicação dessa abstração ganha sentido coincidem com o marco histórico real de desenvolvimento e são por ele determinados.” (*op. cit.*, p. 83).

⁴¹ *Op. cit.*

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.”. Ao mesmo tempo, “Outra forma de atuação do Estado foi a expansão da fronteira agrícola, criando infra-estrutura e serviços para a instalação de médias e grandes propriedades nas regiões Centro-Oeste e Norte, reproduzindo o modelo de ocupação e exploração vigentes (Rocha, 1992). [A] pulverização fundiária nos estados do sul do País (...) liberou um contingente migratório, direcionado de forma mais intensa para Mato Grosso (que era, à época, um único estado) e Rondônia. Esse processo resultou na formação de um segmento de novos ‘colonos’, ou seja, agricultores de base familiar, a maioria sulista com origem européia, bastante tecnificados e inseridos ao mercado. E, ao mesmo tempo, gerou a expulsão de posseiros e extrativistas, aumentando os conflitos no campo.⁴²

Já no período derradeiro da ditadura militar, “Com a intensificação do processo da chamada ‘modernização conservadora’, o foco da reflexão se fixa nas relações de subordinação da pequena produção ao capital, especialmente no controle exercido pelos complexos agroindustriais”, como descreve Altafini, pelo que se observa

uma polarização e adjetivação do conceito, dividido então em pequena produção integrada e pequena produção excluída da integração. Na primeira estavam todos aqueles agricultores de características familiares que duplamente se integraram ao processo produtivo ditado pela agroindústria e, por conseguinte, ao mercado. No segundo caso todos os outros que permaneciam à margem da modernização da agropecuária brasileira. À luz das teorias daquele período, o destino de ambos os grupos estaria inexoravelmente traçado. Os primeiros estavam a caminho de sua total proletarianização, pois seriam trabalhadores para o capital. A integração à agroindústria era analisada como uma forma disfarçada de assalariamento, dado o grau de controle e poder da agroindústria e a falta de autonomia do agricultor. Previa-se que as novas relações no campo iriam reduzir o espaço para os trabalhadores rurais, enquanto para os agricultores não integrados seria uma questão de tempo para que perdessem as possibilidades de sobrevivência na agricultura e migrassem para os grandes centros urbanos, engrossando o êxodo rural.⁴³

Contudo, com o advento da redemocratização, o que se tem é o ressurgimento dos movimentos do campo, até mesmo porque as diversas formas familiares de produção rural persistiam e apresentavam novas estratégias produtivas, resultando, dentre outras consequências, na recolocação do tema da reforma agrária no centro da agenda política. “É nesse contexto”, descreve Altafini,

que o termo agricultura familiar se consolida e se difunde nos diferentes setores da sociedade. Ele é utilizado como um guarda chuva conceitual, que abriga grande número de situações, em contraposição à agricultura patronal,

⁴² *Op. cit.*

⁴³ *Op. cit.*

tendo como ponto focal da polarização o tipo de mão-de-obra e de gestão empregadas.⁴⁴

Inegavelmente, a adoção do termo pela legislação previdenciária contribuiu, em muito, para a popularização de sua utilização em diversos outros campos de estudo e ambientes de debate. Ainda que despretensiosamente, diga-se. Serve, convém anotar, para demonstrar a relevância que a política previdenciária de inclusão alcançou, conquistando, involuntariamente, repercussão em setores correlatos, resultando em sua consagração generalizada. Traçaremos algumas linhas sobre isso no tópico seguinte.

2.2 Repercussões do novo regime previdenciário sobre a agricultura familiar

A principal função de um benefício previdenciário, inegavelmente, é a de fornecer condições de sobrevivência digna após a perda da capacidade de trabalho, real ou virtual. Considerando o benefício mais comum no meio rural, a aposentadoria por idade, seu escopo é garantir uma transição tranquila (despreocupada) à velhice. Não obstante, pesquisas de campo têm indicado (e demonstrado) que a renda obtida com o benefício tem servido também como ingrediente de fomento à atividade rural, que segue sendo desempenhada pelo aposentado ou por outros membros de sua família. Em suma, o dinheiro obtido serve para financiar a própria atividade rural, em busca de uma renda ainda melhor, além de servir como garantia de sustento do núcleo familiar no período que precede a colheita e comercialização ou mesmo no caso de uma safra infeliz. É dizer, ao invés de precisar recorrer a empréstimos bancários, a família tem meios para autofinanciar a atividade agrícola, sem colocar em risco a própria terra, como sói acontecer ao contrair dívidas no mercado financeiro. Neste sentido, apontam Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Júnior que

o benefício rural cumpre não só a função precípua de seguro previdenciário, ou seja, opera no escopo original que orientou sua concepção, mas também, de maneira fundamental, ainda que indiretamente, desempenha uma função que muito se aproxima de um seguro agrícola, pois reprograma e alarga o potencial produtivo das unidades familiares. (...) Se esse benefício opera meramente como seguro de renda vitalícia, situação na qual responde por praticamente toda a renda domiciliar, ou como seguro agrícola, fundamental nas estratégias de ampliação da renda ou ainda como gerador de uma renda extra de subsistência, cabe ressaltar a importância das relações existentes entre as unidades familiares beneficiárias da Previdência Rural e as atividades econômicas à sua volta. Os dados [de pesquisa realizada em meados da década de 1990] (...) mostram que 48% dos domicílios da região Sul e 43% dos domicílios do Nordeste são responsáveis por estabelecimento

⁴⁴ *Op. cit.*

rural ativo. (...) Particularmente significativo é o fato de 44,7% dos domicílios responsáveis por estabelecimento rural no Sul e 51,5% no Nordeste utilizarem a renda do benefício previdenciário em manutenção e custeio de suas atividades produtivas.⁴⁵

Destarte, em efeito que talvez não houvesse sido visado ou sequer previsto, a dispersão de benefícios rurais tem, em considerável parcela, retroalimentado a própria atividade campesina em regime de economia familiar. Delgado e Cardoso Jr.⁴⁶ destacam que

tendo ocorrido [o fenômeno] em uma circunstância histórica muito peculiar, na qual o próprio setor rural se descapitalizava e empobrecia (...), a emergência de um grupo social específico, amparado pelo seguro social (dos aposentados e pensionistas rurais)⁴⁷, vem constituindo um novo ator social, cujos papéis, dinâmica e significação clamam por melhor conhecimento e explicação.

Salientam, os mesmos Delgado e Cardoso Jr., que

A reconceituação do 'setor rural' (Wanderley, 1997), à luz da nova leitura da dicotomia rural-urbana (Cardoso, 1998), das novas funções e espaços da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, com ênfase no papel do território (Abramovay, 1999) ou da pluriatividade e/ou das fontes de renda alternativas que as famílias rurais realizam (Graziano da Silva, 1999), trazem evidentes contribuições aos debates agrários e inovam a compreensão do espaço rural. (...) O espaço social dos aposentados e pensionistas da previdência rural (...) é plenamente convergente com as novas leituras do setor rural pós 'modernização conservadora'. Mas é necessário fazer algumas mediações para incluí-lo no enfoque do 'novo rural' brasileiro. (...) Em primeiro lugar, o peso significativo, em termos demográficos, de um 'setor de subsistência' na economia agrária brasileira é algo que tem raízes históricas na nossa formação econômica calcada no escravismo e na grande propriedade, e que não foi eliminado com os processos de industrialização e modernização da agricultura desde o pós-guerra. Esse setor de subsistência, remanescente do período colonial, reforçou-se com o fim do escravismo e transportou-se ao século XX praticamente sem transformações. (...) chegou aos anos 90, antes da desmontagem da política agrícola brasileira, correspondendo a cerca de metade da força de trabalho e/ou dos residentes do setor rural. (...) O segundo aspecto importante e diferenciador do setor rural

⁴⁵ Condições de Reprodução Econômica e Combate à Pobreza. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 63-80.

⁴⁶ Universalização de Direitos Sociais no Brasil: o Caso da Previdência Rural nos Anos 90. Disponível em <<<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gt14-14/4830-gdelgado-universalizacao/file>>>, consulta em 11/08/2017.

⁴⁷ Segundo tais autores, "a função clássica do seguro agrícola, seja ele incidente sobre preços ex ante ou sobre a produção, é a de minimizar ou desonerar o produtor rural dos altos riscos que inibem a atividade produtiva rural. Na prática, o seguro social previdenciário, quando associado à figura do responsável por estabelecimento rural, funciona como um seguro agrícola indireto, uma vez que garante a subsistência familiar e até permite financiar sua pequena produção, ainda que não seja sucedâneo do seguro agrícola clássico". (Idem)

brasileiro na atualidade é seu desempenho estagnacionista nos anos 90, diferentemente da dinâmica produtiva e ocupacional do sistema agroindustrial norte-americano ou do caráter socialmente muito mais homogêneo do setor rural europeu, protegido por sua política agrícola comum. O processo de liberalização comercial, a desmontagem da intervenção estatal, e as condições especiais da estabilização monetária vigentes no período recente têm por contrapartida a queda acentuada da renda (...), a relativa estagnação do produto (...) e uma redução mais que proporcional do emprego produtivo no setor agrícola (...). Isto posto, temos portanto duas condições diferenciadoras do setor rural brasileiro. Uma de caráter histórico-estrutural, ligada à heterogeneidade estrutural de sua economia, derivada da herança de um enorme setor de subsistência. A outra, manifesta nas condições históricas da atualidade, relacionada à perda de dinamismo econômico do setor rural nacional (...).⁴⁸

Assim, a nova política previdenciária atua como um fator determinante a alterar o curso dantes descrito, criando uma opção, real e relevante, de reprodução sustentável da economia familiar⁴⁹. Ademais, na década posterior àquela sobre a qual os autores

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Apontam Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Júnior que “é empiricamente demonstrável que o rendimento domiciliar médio mensal na região Sul é de aproximadamente R\$ 552 e na região Nordeste, de R\$ 283, no segundo semestre de 1998. A maior contribuição à média provém, no caso da região Sul, dos rendimentos domiciliares oriundos da ocupação principal, que somam perto de R\$ 287, o que representa 52% da renda domiciliar total. No caso da região Nordeste, ao contrário, o peso da renda oriunda da ocupação principal, que é de aproximadamente R\$ 75, representa apenas 26,3% da renda domiciliar total, o que evidencia a importância da contribuição advinda do benefício previdenciário na composição da renda domiciliar das famílias nordestinas: média de 71,2% na estrutura de rendimentos totais.” (Condições de Reprodução Econômica e Combate à Pobreza. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 63-80). Em estudo sobre o impacto do novo regime previdenciário no meio rural, feito a partir de extensa colheita de dados estatísticos relacionados com o período compreendido entre 1988 e 2002, Kaizô Iwakami Beltrão, Sonoê Sugahara Pinheiro, Fernanda Paes Leme Peyneau e João Luís Oliveira Mendonça chegam a conclusão semelhante: “Ainda que benefícios previdenciários tenham a função específica de servir como ‘seguro contra perda de capacidade laborativa’, é negável o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda no campo e, nesse sentido, colaborado para a erradicação da pobreza.” (A Constituição de 1988 e o Acesso da População Rural Brasileira à Seguridade Social. In CAMARANO, Ana Amélia [org.]. Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 321-351). Castro e Tárrega, citando lição de Kreter e Bacha, salientam que “A previdência social elevou a renda per capita no campo por meio do pagamento dos benefícios e gerou menor desigualdade na distribuição de renda entre as famílias dos beneficiados, ou seja, a previdência contribuiu para o aumento dos níveis de renda no campo sem aumentar a desigualdade de distribuição dessa renda.” (*op. cit.*).

No que tange à questão de gênero, relevante pontuar que, entre os homens, 51,9% no Sul e 44,9% no Nordeste permanecem na ativa mesmo após a aposentação; já entre as mulheres, apenas 25,2% e 20%, respectivamente. Acerca do tipo de atividade desenvolvida, prevalece a de agricultura tanto no Nordeste (84,9%) quanto no Sul (72,2%), com a agropecuária (7% e 16,3%, respectivamente) e a pecuária (0,9% e 4,6%, respectivamente) em segundo plano, embora com relevância especialmente no Sul. No que concerne ao fluxo migratório após a aposentadoria, com base no mesmo estudo, apontam Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. – conforme até já apontamos anteriormente – que “Cerca de 27% de todas as famílias visitadas nas regiões Sul e Nordeste declararam pelo menos uma mudança de domicílio desde o início do recebimento do seguro previdenciário. Simetricamente, 73% das famílias sulinas e nordestinas não realizaram qualquer migração desde o início do recebimento do benefício (...). [Ademais,] o sentido geral do movimento migratório, em ambas as regiões pesquisadas, ocorre, na grande maioria dos casos, entre domicílios pertencentes ao mesmo município, ou rumo a municípios de mesmo ou menor tamanho populacional. (...) Em outras palavras, são bem minoritários os casos de migração cujos destinos são municípios de porte populacional maior que o dos municípios de origem.” (Relações de Cooperação, Migrações e Bem-Estar Domiciliar. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO,

escrevem – que é a de 1990⁵⁰ -, observa-se uma mudança significativa na política agrária nacional, a partir da ascensão de um governo, por assim dizer, um pouco mais voltado à questão social e fundiária. Destarte, há uma alteração relevante na dinâmica de distribuição de terras (reforma agrária) e, especialmente, um incremento brutal no incentivo, técnico e financeiro, ao setor produtivo. Isto não ocorre apenas na economia familiar, frise-se, resultando no renascimento do setor agrícola nacional, que passa então a desempenhar um papel econômico fulcral, inclusive em termos de balança comercial (é certo que isto não escapa às críticas de muitos economistas, no sentido de que o Brasil volta a converter-se em mero exportador de *commodities*), nos anos seguintes. Do modo como essa nova dinâmica se coloca, de redistribuição de terra improdutiva, de incentivos fiscais e de financiamento, a agroindústria não se situa – ao menos não na maior parte do tempo - como adversária da economia familiar, mas há sim uma progressão paralela e por vezes até entrelaçada. Com efeito, observa-se, nesse contexto, a intensa modernização das técnicas agrícolas e a ascensão da agricultura empresarial, mas há também um fortalecimento - ainda que, na visão de alguns, marginal -, da agricultura familiar, que se transforma em atividade econômica a prestar relevante contributo à segurança alimentar nacional.

2.3 Da evolução jurídica do trabalho campesino

Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 81-100).

⁵⁰ Guilherme Delgado descreve que “a pesquisa [realizada em meados da década de 1990] domiciliar de residências seguradas pela Previdência Rural revela que, em média, pagou-se 1,78 benefício por domicílio na região Sul e cerca de 1,57 na região Nordeste [embora a família nordestina seja, em média, maior, de 3,92 contra 3,20 pessoas por domicílio], e que as duas regiões são responsáveis por cerca de 65% dos benefícios previdenciários (permanentes) pagos anualmente.” (A Pesquisa de Avaliação da Previdência Social Rural Contextualizada. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme [Org.]. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 17-40). Tais informações permitem um vislumbre regional da previdência rural. Na mesma obra, porém noutro artigo (Condições de Efetividade e Universalização da Previdência Rural, p. 42-61), e baseando-se na mesma pesquisa, informam Enid Rocha Andrade Silva e Guilherme Delgado que “A análise da escolaridade dos beneficiários da Previdência Rural, medida pela conclusão das séries formais de estudo, revela níveis baixos nas duas regiões pesquisadas. As informações (...) mostram que, nas regiões Sul e Nordeste, um percentual ínfimo dos beneficiários concluiu a segunda fase do ensino fundamental (...). Os dados (...) também mostram forte desigualdade nos níveis de escolaridade entre as regiões Sul e Nordeste. Tal desigualdade pode ser observada, sobretudo, nos grupos de estudos iniciais que abrangem a primeira fase do ensino fundamental (da 1ª à 4ª série). O percentual dos beneficiários da região Nordeste que cursaram, mas não concluíram, os níveis da 1ª à 4ª série é de apenas 21,85%; na região Sul, é de 43,57%. Da mesma forma, a proporção destes que conseguiram concluir a 4ª série é de 10,75% na região Sul, contra 2,44% na região Nordeste. O número de aposentados e pensionistas rurais beneficiários que não frequentam a escola é também muito maior na região Nordeste: 72%, contra 39,7% na região Sul (...).”

Segundo informa Márcio Túlio Viana⁵¹, a primeira lei que alcançou o trabalho no campo é de 13 de setembro de 1830, a qual exigia contrato escrito para a prestação de serviços. Contudo, foi o Decreto n. 2.827, de março de 1879, o primeiro a cuidar especificamente do rurícola. Já no período republicano, o Decreto n. 213, de fevereiro de 1890, revogou o direito antigo. Em 1906, as Leis 1.150 e 1.607 trataram dos salários dos camponeses, enquanto o precedente Decreto n. 979, de 1903, autorizara o funcionamento dos sindicatos rurais. Em 1916, o Código Civil regulou a ‘locação de serviços’, o que conferia certa proteção ao rurícola. Percebe-se que, até então, a regulação conferida era de natureza civil, como relação de trabalho em sentido lato, portanto, e não como relação de emprego. Era assim tanto no meio rural quanto, até o advento da CLT, no meio urbano. Com efeito, conforme esclarece Maurício Godinho Delgado⁵², “O campo não foi incluído no processo de organização do mercado de trabalho e do próprio modelo justtrabalhista inaugurado, no país, entre 1930⁵³ e 1945”. Alice Monteiro de Barros lamenta que “O desenvolvimento da agricultura e do pastoreio não despertou o mesmo interesse legislativo que aquele manifestado em relação ao trabalho desenvolvido no meio urbano, embora nosso país seja de organização tradicionalmente agropecuária”⁵⁴. Maniglia considera que “A lentidão para

⁵¹ *Op. cit.*, p. 306.

⁵² Curso de Direito do Trabalho, 16ª Ed., São Paulo: LTr, 2017, p. 444-455.

⁵³ Sobre o tema, dispunha a Constituição de 1934 no seguinte sentido (grifamos):

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos **campos**, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

(...)

§ 4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

Tal legislação especial, contudo, não veio, sob a égide daquela Carta, a ser instituída. Lopes Júnior sustenta, inclusive, que “se antes daquela Constituição cultivava-se uma discriminação de fato, apenas pela inexistência de norma constitucional que abrangesse o trabalhador rural, durante sua vigência o que se teve foi uma institucionalização constitucional da separação e segregação do trabalhador rural, pois a norma expressa afirmava que os preceitos previstos para garantir melhores condições de trabalho somente seriam aplicados aos trabalhadores da atividade agrícola quando possível, ficando ainda na dependência de regulamentação especial. Tratava-se, portanto, de norma constitucional de eficácia limitada (...)” (*op. cit.*, p. 25). Luís Rodrigues Kerbauy relata que “com a Reforma Constitucional de 1936, o legislador atribuiu competência exclusiva da União para legislar sobre Direito do Trabalho retirando dos entes federativos a importância na regulamentação da matéria. Gerou-se, assim, a iniciativa de propostas de um Código Rural, sendo um projeto apresentado à Câmara dos Deputados, em 1937, por Borges de Medeiros e outro em 1942, por Pereira da Silva, sob inspiração de Getúlio Vargas. Outras tentativas nesse sentido seguiram com o anteprojeto de Código Rural em 1951, elaborado por Sílvio da Cunha Echenique.” (*op. cit.*, p. 14).

⁵⁴ BARROS, Alice Monteiro de. Aspectos controvertidos do trabalho rural. Revista de Direito Trabalhista, dezembro de 1995, p. 45-55.

se elaborar uma legislação protetora do trabalho rural foi um fenômeno inexplicável.”⁵⁵.

Evandro José Morello, citando Delgado e Cardoso Jr., salienta que

um dos motivos que explicam tais fatos é que o setor rural posicionava-se de forma extremamente subalterna diante da estratégia de desenvolvimento estabelecida após 1930. Não obstante, até 1960, os trabalhadores rurais constituíram a maioria da população brasileira, eles ‘não representavam grupo de pressão com capacidade de articulação política e vocalização suficientes para que o Estado populista-paternalista os visse como grupo social a ser integrado por meio da expansão significativa da cobertura de programas sociais.’ A mudança de cenário começa a ocorrer com o surgimento e a organização das famosas ligas camponesas, que deram sustentação a um amplo movimento de sindicalização rural protagonizado pela Igreja Católica e que resultou, em dezembro de 1963, na fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG. Desde então, começam a haver fortes demandas por políticas de proteção social para o campo (...).⁵⁶

Neste sentido, Brumer descreve que

a partir de meados da década de 50, no período que antecedeu ao golpe militar, a agitação social no campo brasileiro foi intensa, centrada principalmente na luta pela terra, salientando-se a organização das Ligas Camponesas, no Nordeste, e a ocorrência de diversos conflitos pela posse da terra. Como resultado, parece existir uma certa relação entre lutas sociais e concessão de benefícios, embora a análise feita por Rodrigues (1968) indique que os reflexos do movimento sindical sobre a evolução legislativa do trabalho não foram imediatos, nem ficaram isentos das influências extralegis decorrentes dos acontecimentos político-sociais (Rodrigues, 1968, p.4-5). Em decorrência, como indica Houtzager (1998), as elites governantes precisavam encarar a questão de como modernizar um setor arcaico amplamente percebido como fator de empecilho ao desenvolvimento e que representava um potencial para surgimento do radicalismo agrário. Durante o regime militar, a ação sindical e a luta pela terra foram rigorosamente reprimidas, o que pode sugerir que a aprovação do PRORURAL em 1971 tenha sido mais uma concessão por parte do Estado do que uma conquista dos trabalhadores, chamando a atenção, como fizeram Malloy, Parodi (1993) e Schwarzer (2000), para os possíveis interesses dos militares que comandavam o país. Os argumentos desses pesquisadores se consolidam com o reconhecimento de que a questão da previdência social era secundária no meio rural, naquele período. Por outro lado, é preciso considerar que, até a década de 60, embora a sindicalização rural não fosse expressamente proibida, e apesar de incentivada por líderes dos movimentos sociais (como Julião, 1962), praticamente não ocorria por falta de regulamentação especial, o que dificultava a organização dos trabalhadores e a manifestação de seus interesses de classe. Além disso, as leis que se seguiram (Estatuto do Trabalhador Rural e Estatuto da Terra) são em grande parte originárias das antigas reivindicações do período populista (Coradini e Belato, 1981, p.162) ou, como diz o assessor da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura - CONTAG (Gorenstein, 1981, p.237), ‘essas conquistas não foram fruto das dádivas do Governo da época, mas foram fruto de lutas, das mobilizações freqüentes dos trabalhadores em vários estados do País’. (...) Examinando os avanços da previdência social no estado do Rio Grande do

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 93.

⁵⁶ Os trabalhadores rurais na Previdência Social: tipificação os desafios à maior efetividade do direito. Porto Alegre: TRF-4ª Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3), p. 11-12.

Sul, Coradini (1989, p.329-30) mostra que a reivindicação da extensão dos benefícios da previdência social aos assalariados rurais e trabalhadores autônomos já estava presente no 1o Congresso de Trabalhadores Rurais, realizado pela antiga Frente Agrária Gaúcha (FAG), em 1962. A mesma reivindicação, com pequenas diferenças em ênfase e em questões específicas, esteve presente em todos os encontros e congressos de trabalhadores rurais que se seguiram. Devido, por um lado, à situação política geral, que fixava os limites tanto da atuação quanto do discurso sindical, e, por outro lado, à influência da ala conservadora da Igreja Católica sobre o sindicalismo rural (Coradini, 1989, p.331), durante toda a década de 60 e até meados da década de 70, as demandas dos trabalhadores rurais tinham um tom de ‘reivindicação’, no sentido de ‘pedido ao governo’ (e não no sentido de ‘direitos’).⁵⁷

A CLT expressamente excluía (art. 7º, *b*) o trabalhador rural de seu véu de aplicabilidade, sendo que a legislação trabalhista estendeu-lhe apenas alguns poucos preceitos, como os referentes a salário mínimo, férias, aviso-prévio e remuneração⁵⁸. Convém ressaltar, inclusive, que embora a Constituição de 1946 garantisse a estabilidade “na empresa e na exploração rural”, prevaleceu a tese de que o dispositivo não era autoplicável. Assim, as relações de trabalho campesinas só vieram a merecer regulação a partir do Estatuto do Trabalhador Rural – ETR (lei n. 4.214), que veio a lume em 1963. Posteriormente, com o advento da Lei n. 5.889/73 - ainda em vigor, embora apenas parcialmente recepcionada pela nova ordem constitucional -, houve, nos dizeres de Godinho, uma “grande aproximação com o estuário de direitos inerentes ao empregado urbano, resguardadas adequações e peculiaridades tópicas”. De fato, conforme aduz Vianna, enquanto o ETR continha 183 artigos (embora muitos repetissem o texto da CLT), a nova lei possuía apenas 21, determinando a aplicação subsidiária da CLT⁵⁹. Convém ressaltar que o ETR se referia genericamente a “trabalhador”, sem fazer exigência expressa de subordinação e não-eventualidade, o que gerava divergência doutrinária em torno de seu âmbito de aplicação. O novel diploma, porém, restringe expressamente sua abrangência, ao usar o termo “empregado”, muito embora consigne, em seu art. 17, que “As normas da presente Lei são aplicáveis, no que couber, aos trabalhadores rurais não compreendidos na definição do art. 2º, que prestem

⁵⁷ *Op. cit.*, 2002.

⁵⁸ Anota Berwanger (*Op. cit.*, 2013, p. 37), percucientemente, que “os grandes proprietários ainda não aceitavam ter que cumprir com as obrigações decorrentes da contratação de mão de obra, pois até há pouco tempo contavam com o trabalho barato dos escravos e imigrantes”. Em suma, enquanto o cenário laboral urbano era de buscar oferecer atrativos para incentivar o êxodo da mão de obra que estava no campo, neste havia uma cultura arraigada de muitas décadas de exploração de mão de obra barata. Insta ressaltar que, segundo dados do IBGE, foi apenas na década de 1960 que a população urbana superou a rural (convém ressaltar que, para tal definição, importa para o IBGE o local em que a pessoa reside, ou seja, aquele que vive em aglomerado urbano, mas trabalha no campo, é considerado urbano, enquanto para nós interessa onde trabalha, mas o dado histórico não perde, ainda assim, a relevância).

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 306-307.

serviços a empregador rural”. A divergência, agora em torno dos lindes de tal aplicação subsidiária, persiste.

A CRFB de 1988, em seu art. 7º, prevê uma extensa gama de direitos, que são aplicáveis a ambas as categorias, criando, na prática, uma paridade quase total entre elas⁶⁰.

Do ponto de vista de proteção social genérica, destaca a doutrina que o Serviço Social Rural⁶¹, autarquia criada pela Lei n. 2.613/55, foi a primeira manifestação nesse sentido, sendo que tinha por objetivo a melhoria das condições de vida da população rural no que tange à alimentação, vestuário, saúde, educação, habitação e assistência sanitária e também incentivar a economia das pequenas propriedades. Não previa, porém, nada a respeito de proteção previdenciária.

Convém destacar ser comum também em outros países a existência de ligeiras diferenciações entre o trabalho urbano e o rural. Na Espanha, por exemplo, segundo relata a doutrina,

*El trabajo en el campo (...) ha tenido trato especial por parte de la legislación laboral. Ya se dijo que en las primeras etapas de la legislación obrera fue excluido de su ámbito de aplicación. Posteriormente, tras su progresiva inclusión a raíz de la legislación republicana, ha contado con buen número de reglas específicas, unas veces dentro de la legislación laboral de carácter general y otras en las normas profesionales (como la Ordenanza del Campo). Las especialidades más sobresalientes se recogen hoy en día en las reglas que dentro de la normativa laboral común se ocupan de la jornada de trabajo y los descansos (...). Un caso particular de trabajo en el campo es el que se realiza mediante el contrato de aparcería, que en principio está excluido de la legislación laboral pero al que en determinadas circunstancias se le aplican algunas normas laborales.*⁶²

Em conclusão, a evolução jurídica do labor campesino, tanto em termos trabalhistas como previdenciários, caminhou sempre à sombra do labor urbano.

⁶⁰ Conforme esclarecem Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante e Francisco Ferreira Jorge Neto (O empregado rural sob a ótica do Direito do Trabalho atual. In ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira; GRECHI, Frederico Price [Coord.]. Direito Agrário: homenagem a Octavio Mello Alvarenga. Rio de Janeiro: GZ, 2016, p. 275), “Atualmente, as fontes formais do direito do trabalho rural são: a CF/88, a qual identificou os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além da Lei 5.889, de 8/7/1973 e o seu Regulamento – Decreto 73.626, de 12/2/1974, e o disposto na CLT, no que não colidir com os dispositivos da lei 5.889 (art. 1º, *caput*).”

⁶¹ As atividades do Serviço Social Rural foram transferidas para a Superintendência de Política Agrícola – SUPRA, que, por sua vez, veio a ser extinta em 1964, com o advento do Estatuto da Terra. A partir daí, surgiram o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, os quais vieram a ser, mais tarde, reunidos por ocasião da criação do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

⁶² GUTIÉRREZ, Fermín Rodríguez-Sañudo; MURCIA, Joaquín García; VALVERDE, Antonio Martín. Derecho del Trabajo, 20ª Ed. Madrid: Tecnos, 2011, p. 207.

2.4 Previdência rural e gênero

A questão relativa ao gênero carrega uma importância histórica acentuada no âmbito da previdência rural, tendo em vista que, como vimos no breve apanhado histórico que fizemos, a posição reservada à mulher no regime anterior ao advento da CRFB de 1988 era de marcante inferioridade em relação ao homem, o que decorria de um fator cultural discriminatório e resultava mesmo no aprofundamento deste⁶³. Com efeito, Enid Rocha Andrade relata que

Ao contar apenas com mecanismos precários de proteção à velhice, as trabalhadoras rurais, quando alcançavam a terceira idade, passavam, definitivamente, à condição de dependentes dos companheiros, filhos ou de outros parentes ainda em idade ativa, o que contribuía para o empobrecimento do domicílio rural a que pertenciam.⁶⁴

Assim, segundo a autora, o novo regime constitucional, que equipara a mulher ao homem [inclusive] na previdência rural, com pretensão de efetividade⁶⁵, tem uma dimensão que, inegavelmente, ultrapassa sobremaneira a esfera meramente jurídica ou mesmo financeira:

Do ponto de vista da mulher rural, muito mais do que para os homens, o direito à aposentadoria ganha uma dimensão que vai além da econômica. Grande parte das aposentadas rurais de hoje nunca recebeu qualquer remuneração pelos trabalhos realizados, o que simboliza o limite em que essas mulheres viveram a maior parte de suas vidas e o real significado do recebimento regular do benefício previdenciário.⁶⁶

⁶³ “*La mayoría de los regímenes de seguridad social fueron establecidos inicialmente sobre la base de un modelo en el que los hombres eran el sostén de la familia. Así, por ejemplo, proporcionaban generalmente prestaciones para las viudas, pero no para los viudos (...). A medida que un mayor número de mujeres se ha ido incorporando a la fuerza de trabajo remunerada, las ideas acerca de las funciones de los géneros han evolucionado y los regímenes de seguridad social están siendo reformados gradualmente.*” (Seguridad Social: un nuevo consenso. Informe da Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2002, p. 82). Simone Barbisan Fortes, na mesma linha, aponta que “a Previdência Social (...) foi marcada por desigualdades de gênero, na medida em que construída a partir do paradigma do trabalho masculino. Pensada, originalmente, a partir da perspectiva do trabalho remunerado, a Previdência Social relegava a um segundo plano a mulher trabalhadora, especialmente considerando seu lugar social subalterno, determinante do ‘desvalor’ de suas ocupações, tradicionalmente não remuneradas.” (A Mulher Trabalhadora Rural e a Previdência Social. In BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan [coord.]. Previdência do Trabalhador Rural em Debate. 1ª Ed. 2ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010, p. 289-290)

⁶⁴ Efeitos da Previdência Rural sobre a Questão de Gênero. In DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José Celso [Org.]. A universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 101-130.

⁶⁵ É certo que a Constituição anterior já falava genericamente em igualdade de gênero, mas o dispositivo não alcançava uma dimensão hermenêutica real.

⁶⁶ *Op. cit.* Beltrão, Mendonça, Peyneau e Pinheiro concluem, a partir da pesquisa de dados estatísticos relacionados com o período compreendido entre 1988 e 2002, que houve aumento na cobertura previdenciária à população rural naquele interregno, destacadamente entre as mulheres. Salientam, contudo, que “Existe, no Brasil, um problema de mensuração da atividade feminina - principalmente no

É certo que a discriminação de gênero não se restringia (ou não se restringe, pois, é certo, ainda resiste) ao meio rural, mas, conforme bem salienta Andrade,

Embora as discriminações nos campos socioeconômicos e cultural tenham sido comuns às vidas das mulheres idosas do presente, tais aspectos são ainda mais perversos quando se referem às mulheres idosas da área rural⁶⁷ (...)[, pois] as condições do trabalho doméstico são muito mais duras nos domicílios rurais. Uma parte razoável destes não conta, até hoje, com algumas facilidades presentes em domicílios urbanos: água encanada, energia elétrica e uma gama de eletrodomésticos facilitadores dos serviços do lar. Além disso, as famílias rurais são geralmente maiores que as urbanas. Tudo isso faz que o trabalho de casa da mulher rural seja muito mais desgastante do que o da mulher urbana. Em relação ao emprego agrícola, as estatísticas demográficas mostram que as mulheres da área rural começam a trabalhar mais cedo e permanecem até idades mais avançadas no exercício de atividades agrícolas. Aliás, esse foi um dos argumentos que assegurou às trabalhadoras rurais o direito de se aposentarem cinco anos antes que as trabalhadoras urbanas.⁶⁸

É claro que essa nova situação jurídica não sobreveio sem luta - não se trata de uma dádiva, senão de uma conquista. No ponto, Andrade faz uma breve síntese dessa longa e tortuosa caminhada:

As idosas rurais deste final de século foram protagonistas de conquistas que hoje as beneficiam efetivamente, como a universalização dos benefícios da previdência rural. A mobilização das mulheres rurais por reivindicações específicas de gênero é antiga e teve início no final da década de 70, na região Sul do país, quando os sindicatos de trabalhadores rurais organizaram as primeiras reuniões de mulheres. Posteriormente, em 1981, a Federação dos trabalhadores rurais na agricultura passou a contar também com a representação feminina nos encontros de dirigentes sindicais, os quais começaram a incluir, na pauta, assuntos que interessavam mais às mulheres, como a valorização do trabalho feminino, o reconhecimento da profissão de trabalhadora rural, a organização das mulheres na sociedade e a formação de lideranças. Nos anos de 1982, 1983 e 1984, aconteceram mais três encontros importantes: o Primeiro Congresso da Mulher Camponesa, o Primeiro Encontro de Líderes Trabalhadoras e a comemoração do Dia Internacional da Mulher em Erechim (RS), ocasião em que estiveram presentes mais de 1 mil agricultoras. Em 1985, em Porto Alegre, o Primeiro Encontro Estadual de Trabalhadoras Rurais, que reuniu 10 mil mulheres, aprovou, em seu documento final, entre outras questões, o direito à sindicalização, o reconhecimento oficial da profissão de trabalhadora rural e a extensão dos benefícios previdenciários das trabalhadoras urbanas para as rurais. Em 1987, no aniversário de quatro anos da morte de Margarida Maria Alves, uma das líderes do movimento agrário nordestino, foi organizado encontro regional no

campo, mas comum também na cidade. Isso ocorre porque o trabalho feminino não é valorado da mesma forma que o masculino, não sendo corretamente reportado quando da entrevista. Soma-se a isso o fato de que usualmente o trabalho feminino está restrito ao entorno da casa, incluindo o cultivo da terra para a subsistência, que não é comumente associado à atividade econômica produtiva.” (*op. cit.*).

⁶⁷ Como bem observa Simone Barbisan Fortes, “mais gravosa era a situação da mulher trabalhadora rural, dado estar situada em uma dupla situação de exclusão: de um lado, por integrar o gênero feminino, subalterno e inferiorizado; de outro, por integrar um setor laborativo também pouco considerado no âmbito da nascente proteção previdenciária (...).” (*op. cit.*, 2010, p. 290).

⁶⁸ *Idem.*

município de Tenente Portela, do qual participaram 3 mil mulheres, e a extensão dos benefícios previdenciários às trabalhadoras rurais foi a principal reivindicação aprovada.⁶⁹

Mesmo no período constitucional atual, não são poucas as dificuldades enfrentadas pela trabalhadora rural, especialmente aquelas inseridas no regime de economia familiar, já que o labor rural feminino fica muitas vezes obscurecido, é subestimado e enfrenta ainda dificuldades de natureza probatória. Neste sentido, aduz Andrade:

Essa característica do trabalho feminino rural é encontrada, sobretudo, na categoria por conta própria, que é comum às economias rurais que utilizam mão-de-obra familiar. Nessas economias praticamente não há separação entre casa e trabalho agrícola, o que faz aumentar as possibilidades de participação das mulheres nas atividades econômicas. Contudo, esse aspecto é muitas vezes o responsável pelo fato de as estatísticas não captarem adequadamente a participação das mulheres rurais no produto social. Como a produção familiar ocorre em espaço contíguo ao domicílio, a própria trabalhadora rural tem dificuldade de diferenciar, entre as atividades que realiza, aquelas que efetivamente geram valor econômico. Atividades como cuidados com horta, com animais domésticos e preservação dos alimentos quase nunca são contabilizadas como ocupações no sentido econômico, mas é comum, nas economias familiares, a venda desses produtos para complementar a renda do domicílio. em outras palavras, para a mulher rural em regime de economia familiar, o trabalho agrícola é uma extensão de suas tarefas domésticas, e, assim, trabalhar na lavoura é o mesmo que trabalhar em casa⁷⁰. Segundo Paulilo (1976), enquanto para a mulher urbana o trabalho ganharia a dimensão de uma conquista de libertação econômica, para as trabalhadoras rurais, em meados da década de 70, tal dimensão não era evidente, uma vez que trabalhar, para elas, fazia parte de uma tradição que até então não precisava ser repensada. O contrário ocorreu com a mulher urbana, que primeiro tomou consciência de seu alijamento para, posteriormente, reagir e buscar alternativas para conquistar sua independência econômica. (...) chama-se atenção para a insignificância da aposentadoria por tempo de serviço no

⁶⁹ Idem. Maniglia relata que “em outubro de 1985, 10 mil mulheres realizavam o I Congresso da Trabalhadora Rural, em Porto Alegre, e saíam em passeata pela cidade. (...) Outras manifestações, como as mulheres do Brejo Paraibano, pela sindicalização, assim como a luta das mulheres de Belém, que conseguiram sua filiação junto ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que as recusava, meramente por discriminação, provam, sobremaneira, a força da mulher, em nível nacional. Outros movimentos foram surgindo, no decorrer dos anos, como o do Oeste Catarinense e na região do Alto Uruguai, do Rio Grande do Sul, quando as reivindicações se pautavam pela luta ao direito à aposentadoria, assistência médica e indenização por acidentes de trabalho. (...) Em 1995, foi criada a Articulação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais, com a participação de 22 entidades e 18 Estados.” (*op. cit.*, p. 99-100).

⁷⁰ Sergio Schneider e Carolina Braz de Castilho e Silva observam o mesmo fenômeno: “Na agricultura, estudos demonstraram (DESER – CEMTR/PR, 1996) que o trabalho familiar ainda mantém desigualdades de gênero, privilegiando o homem-marido enquanto chefe de família e da propriedade. As mulheres devem cuidar da casa e das atividades de reprodução familiar, ou seja, cultivo de horta e ervas medicinais, pequenas criações, assim como a atividade leiteira. Os homens devem cuidar das atividades produtivas, ou seja, voltadas para o mercado, enquanto consideram que as mulheres apenas ‘ajudam’, o que reflete a desvalorização do trabalho feminino pela sociedade, já que as tarefas domésticas não geram renda monetária.” (Gênero, Trabalho Rural e Pluriatividade. Disponível em: <<<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producao/textual/sergio-schneider/castilho-e-silva-carolina-braz-e-schneider-sergio-genero-trabalho-rural-e-pluriatividade-in-scott-parry-cordeiro-rosineide-e-menezes-marilda-org-genero-e-geracao-em-contextos-rurais-florianopolis-sc-ed-mulheres-2010-pg-183-207>>> (acesso em 13 de março de 2018).

meio rural. A concessão desse benefício para os trabalhadores rurais começou apenas em 1991 e não se adequa às especificidades do trabalho rural em economia familiar. A reduzida incidência provavelmente circunscreve-se aos empregados rurais e apenas 5% das concessões são para seguradas.⁷¹

No que tange ao aspecto probatório, veremos, no sexto capítulo do presente trabalho, como a jurisprudência tem aceitado, no caso de regime de economia familiar, a prova material em nome do cônjuge ou do pai, é dizer, o “chefe de família” na machista tradição brasileira, o que decorre dessa realidade social que acabamos de descrever.

Em suma, o novo regime constitucional, além de desempenhar um importante papel no que tange à emancipação setorial, na equiparação do trabalhador rural ao urbano, contribui decisivamente também à emancipação de gênero, uma problemática que não se mostrava meramente acidental no meio rural⁷².

A situação específica da segurada especial merece ainda maior destaque. De fato, a CRFB, alterando o regime anterior que previa ser segurado rural apenas o arrimo de família, dispõe que é segurado especial (embora a denominação em si conste apenas na legislação infraconstitucional) também o cônjuge, além de que estabelece que a contribuição incidirá sobre a comercialização da produção, para o núcleo familiar como um todo. Destarte, a não exigência de cotização direta possibilita, nesse caso específico, uma mais efetiva integração à previdência, já que a equiparação meramente teórica não serve para abrandar as dificuldades impostas pela realidade social. Com efeito,

*Todos los tipos de planes de ahorro para la vejez tienden a reflejar, y sobre todo a amplificar, las desigualdades del mercado laboral. Los trabajadores con bajos ingresos y empleos precarios, entre quienes las mujeres representan una parte importante, no pueden permitirse ahorrar mucho y a menudo no consiguen hacerlo (...).*⁷³

De se perceber que tal situação certamente tende a se agravar no contexto que suscitamos, de labor rural familiar geralmente de baixa rentabilidade. Por isso é que

los regímenes de seguro social tienen ciertos aspectos que atenúan las desigualdades del mercado de trabajo, como por ejemplo las pensiones mínimas o las fórmulas de ponderación de las prestaciones que favorecen a

⁷¹ Idem.

⁷² De fato, assinala Maniglia que “As tarefas domésticas, somadas ao fato de que o dinheiro da produção fica, na maioria dos casos, nas mãos dos maridos, criam dificuldades para as mulheres se organizarem e terem a real autonomia. Destarte, é o sentimento de que as lutas do gênero e da classe não podem, ainda, andar separadas.” (*op. cit.*, p. 101).

⁷³ Seguridad Social: un nuevo consenso. Informe da Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2002, p. 83.

*los que reciben remuneraciones más bajas. (...) Los regímenes universales (...) pueden fomentar en gran medida la igualdad de género.*⁷⁴

Percebe-se, assim, que além dos dois degraus evolutivos dantes descritos – da equiparação entre segurados rurais e urbanos e da igualação entre homem e mulher -, o caráter de modelo universal da cobertura destinada ao segurado especial, abarcando ambos os cônjuges, consiste em soleira adicional a conferir efetiva integração da trabalhadora rural à previdência social.

3 Definição dos segurados

Vimos, no segundo capítulo do presente trabalho, quais são as espécies que se enquadram dentro do gênero “trabalhador rural”⁷⁵. Convém, contudo, repetir aqui um pouco do que foi dito lá, para em seguida aprofundar. O §7º, II, do art. 201 da CRFB diz que é assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. Interpretando tal dispositivo, podemos perceber que todos os trabalhadores rurais, em princípio, possuem direito à redução de cinco anos,

⁷⁴ Idem, p. 84.

⁷⁵ Elisabete Maniglia salienta que “A identificação dos trabalhadores rurais sempre apresentou dúvidas, quer sob o ponto de vista sociológico, quer sob o ponto de vista jurídico. (...) o trabalhador do campo não se diferenciava em categorias jurídico-sociais pré-determinadas, como empregados, arrendatários, parceiros, peões, pequenos proprietários; todos passaram a ser qualificados como trabalhadores rurais, criando um gênero jurídico, que, posteriormente, foi absorvido pelo instituto do Direito Agrário, criando estudo sobre essa classe (...), em oposição à classe dos grandes proprietários (...). O gênero trabalhador rural (...) aborda a execução da atividade agrária, que, diferentemente da atividade urbana, não se restringe somente à relação empregado/empregador. Por características sociológicas, históricas, costumeiras e, até pela própria definição das figuras que exercem a atividade agrária, o trabalho rural passou a ser utilizado como gênero, de uma realidade que envolve não só empregados rurais, mas inclui outros personagens (...). (Op. cit., 2002, p. 42-43). A Convenção nº 141 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que dispõe sobre as organizações de trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social, adotada em Genebra, em 1975, consigna, em seu art. 2º, o seguinte: “1 – Para fins da presente Convenção, o termo ‘trabalhadores rurais’ significa quaisquer pessoas que se dediquem em áreas rurais, as atividades agrícolas, artesanais ou outras conexas ou assemelhadas, quer como assalariados, quer como observância do disposto no parágrafo 2 do presente artigo, como pessoas que trabalhem por conta própria, tais como parceiros-cessionários, meeiros e pequenos proprietários residentes.
2 – A presente Convenção aplica-se somente aos parceiros-cessionários, meeiros ou pequenos proprietários residentes, cuja principal fonte de renda seja a agricultura e que trabalhem eles próprios a terra, com ajuda apenas da família ou, ocasionalmente, de terceiros, e que:
a) não empreguem mão-de-obra permanentemente, ou
b) não empreguem mão-de-obra sazonal numerosa, ou
c) não tenham suas terras cultivadas por meeiros ou parceiros-cessionários.”

sendo que, além deles (atentando à conjunção “e”, destacada no texto), o têm também aqueles que exercem suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. O produtor rural, na verdade, já estaria incluído dentro de um conceito amplo de “trabalhador rural”, mas a menção expressa ao produtor rural que exerça atividade em regime de economia familiar serve, a meu ver, para permitir ao legislador infraconstitucional que exclua os demais produtores rurais. **Em suma, ficamos com os trabalhadores rurais que não sejam produtores e com os produtores em regime de economia familiar.**

Assim, portanto, quanto aos trabalhadores rurais não produtores, são todos aqueles que estejam a serviço de outrem (como se diz em espanhol, *por cuenta ajena*; *travailleurs dépendants*, no francês), quais sejam: empregado, esporádico/eventual e avulso. No que tange aos produtores, apenas aqueles que desenvolvem sua atividade em regime de economia familiar.

Portanto, parece-nos que o rol trazido pelo art. 48, §1º, da Lei 8.213/91 está em perfeita consonância com o que consta na CRFB.

Destarte, estão fora de nosso raio de interesse, a título de segurados da previdência, o empregador rural e o produtor rural pessoa física “não segurado especial” (conforme nossa denominação, que será adiante explicada). Interessam-nos, apenas, o trabalhador contratado – como empregado, avulso ou eventual – e o pequeno produtor rural (além das demais espécies abarcadas pelo conceito de “segurado especial”).

O empregador rural pessoa física pode eventualmente até ser trabalhador rural na prática, auxiliando seus empregados, tanto é que a legislação permite, como veremos, a contratação, até certo limite, de mão-de-obra pelo segurado especial sem que perca tal qualificação. Porém, não o é – ultrapassado o limite - no sentido que nos interessa. Assim também aquele produtor que, embora não seja – ao menos não comprovadamente – empregador, mas reste desclassificado como segurado especial por alguma das várias possibilidades que a lei prevê (as quais estudaremos mais adiante, ao analisar o conceito de segurado especial), por descaracterizar o regime de economia familiar. Como exemplo, temos aquele que explora atividade rural em área superior a quatro módulos fiscais (aqui, na verdade, o legislador presume que o terreno é amplo demais para comportar exploração em regime de economia familiar, ou seja, sem o auxílio permanente de terceiros, mas veremos que a jurisprudência admite alguma relativização) e aquele que explora mais da metade da terra que possui por meio de prepostos (ou seja, em contratos de parceria, meação ou comodato), ainda que

efetivamente explore por si o restante. Em qualquer caso, são segurados do RGPS, todavia a título de contribuinte individual, conforme dispõe a alínea *a* do inciso V do art. 11 da Lei 8.213/91:

a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, **com auxílio de empregados** ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9o e 10 deste artigo.⁷⁶

Tal dispositivo, frise-se, engloba o empregador rural pessoa física (que é, em sentido estrito, aquele que explora a atividade rural com o auxílio de empregados, ou seja, um administrador de mão-de-obra campesina), mas também outras espécies que, como dito, se enquadram como “não segurado especial” em nossa tipologia⁷⁷. As disposições constitucionais que dantes analisamos em nada lhes dizem respeito, sendo que, por exemplo, não gozam de redução no limite etário para fim de se aposentar por idade. Devem recolher para a previdência nos moldes previstos para a categoria, sem prejuízo de, quando empregadores, serem responsáveis pela retenção da contribuição de seus empregados e também pela “cota patronal” respectiva, o que delinearemos quando abordarmos a parte de custeio, no quinto capítulo do presente trabalho.

Para a hipótese em que há envolvimento de pessoa jurídica, convém transcrever o que diz a alínea *f* do mesmo dispositivo (grifei):

o titular de firma individual urbana ou **rural**, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou **rural**, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração.

Têm-se, aí, outras hipóteses de enquadramento como contribuinte individual de pessoas que lidam, direta ou indiretamente, com atividade rural. Aqui também o recolhimento à previdência observa as regras atinentes à categoria e não se aplica o redutor etário.

⁷⁶ O §11 do dispositivo diz que a condição se estende “ao cônjuge ou companheiro do produtor que participe da atividade rural por este explorada”.

⁷⁷ Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 230) compartilha da mesma visão: “O mesmo [o enquadramento como contribuinte individual] ocorre com todas as demais situações que desenquadram o segurado especial (...)”. Contudo, defende que, em não se tratando de empregador rural, deveria usufruir do redutor etário de cinco anos para se aposentar por idade, já que a CRFB o prevê indistintamente a qualquer tipo de trabalhador rural. A nosso ver, como já salientamos no início deste trabalho, a dicção constitucional permite a exclusão de qualquer produtor rural que não labore em regime de economia familiar.

Pois bem, definidos aqueles que, embora envolvidos com atividade rural, estão fora de nosso espectro de interesse, analisaremos, logo adiante, as categorias que estão dentro. Imprescindível, contudo, definir anteriormente o conceito de “rurícola”.

3.1 Da definição de “rurícola”

Para os fins que interessam ao presente trabalho, o conceito de “trabalhador” já foi devidamente depurado em passagens anteriores do ensaio. Aqui, portanto, o que irá nos ocupar é a condição de rurícola, ou seja, a diferenciação entre labor urbano e rural. O tema reserva muitas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais⁷⁸.

Segundo prevê a CLT, em seu art. 7º, *b*, são **trabalhadores** rurais aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais⁷⁹. A conceituação, que se baseia nos métodos e fins da atividade do obreiro, sempre foi muito criticada pela doutrina trabalhista, já que é costume, em tal seara, determinar a categoria profissional conforme o segmento de atividade do empregador⁸⁰. A Lei n. 5.889/73, em seu art. 2º, conceitua o **empregado** rural como “toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural [que é, conforme o artigo subsequente, aquele que desenvolve atividade agroeconômica⁸¹], sob a dependência deste e mediante salário”, ou seja, conjuga dois fatores básicos: a atividade do empregador e o local de trabalho (“imóvel

⁷⁸ Convém ressaltar, também, que, no caso do empregado rural, se apura a função, no mais das vezes, conforme o que consta anotado na CTPS, sendo que a anotação por vezes não é elucidativa.

⁷⁹ Diz a CLT ainda, em seu art. 581, o seguinte: “§ 1º Quando a empresa realizar diversas atividades econômicas, sem que nenhuma delas seja preponderante, cada uma dessas atividades será incorporada à respectiva categoria econômica, sendo a contribuição sindical devida à entidade sindical representativa da mesma categoria, procedendo-se, em relação às correspondentes sucursais, agências ou filiais, na forma do presente artigo. § 2º Entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades converjam, exclusivamente em regime de conexão funcional.”

⁸⁰ Neste sentido, a vetusta Súmula n. 196 do Supremo Tribunal Federal, que data de 1963 (anterior, portanto, ao Estatuto do Trabalhador Rural): “Ainda que exerça atividade rural, o empregado de empresa industrial ou comercial é classificado de acordo com a categoria do empregador”.

⁸¹ O §1º do dispositivo diz, ademais, que “Inclui-se na atividade econômica referida no caput deste artigo, além da exploração industrial em estabelecimento agrário não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a exploração do turismo rural ancilar à exploração agroeconômica”, tendo sido a parte final introduzida pela Lei n. 13.171 de 2015.

rural ou prédio rústico”⁸²). Não obstante, a Lei Complementar n. 11/1971, que disciplina o programa de assistência ao trabalhador rural – PRORURAL (legislação previdenciária, portanto), estabelece, em seu art. 3º, que é trabalhador rural “a pessoa física que presta **serviços de natureza rural** a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie” (grifamos). É certo que este último diploma já não está vigente, enquanto aquele primeiro dispositivo ainda está, mas é importante observar que tiveram vigência contemporânea, ou seja, não houve revogação daquele por este (senão o contrário, em sendo o caso, mas quer nos parecer que o âmbito de aplicação do dispositivo trabalhista sempre foi limitado), o que permite compreender que a lei trabalhista não alcançou efeitos previdenciários⁸³. A lei previdenciária atualmente em vigor, n. 8.123/91, não traz um conceito expresso de trabalhador rural, embora, ao definir os segurados do RGPS (e também em outras passagens), fale no exercício de “serviço de natureza urbana ou rural”⁸⁴, o que permite divisar que também se prende à atividade executada pelo próprio obreiro⁸⁵.

⁸² O Decreto n. 73.617/74 (Regulamento do PRORURAL), em seu art. 13, §2º, traz interessante definição de “estabelecimento rural”: “é o imóvel destinado precipuamente ao cultivo da terra, à extração de matérias-primas de origem animal ou vegetal, à criação, à recriação, à invernagem ou à engorda de animais”. “Prédio rústico”, ensinam Cavalcante e Jorge Neto (*op. cit.*, p. 282), “é o localizado na área urbana, contudo, como nele se tem a exploração de atividade agropastoril, os trabalhadores que lá labutam são considerados como rurais”. Para referendar tal posição, citam lição do consagrado Mauricio Godinho Delgado: “situados em localidades que, por exceção, ficam incrustadas no espaço urbano”. A lei n. 8.629/93 também reforça a tese, na medida em que define, em seu art. 4º, imóvel rural como sendo “o prédio rústico de área contínua, **qualquer que seja a sua localização**, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial” (grifamos). Insta ressaltar que o critério geográfico (segundo o qual seria rural todo imóvel localizado fora do perímetro urbano e o inverso) foi adotado antes do advento do Estatuto da Terra, porém não mais desde então.

⁸³ Neste sentido, o magistério de Wladimir Novaes Martinez: “Não há mais na lei básica da previdência social o conceito de trabalhador rural. Quedou-se na Lei n. 5.889/73 e ali, quase exclusivamente, reportando-se ao empregado rural. (...) A solução está em buscar-se a Lei Complementar n. 11/71 e os Decretos n. 69.919/72 e n. 72.617/74, em que o conceito é apreensível.” (Princípios de Direito Previdenciário, 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 485).

⁸⁴ Tanto ao classificar e diferenciar o empregado quanto o contribuinte individual, entre urbanos e rurais, fala em “natureza” do serviço desempenhado.

⁸⁵ Berwanger, inclusive, parece ter alterado seu posicionamento, com base em tal argumento, em trabalhos mais recentes: “Ao inserir a expressão ‘natureza urbana ou rural’, a lei atual deixa claro que os empregados rurais passam a ser equiparados aos urbanos. Mas, também, a natureza rural o diferencia do urbano, pois é o que vai garantir o direito à aposentadoria com idade reduzida. Portanto, não é a atividade do empregador que arrasta o enquadramento do empregado, mas é necessário saber-se exatamente qual a natureza da atividade por este desempenhada.” (BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; SCHUSTER, Diego Henrique. A Reforma Previdenciária e os Trabalhadores Rurais. *Juris Plenum Previdenciária*, ano V, número 17, fevereiro de 2017, p. 33-48). Do mesmo modo: “o conceito de empregado rural na norma previdenciária não coincide totalmente com o da legislação trabalhista. (...) é a natureza da atividade que dá o caráter rural para um empregado.” (*op. cit.*, 2013, p. 231). Silvio Marques Garcia também compartilha do mesmo entendimento, ressaltando que a definição de rurícola para fins previdenciários “não se confunde com a classificação oriunda do direito do trabalho, esta vinculada à natureza do estabelecimento em que o trabalhador presta o serviço, seja urbano ou rural. A classificação previdenciária vai além da dicotomia urbano-rural e depende da natureza rústica dos serviços prestados. (...) O que identifica um segurado como rural, portanto, é a natureza do serviço que ele presta. Os serviços

De todo modo, há ainda outro dado, a nosso ver fundamental. Conforme veremos logo abaixo, a definição de relação de emprego dada pela legislação trabalhista, inclusive a partir da leitura feita pela jurisprudência da justiça do trabalho, é, em geral, definitiva para fins previdenciários. Não é este o caso, porém, quanto à definição do labor como urbano ou rural, ainda que consista em relação de emprego. Isto porque o labor rural é um só, seja para o segurado especial, o esporádico (que tem relação de trabalho em sentido estrito) ou o empregado (que, este sim, tem relação de emprego). Ocorre que a CRFB de 1988 estabelece que fazem jus à redução do limite etário (que é, afinal, o único motivo que desperta a necessidade de se fazer a análise diferenciadora em andamento) “os trabalhadores rurais de ambos os sexos” e “os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal” (art. 201, §7º, II). Com efeito, ainda que, ao definir quem é o segurado especial (§8º do art. 195) - que é, frisamos, o único segurado da previdência cujo conceito é trazido pelo texto constitucional (e, portanto, não pode ser modificado pela legislação ordinária) - a Constituição fale, além de produtor, em “parceiro, meeiro, e arrendatário”, estas são relações que dizem respeito à natureza da posse (cujo rol a legislação ordinária até legitimamente expande, como também já vimos), sendo que o que importa mesmo é ser produtor, o que fica claro lá, naquele outro dispositivo. Em suma, a CRFB vincula, *amarra* o conceito de labor rural – para os fins a que se destina – à natureza produtiva deste. Portanto, além dos dois requisitos descritos pela legislação trabalhista, há um terceiro. Destarte, é certo que não basta apenas trabalhar em propriedade rural (imóvel rural ou prédio rústico), não é simplesmente uma questão topográfica. E não basta também acrescentar que a natureza da atividade do eventual contratante (se empregado ou esporádico) é rural. Assim, um motorista, cozinheiro ou contador, ainda que trabalhe para uma fazenda, não é trabalhador rural⁸⁶. Em regra, será preciso, portanto, reunir os dois fatores anteriores (quando for o caso), conjugando-os com a natureza da própria atividade desempenhada pelo trabalhador, que deve ser também de caráter rural, ou seja, agrícola ou pastoril

rurais são as atividades diversas braçais rústicas, relacionadas à lida direta com a terra, com a plantação, com o rebanho e com atividades extrativas ou pesqueiras, exercidos na forma da lei e desde que não utilizados equipamentos sofisticados para esse trabalho direto, como as modernas colhedeiças, que exigem mão de obra qualificada e oferecem remuneração superior à dos serviços braçais tradicionalmente rurais.” (*op. cit.*, p. 126-128).

⁸⁶ No mesmo sentido, Silvio Marques Garcia (*op. cit.*, p. 128).

(agropecuária) ou de extração vegetal ou animal⁸⁷. Parece-nos, contudo, que este último dado é o mais relevante⁸⁸, sendo que aqueles dois outros até poderão, a depender das peculiaridades do caso concreto, se fazer ausentes⁸⁹.

⁸⁷ Lopes Júnior, citando Mozart Victor Russomano, aduz que “Há a considerar (...) a natureza do serviço prestado pelo trabalhador rural. Não basta que a tarefa por ele desempenhada se vincule à exploração da terra, para que seja ele considerado um trabalhador rural. É, igualmente, indispensável que o trabalho desenvolvido pelo camponês tenha por cenário a *propriedade rural ou o prédio rústico*.” (*op. cit.*, p. 23).

⁸⁸ Neste sentido, a Instrução Normativa INSS/PRES n. 77 de 2015 consigna, em seu art. 7º, incisos IV e V, o seguinte:

IV - a caracterização do trabalho como urbano ou rural, para fins previdenciários, conforme disciplina [o] inciso V do caput do art. 8º, depende da natureza das atividades efetivamente prestadas pelo empregado ou contribuinte individual e não do meio em que se inserem.

V - o segurado, ainda que tenha trabalhado para empregador rural ou para empresa prestadora de serviço rural, no período anterior ou posterior à vigência da Lei nº 8.213, de 1991, será considerado como filiado ao regime urbano como empregado ou contribuinte individual, conforme o caso, quando enquadrado, dentre outras, nas seguintes categorias:

a) carpinteiro, pintor, datilógrafo, cozinheiro, doméstico e toda atividade que não se caracteriza como rural;

b) motorista, com habilitação profissional, e tratorista;

c) empregado do setor agrário específico de empresas industriais ou comerciais, assim entendido o trabalhador que presta serviços ao setor agrícola ou pecuário, desde que tal setor se destine, conforme o caso, à produção de matéria-prima utilizada pelas empresas agroindustriais ou à produção de bens que constituíssem objeto de comércio por parte das empresas agrocomerciais, que, pelo menos, desde 25 de maio de 1971, vigência da Lei Complementar - LC nº 11, de 25 de maio de 1971, vinha sofrendo desconto de contribuições para o ex-Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, ainda que a empresa não as tenha recolhido;

d) empregado de empresa agroindustrial ou agrocomercial que presta serviço, indistintamente, ao setor agrário e ao setor industrial ou comercial;

e) motosserrista;

f) veterinário e administrador e todo empregado de nível universitário;

g) empregado que presta serviço em loja ou escritório; e

h) administrador de fazenda, exceto se demonstrado que as anotações profissionais não correspondem às atividades efetivamente exercidas.

⁸⁹ Neste sentido, Kowalczyk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 72) relata que “O Ministério da Previdência Social, mediante o Parecer n. 2.522/2001, de sua Consultoria Jurídica, ao analisar o caso dos trabalhadores em agroindústria, definiu que ‘os trabalhadores que comprovadamente desempenham atividades rurais, independentemente da natureza da atividade do empregador, têm direito ao prazo reduzido, previsto no art. 201, §7º, inciso II da Constituição Federal, para fins de concessão de aposentadoria por idade’.”. Em outra passagem deste parecer, restou anotado que: “não nos parece lógico que contadores, escriturários, cozinheiros, motoristas etc., sejam tidos como trabalhadores rurais pelo tão-só motivo da natureza da atividade rural do seu empregador. Efetivamente, estes segurados não são trabalhadores rurais, mas sim urbanos”. Em sentido semelhante, decidiu o TRF-4 na ação civil pública n. 2005.71.00.044110-9: “Evidentemente que um ato administrativo não poderia definir previamente as atividades de capataz e tratorista como sendo atividades urbanas, sem levar em consideração a própria natureza da atividade exercida pelo trabalhador. (...) A questão da comprovação do exercício da atividade urbana ou rural não é uma questão de linguagem conceitual, mas, sim, uma questão de valoração de prova material produzida pelo interessado. (...) No recurso adesivo, a parte autora apelante insurge-se contra a decisão que não reconheceu como rural a atividade do motorista e da cozinheira. Afirma o apelante que o motorista desempenharia outras atividades relacionadas ao meio rural. Afirma, também, que a cozinheira rural, além de cozinhar para os peões da fazenda, auxilia o abate de animais para o consumo próprio dos membros da propriedade, corta lenha, ordenha, cultivo de horta e capina. Na verdade, pelos argumentos apresentados no recurso adesivo, o recorrente não se insurge contra a decisão em relação ao enquadramento estabelecido pela sentença em face da atividade exclusiva de motorista ou de cozinheiro, mas o que deseja é o reconhecimento de que esses trabalhadores desempenham no âmbito rural outras atividades, além de motorista e de cozinheiro, as quais poderiam ser enquadradas como rurais. Assim, o recorrente afasta-se do âmbito do pedido inicial dessa ação civil pública, pois, no caso concreto, não se está analisando outras eventuais atividades exercidas pelos motoristas ou cozinheiros que porventura

No caso de agroindústria, é tarefa hercúlea delimitar até onde, ou seja, até qual etapa do processamento há [ainda] – se há - atividade rural. Para Arnaldo Sussekind, citado por Berwanger⁹⁰, “Para que a indústria seja considerada rural, é necessário que se dedique apenas ao primeiro tratamento dos produtos agrários, *in natura*, sem alterar sua natureza, de forma a retirar-lhe a condição de matéria-prima”. A LC n. 11/71 traz em seu art. 15, §1º, um conceito de “produto rural”:

Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provenha de origem vegetal ou animal inclusive as espécies aquáticas, ainda que haja sido submetido a beneficiamento, assim compreendidos os processos primários de preparação do produto para consumo imediato ou posterior industrialização, tais como descaroçamento, pilagem, descaroçamento limpeza, abate e seccionamento de árvores, pasteurização, resfriamento, secagem, aferventação e outros do mesmo teor, estendendo-se aos subprodutos e resíduos obtidos através dessas operações a qualificação de produtos rurais.

Há, aí, vinculação, ainda que indireta, com a produção (o beneficiamento apenas prepara o produto para consumo imediato ou para posterior industrialização, não o transforma), o que permite – embora não determine - que se aceite tal labor como rural. Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena conceitua a figura do trabalhador da agroindústria, para fins trabalhistas, como

aquele que presta serviços em prédio rústico ou propriedade rural, a estabelecimento rural e cujas operações⁹¹, mediante tratamento primário dos produtos do campo, não impliquem em transformação de sua natureza nem em formação de produto diverso, por mistura, justaposição ou superposição, de tal forma que se autonomeie o processo produtivo.⁹²

O Decreto 3.048/99 (RPS), em seu art. 200, §5º, ao definir o que é produção rural para fins tributários, traz a conceituação seguinte:

Integram a produção, para os efeitos dos incisos I e II do caput, observado o disposto no § 25 do art. 9º, os produtos de origem animal ou vegetal, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar, assim compreendidos, entre outros, os processos de lavagem, limpeza, descaroçamento, pilagem, descascamento, lenhamento, pasteurização, resfriamento, secagem, socagem, fermentação, embalagem, cristalização, fundição, carvoejamento, cozimento, destilação, moagem e torrefação, bem como os subprodutos e os resíduos obtidos por meio desses processos.

possam ser enquadradas como atividades rurais, mas, sim, a própria e exclusiva atividade por elas exercidas.”

⁹⁰ Idem, ibidem.

⁹¹ Embora haja divergência jurisprudencial a respeito, é interessante perceber que, na visão de respeitável corrente, a atividade desenvolvida é relevante ao enquadramento como trabalhador da agroindústria, mesmo para fins trabalhistas.

⁹² Relação de Emprego: estrutura legal e supostos, 3ª Ed., São Paulo: LTr, 2005, p. 489.

Ao analisar a legislação tributária concernente ao IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), na busca pela diferenciação entre atividade agroindustrial e industrial propriamente dita, podemos encontrar o seguinte conceito de industrialização: “qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo” (art. 3º do Decreto n. 87.981/82, Regulamento do IPI, que já não está em vigor). A conjugação de todas essas normas nos permite discernir, ao menos de modo aproximado, o que pode, dentro da agroindústria, ser ainda considerado como atividade rural⁹³.

Acrescente-se, ainda, um último dado: a atividade precisa ter finalidade (destinação) econômica, ou seja, deve ser efetivamente produtiva, pelo que restam excluídas atividades como jardinagem (ainda que envolva o cultivo de pequenas hortas caseiras) ou paisagismo.

Há algumas atividades cujo enquadramento desperta forte controvérsia. É o caso, por exemplo, do capataz de uma fazenda e outros trabalhadores responsáveis pela administração da atividade. Berwanger⁹⁴ sustenta que devem ser enquadrados como empregados rurais, com o que não posso concordar, por não exercerem atividade

⁹³ É interessante verificar a definição de trabalho rural dada por Luis Arenas Egea e Agustín Jausás Martí, em vista da legislação espanhola vigente em 1971:

“*Se consideran labores agrarias, a los efectos de este Régimen Especial:*

1. *Las que persigan la obtención directa de los frutos y productos agrícolas, forestales o pecuarios.*
2. *Las de almacenamiento de los referidos frutos y productos agrícolas, forestales o pecuarios, en los lugares de origen.*
3. *Las de su transporte a los lugares de acondicionamiento y acopio.*
4. *Las de su primeira transformación.*

Será requisito indispensable para considerar agrarias las operaciones citadas en los apartados 2, 3 y 4 que recaigan, única y exclusivamente, sobre frutos y productos obtenidos directamente en las explotaciones agrícolas, forestales o pecuarias que fiscalmente no tengan la consideración de industrias y siempre que sean realizadas por las propias explotaciones, aisladamente o agrupadas en Entidades Sindicales o Cooperativas que tengan la consideración de protegidas fiscalmente con arreglo al Decreto de 9 de abril de 1954.” (Tratado Práctico de Seguridad Social. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1971, p. 329).

Já em França, Jean-Jacques Dupeyroux (*op. cit.*, p. 787-788) apontava, nos idos de 1988, haver - naquele país - uma distinção clássica entre atividades agrícolas por natureza e atividades agrícolas por determinação legal (ou por extensão legal). Quanto àquelas, a Corte Suprema considera as operações que sejam relevantes para a produção vegetal ou animal, que são aquelas que concernem: ao cultivo, seja qual for o objeto; à pecuária, incluindo adestramento, treinamento, cultivo de mariscos, piscicultura; ao trabalho florestal. Quanto às atividades agrícolas por determinação legal, eram assim consideradas as que estejam ao serviço das atividades agrícolas (desenvolvidas por empresas de trabalho agrícola; desenvolvidas por artesanato rural que não empregue mais do que dois empregados permanentes), as destinadas a contribuir à ampliação de uma atividade agrícola por natureza e as desempenhadas por organizações profissionais de agricultura. Tal distinção era extraída da definição das profissões rurais constante no art. 1144 do *Code rural et de la pêche maritime* então em vigor. A lógica, todavia, segue sendo a mesma, como se pode verificar nos arts. L722-1, L722-2 e L722-20 do Código atualmente em voga, ainda que o regime seja distinto.

⁹⁴ *Op. cit.*, 2008, p. 87.

agropecuária. Outra hipótese é a do “caseiro”, que se limita a exercer um serviço de vigilância e administração; também não faz jus ao enquadramento, pela mesma razão⁹⁵. Do mesmo modo, aquele que é apenas vigilante. A atividade de tratorista (operador de ceifadeira etc.) está numa linha tênue, visto que não lida no trato direto com a terra, se limitando a operar maquinário. Há intensa controvérsia jurisprudencial, mas tem prevalecido a possibilidade de enquadramento⁹⁶. E o engenheiro-agrônomo e outros profissionais que exerçam atividades técnicas similares (ex: enólogo), vinculadas à pesquisa e/ou planejamento do agropastoreio? Certamente há um enlace com a produção, porém consiste numa atividade meramente de suporte, que não está sujeita aos rigores da lida campesina.

A atividade de florestamento e reflorestamento é classificada pela legislação trabalhista como urbana, porém a jurisprudência do TST⁹⁷ entende que o empregado que lhe presta serviço poderá ser enquadrado como rural. Para fins previdenciários, contudo, por não envolver produção rural propriamente dita, o enquadramento me parece inviável. Berwanger, todavia, ao tratar do segurado especial, defende a possibilidade de enquadramento⁹⁸. A corrente capitaneada por Berwanger tem como importante argumento de reforço o disposto no §§3º do art. 25 da Lei n. 8.212/91, que dispõe sobre a base de cálculo para a contribuição previdenciária devida no meio rural, que diz que “integram a produção, para os efeitos deste artigo, os produtos de origem animal ou vegetal, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar, assim compreendidos, entre outros, os processos de (...) lenhamento (...)”. O §4º do mesmo dispositivo, revogado em 2008, excluía da base de cálculo a produção de sementes ou mudas destinadas ao plantio ou reflorestamento. Tais circunstâncias legislativas, contudo, não permitem, a meu ver, modificar a natureza da atividade desenvolvida, já que o critério tributário observa também nuances afetas à

⁹⁵ Ou mesmo caso exerça *part-time* algum tipo de atividade rural, esta não tem destinação econômica. Neste sentido, anotam Cavalcante e Jorge Neto (*op. cit.*, p. 287): São trabalhadores domésticos (normalmente, conhecidos como “caseiros”), logo, a disciplina se faz pela Lei do Trabalho Doméstico (Lei 5.859/72). O enquadramento é justificável pelos seguintes motivos: (a) na propriedade não ocorre a exploração para fins de atividade econômica; (b) pode até haver pequenas plantações, porém, geralmente, são para fins familiares ou em situações eventuais para comercialização, o que não elide o labor doméstico.”

⁹⁶ Neste sentido, por exemplo, o TRF1 na AC 504354120124019199.

⁹⁷ OJ n. 38 da SDI-I.

⁹⁸ *In* A Constitucionalidade do Segurado Especial, Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Lex Magister, Ano V, n. 29, out-nov/2015, p. 5-29. O Decreto n. 3.048/99, em seu art. 201-A, §4º, exclui do conceito de “agroindústria”, para fins tributários, a pessoa jurídica que “se dedique apenas ao florestamento e reflorestamento como fonte de matéria-prima para industrialização própria mediante a utilização de processo industrial que modifique a natureza química da madeira ou a transforme em pasta celulósica”.

racionalidade da atividade de exação, já que é mais simples estabelecer um regime tributário único para cada contribuinte – até mesmo pelo fato de que a “migração” aqui observada resulta em situação prática mais branda -, pelo que caso se vislumbre a existência corriqueira de uma relação de natureza fática entre certas atividades (ou seja, que, em geral, um mesmo empregador as desenvolve mediante o uso de um mesmo corpo de trabalhadores), afigura-se percuente reuni-las debaixo de uma mesma “projeção” tributária.

Por outro lado, são trabalhadores rurais, por exemplo, o “retireiro” (tirador de leite), o vaqueiro (atividade pastoril) e aquele que se limita a “roçar” a terra, ou seja, prepará-la para o plantio ou “limpá-la”. É muito comum que conste na anotação do vínculo em CTPS, no campo referente ao cargo, “serviços gerais”, sendo que a prática demonstra que é a pessoa que se envolve numa série de atividades, algumas não tipicamente rurais (ex: construir cerca, curral, cuidar dos artefatos de montaria) e outras evidentemente rurais.

O conceito de labor rural que aqui delineamos servirá para todas as espécies de trabalhadores, das quais trataremos a seguir.

3.2 Empregado rural

A Lei n. 5.889/73 é, como vimos, [ainda] a que regula o trabalho rural, contemplando, expressamente (ar. 1º), aplicação subsidiária da CLT. O conceito de empregado rural, trazido em seu art. 3º, é deveras similar ao constante na CLT: “toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário”. Devem estar presentes, portanto, os elementos clássicos da relação de emprego: trabalho por pessoa física, pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação.

Na legislação previdenciária, o empregado rural encontra abrigo na definição trazida pelo art. 11, I, *a*, da Lei n. 8.213/91 (grifei): “aquele que presta serviço de natureza urbana ou **rural** à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado”⁹⁹. O conceito se aproxima

⁹⁹ As demais alíneas do dispositivo não fazem referência específica à atividade rural, sendo que, exceto pela alínea *b*, não faria mesmo sentido. No caso desta, contudo, o enquadramento não é, em princípio, inviável: “aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas”. Este é o caso, portanto, do trabalhador

daquele previsto na legislação trabalhista. Quer nos parecer, contudo, que a definição dada por esta - inclusive conforme definida pela jurisprudência da justiça do trabalho - ao conceito de “empregado” é decisiva para o direito previdenciário. Destarte, se uma relação, inicialmente não proposta como de emprego (por exemplo, foi assinado um contrato de parceria, mas verifica-se que há subordinação, ou contrata-se como esporádico, mas transforma-se em empregado na prática), é considerada desvirtuada pelo magistrado trabalhista e resulta, assim, enquadrada como relação de emprego, isto valerá, em princípio, também para o direito previdenciário. Em suma, a análise da natureza da relação de trabalho cabe à justiça do trabalho.

A Lei n. 5.889/73 prevê duas hipóteses diferenciadas de contrato de emprego (fora de tais hipóteses, como anota Vianna, “aplicam-se ao trabalhador rural as normas gerais sobre contrato individual de trabalho, contidas nos arts. 442 a 456 da CLT”¹⁰⁰). A primeira delas é o contrato de safra, previsto no art. 14, que é, conforme Godinho, “o pacto empregatício rural a prazo, cujo termo final seja fixado em função das variações estacionais da atividade agrária”¹⁰¹. O termo pode ter por base um serviço especificado a ser prestado ou um acontecimento suscetível de previsão aproximada ou até mesmo uma data que corresponda a uma variação estacional. Esclarece Godinho, ademais, que embora “a expressão *safra* reporte-se mais diretamente à noção de produção e colheita, tem a jurisprudência compreendido que o lapso temporal dedicado ao preparo do solo e plantio também pode dar ensejo a um regular contrato de safra”. Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena descreve que “Dá-se esse trabalho em épocas próprias, a do arroteamento da terra, a do plantio, a da colheita (...)”¹⁰². O safrista é conceituado por parcela da doutrina como “trabalhador adventício”.

A segunda é o contrato rural por pequeno prazo, previsto no art. 14-A (inserido pela Lei n. 11.718/2008), que tem duração máxima de dois meses dentro de um intervalo de um ano, celebrado apenas pelo produtor rural pessoa física (como contratante).

contratado por uma empresa de trabalho temporário e que presta serviço a outra, denominada “tomadora”. Não obstante, a Lei n. 6.019/74, segundo sua própria ementa, “Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas”. Cavalcante e Jorge Neto (*op. cit.*, p. 292) consideram, ademais, que “o art. 4º, Lei 5.889, estabelece que o responsável pela intermediação da mão de obra na atividade econômica agroindustrial é considerado empregador rural por equiparação. Vale dizer, o empregador rural por equiparação é uma limitação à adoção de um outro intermediário na relação jurídica triangular rural, vedando, assim a adoção da empresa de trabalho rural na área rural”.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, p. 320.

¹⁰¹ *Op. cit.*, 2017, p. 637.

¹⁰² *Op. cit.*, 2005, p. 467.

Para o segurado empregado vige a regra da “automaticidade da filiação”, ou seja, o mero exercício de atividade remunerada lhe confere a qualidade de segurado e permite o cômputo do período trabalhado para todos os fins¹⁰³. Isto se deve ao fato de que é do empregador a obrigação da retenção das contribuições. Na prática, basta estar o vínculo devidamente anotado em sua CTPS. Adiante, quando cuidarmos do processo previdenciário rural, analisaremos mais detalhes em torno da questão. É certo que a incidência de vínculos não registrados (informalidade) é muito mais comum no meio rural do que no urbano, por razões culturais, históricas (os direitos trabalhistas só foram estendidos aos rurícolas por meio da Lei n. 5.889 de 1973) e também de fiscalização (geralmente mais tênue, por ser mais dificultosa), muito embora o legislador incentive a formalização ao substituir a contribuição incidente sobre a folha de salários por aquela que recai sobre a comercialização da produção, o que retira um fator econômico de inibição.

Convém anotar, por fim, ser muito comum no meio rural que familiares do empregado o auxiliem na lida rural, especialmente quando a contratação se dá em regime de “empreita”, ou seja, com a remuneração pautada – total ou parcialmente – na produtividade. Anota Alice Monteiro de Barros que

o contrato de trabalho é também *intuitu personae* em relação ao empregado; entretanto, não desnatura essa característica o fato de o obreiro contar, de vez em quando, com a colaboração de familiares, (...) até mesmo sem o conhecimento do empregador.¹⁰⁴

Não obstante, se houver desvirtuamento, a gerar subordinação e não-eventualidade, “a relação jurídica estará sob a égide do Direito do Trabalho, não constituindo obstáculo à caracterização do liame empregatício o fato de os empregados integrarem o mesmo grupo familiar”¹⁰⁵.

3.3 Segurado especial

3.3.1 Conceito e requisitos gerais

O segurado especial é o único segurado da previdência social que tem sua definição exposta pela própria Constituição Federal. É importante que isto fique

¹⁰³ Nos termos do §2º do art. 20 do Decreto n. 3.048/99, no caso de contrato rural por pequeno prazo, a filiação do trabalhador decorre “automaticamente de sua inclusão na GFIP, mediante identificação específica”.

¹⁰⁴ *Op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁵ *Idem*, *ibidem*.

consignado, pois significa que o legislador infraconstitucional não pode validamente expandir o conceito, tendo em vista que a CRFB prevê uma importante benesse (por muitos, justificada como um incentivo à agricultura familiar, como vimos), consistente no custeio diferenciado, aplicável apenas a este tipo de segurado. Em outras palavras, ao tempo em que a CRFB prevê uma vantagem e delimita o arquétipo daquele que a ela faz jus, não cabe ao legislador ampliar. Do mesmo modo, não pode a jurisprudência querer alargar, tampouco equiparar alguma outra situação não consagrada pela CRFB à do segurado especial, sob qualquer argumento que seja, inclusive de natureza constitucional, pois é assente que não cabe questionar a constitucionalidade das próprias normas constitucionais. Vamos além! Considerando que a CRFB cria uma situação particular e exclusiva ao segurado especial, estabelece que ele é, dentre todos os segurados, aquele que merece receber o tratamento mais favorável (e não nos cabe sindicá-lo as razões do constituinte originário¹⁰⁶), pelo que tampouco o legislador infraconstitucional poderia equiparar ou conferir situação jurídica equivalente a outra espécie de segurado. É dizer: o segurado especial é o limite, todos os demais devem receber tratamento menos favorável.

Pois bem, o conceito trazido pela CRFB é o seguinte: “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” (§8º do art. 195)¹⁰⁷. Já a Lei n. 8.213/91 traz um conceito mais amplificado (inciso VII do art. 11):

a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; 2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida.

Ademais, o “cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado”.

¹⁰⁶ Tenho dito sempre, em tempos de ativismo judicial gritante, que o constituinte originário tem liberdade para fazer o que quiser, ou seja, se quiser dizer que vermelho é verde, que o quadrado é redondo, assim será. Não quero dizer, com isso, que não é necessário interpretar e que a interpretação não possa resultar em desenvolvimento ou mesmo atualização dos termos, mas isto não pode resultar em rompimento das balizas postas pelo texto.

¹⁰⁷ Na redação originária, constava também o garimpeiro, excluído pela EC 20/98.

Pois bem, o primeiro debate que se deve colocar é sobre se o legislador estende (dilata) o conceito constitucional ou se apenas se limita a desenvolvê-lo, seja para especificar (detalhar) ou para aclarar, trazendo situações análogas que não foram expressamente incluídas apenas em decorrência de imperfeição ou imprecisão redacional (*lex minus dixit quam voluit*). Nesta segunda hipótese podemos enquadrar claramente a ampliação de “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário” para “produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário”. Laborou melhor o legislador infraconstitucional, salientando que o que realmente importa é ser produtor rural, sendo que a natureza da posse é irrelevante. A redação constitucional é confusa, pois usa o termo “produtor” ao lado de “parceiro”, “meeiro” e “arrendatário”, mas estes últimos dizem respeito à relação possessória com a terra, enquanto apenas aquele outro guarda consonância com a atividade desenvolvida - aspectos que, inclusive, são complementares entre si¹⁰⁸. Então, o que o legislador ordinário faz é apenas salientar a atividade (“produtor”) e ampliar as hipóteses (e, mesmo assim, o rol continua a ser meramente exemplificativo, a nosso ver) de relação de posse¹⁰⁹.

Quanto ao extrativista vegetal (o seringueiro, embora nomeado expressa e apartadamente, é uma espécie do gênero), parece-nos que houve apenas uma especificação (detalhamento), já que produção compreende tanto a exploração quanto a extração vegetal e animal. A corrente que defende que houve verdadeira ampliação (inconstitucional, portanto), sustenta que a extração vegetal não se destina ao consumo alimentar humano¹¹⁰, mas não nos parece que tal exigência possa ser extraída do texto constitucional.

¹⁰⁸ A redação constitucional parece ter se embasado no fato de que os contratos de arrendamento, parceria e meação estão previstos expressamente na legislação agrária, ou seja, são modalidades de contrato tipicamente agrário.

¹⁰⁹ O raciocínio exposto é defendido por Berwanger e Schuster: “A condição de produtor – essência do segurado especial, enquanto alguém que produz – é genérica, sendo *proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais* apenas espécies do gênero produtor. Apesar de a Constituição ter referido, expressamente, algumas dessas espécies (parceiro, meeiro e arrendatário), não deixam de ser apenas espécies de produtor rural.” (*op. cit.*, 2017).

¹¹⁰ A atividade de exploração animal e vegetal também pode se destinar a outros fins (plantas medicinais, por exemplo, ou o uso da lã ou do couro animal na indústria), então a dissociação pretendida precisaria ser até mais profunda. Berwanger, citando Gustavo Elias Kallás Rezek, considera que a atividade agrária pode ser definida como a “atividade humana de cultivo de vegetais e criação de animais, com a presença de um processo orgânico sujeito às leis naturais (ou seja, não totalmente controlado pelo homem), que gera produtos destinados ao consumo social – portanto, não somente ao consumo alimentar.” (*op. cit.*, 2016, p. 136). A definição, porém, é incompleta, pois não chega a incluir a caça/pesca e certos tipos de extrativismo vegetal.

Finalmente, tem-se que a CRFB arrola, ao lado do produtor rural, “os respectivos cônjuges”, enquanto a legislação ordinária acrescenta também o filho maior de 16 anos¹¹¹. Há duas possibilidades hermenêuticas. A primeira é entender que quando a CRFB consigna apenas o cônjuge, não há como admitir que a lei faça uma ampliação, com base no argumento *a contrario sensu*. A segunda é entender que é desimportante, como já descrevemos, a relação de posse que se estabelece com a terra, sendo que todos que nela efetivamente trabalham (e a lei exige que “comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo”) podem ser considerados produtores (independentemente do título da posse) – pois, com o perdão da redundância, produzem -, sendo que a menção constitucional ao cônjuge serviu apenas para acentuar a novidade no sentido de não mais se admitir a exclusão da mulher (ou a concessão de um único benefício ao núcleo familiar), regra na legislação pretérita.

No que tange ao pescador artesanal, há mero desenvolvimento do conceito, assim como quanto à inclusão dos demais membros (consorte e filhos maiores de 16 anos) do grupo familiar (lá, por detalhamento, cá, por especificação). Neste último caso, é importante destacar que a lei exige que “para serem considerados segurados especiais, o cônjuge ou companheiro e os filhos maiores de 16 (dezesesseis) anos ou os a estes equiparados deverão ter participação ativa nas atividades rurais do grupo familiar” (§6º do art. 11 da Lei n. 8.213/91), ou seja, precisam efetivamente colaborar com a produção¹¹². Ademais, estabelece o art. 39, IV, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015 que não integram o grupo familiar do segurado especial os filhos casados, separados, divorciados, viúvos e ainda aqueles que estão ou estiveram em união estável, inclusive os homoafetivos, os irmãos, os genros e as noras, os sogros, os tios, os sobrinhos, os

¹¹¹ Anteriormente à Lei n. 11.718/2008, a idade mínima era de 14 anos, sendo que houve adaptação à legislação constitucional, que só admite o trabalho após os 16 anos, salvo como aprendiz.

¹¹² Cabe referenciar aqui um importante alerta: “(...) o trabalho feminino transita frequentemente, de um lado a outro, pela tênue fronteira entre espaço ‘doméstico’ e espaço ‘de produção’, que caracteriza o regime de trabalho nas unidades produtivas familiares. O trabalho produtivo das mulheres, para Galiza e Valadares (2016), acaba por ser em parte subestimado (ou mesmo invisível), tal como ocorre com os afazeres domésticos, na medida em que se alterna e se confunde com estes no espaço ampliado do estabelecimento agrícola familiar. Embora o trabalho feminino, tão engajado nas tarefas produtivas quanto o masculino, seja um vetor igualmente importante de geração de renda do domicílio rural, a dinâmica de trabalho na agricultura familiar marcada por uma desigual divisão de poder entre homens e mulheres e pela inexistência de relação de assalariamento, tende a dificultar o reconhecimento das mulheres como ‘trabalhadoras rurais’. O fato de cerca de 80% das mulheres trabalhadoras ocupadas no meio rural exercerem atividades não-remuneradas no âmbito da agricultura familiar oferece uma dimensão dessa dificuldade.” (Previdência Social Rural: potencialidades e desafios. Relatório produzido pela CONTAG, em julho de 2016).

primos, os netos e os afins¹¹³ e o inciso V complementa: “os pais podem integrar o grupo familiar dos filhos solteiros que não estão ou estiveram em união estável”. Já o art. 48 do mesmo diploma diz que a comprovação do exercício de atividade rural para os filhos casados, separados, divorciados, viúvos e ainda aqueles que estão ou estiveram em união estável, inclusive os homoafetivos, que permanecerem ou retornarem ao exercício desta atividade juntamente com seus pais, poderá ser feita por contrato de arrendamento, parceria, meação, comodato ou assemelhado, para regularização da situação daqueles e dos demais membros do novo grupo familiar.

Há ainda dois outros aspectos, aplicáveis a todas as espécies, que devem ser analisados aqui. O primeiro é a exigência legal sobre o local de residência (“residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele”). A CRFB não traz tal exigência expressamente, mas pode-se sustentar que se trata apenas de detalhar o que está implícito. A nosso sentir, a expressão não tem relevância, por não adquirir significado prático. Ao permitir que o sujeito resida em aglomerado urbano próximo, acaba por, na prática, não excluir ninguém, afinal, se o sujeito é mesmo produtor rural por conta própria, não pode morar a uma distância muito significativa do imóvel que explora¹¹⁴. Não obstante, o Decreto n. 3.048/99, no pretexto de regulamentar o dispositivo legal, dispõe, em seu art. 20, §9º, que considera-se que o segurado especial reside em aglomerado urbano ou rural próximo ao imóvel rural onde desenvolve a atividade quando resida no mesmo município de situação do imóvel onde desenvolve a atividade rural, ou em município contíguo ao em que desenvolve a atividade rural. Não nos parece que isto possa ser levado “ao pé da letra” e realmente não vem sendo pela jurisprudência majoritária, que tem preferido se debruçar sobre as peculiaridades do caso concreto.

O segundo aspecto a ser analisado é o termo “individualmente ou em regime de economia familiar”. Para bem avaliar a controvérsia, precisamos estabelecer

¹¹³ Frederico Amado considera ser tal disposição regulamentar “de validade discutível, pois a Lei 8.213/91 não promoveu a referida exclusão, revelando-se ilegal se os referidos membros da família também exercerem a atividade rural ou pesqueira de subsistência com o segurado especial.” (*op. cit.*, p. 290). Pois bem, o dispositivo não diz que os referidos membros não são segurados especiais, diz apenas que não são componentes do grupo familiar, o que tão somente impede o aproveitamento da prova material em nome do outro e estabelece uma separação de núcleos familiares para aferição do regime de economia familiar.

¹¹⁴ Nesse mesmo sentido, se manifesta Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 187): “entendemos que esse elemento (residência no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele) tem por motivação apenas aferir a possibilidade do efetivo exercício de atividade rural. Ou seja, se o segurado reside em local muito distante da propriedade em que alega trabalhar, própria ou não, seria pouco crível que o fizesse de forma habitual”.

preliminarmente o que é “regime de economia familiar” - um requisito comum a todas as espécies de segurado especial. A CRFB, como vimos, fala em “regime de economia familiar, sem empregados permanentes”. A primeira análise a ser feita é se são dois requisitos autônomos, complementares ou se são uma coisa só. Há quem defenda essa terceira hipótese, dizendo que “regime de economia familiar” é simplesmente não ter empregados permanentes. Entendemos que são complementares, ou seja, “regime de economia familiar” engloba a inexistência de empregados permanentes, mas não se limita a isso. De fato, a interpretação literal não permite concluir que um termo conceitua o outro, mas apenas que o exemplifica ou estabelece parcela de seu conteúdo. Por outro lado, a lógica impede que sejam considerados como requisitos autônomos do ponto de vista técnico, já que se há empregados permanentes, regime de economia familiar não será, então existe uma interligação, uma interdependência.

Há de se considerar, ademais, que o conceito previdenciário de “regime de economia familiar” vigente por ocasião da promulgação da CRFB era o constante no art. 3º, §1º, *b*, da LC n. 11/71 (grifamos):

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

Ou seja, ali não era permitida a contratação de empregados, enquanto a CRFB passou a admitir, desde que não permanentes. De todo modo, os requisitos estão apartados, sendo que a parte final do dispositivo traz a definição do que é o regime de economia familiar. Por outro lado, havia outro conceito, sindical, constante no Decreto-lei n. 1.166/71, que definia como trabalhador rural quem, proprietário ou não, trabalhe individualmente ou regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, **ainda que com ajuda eventual de terceiros** (art. 1º, I, *b*) e como empregado ou empresário rural (art. 1º, II) a pessoa física ou jurídica que, **tendo empregado**, empreende, a qualquer título, atividade econômica rural, quem, proprietário ou não, e **mesmo sem empregado**, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área superior a dois módulos rurais da respectiva região e os proprietários de mais de um imóvel rural, desde que a soma de suas áreas **seja superior a dois módulos rurais** da respectiva região. Em suma, um

produtor rural tornava-se empresário por duas razões: por contratar empregados ou por extrapolar dois módulos rurais (ainda que por somatória da área de mais de um imóvel). Na primeira hipótese, como havia contratação de empregados, já nem se falava em regime de economia familiar. Na segunda, como não havia contratação de empregados, abria-se a possibilidade de haver regime de economia familiar, ainda que com ajuda eventual de terceiros (“troca de dia”, precipuamente). O que se percebe, em síntese, apesar de este último diploma não primar pela técnica e não ter natureza previdenciária, é que a contratação de empregados era por si só servível para descaracterizar o regime de economia familiar, ou seja, um fator de comprometimento independente, mas o simples fato de não se contratar empregados não era por si só definidor do regime de economia familiar, é dizer, havia algo a mais. Transportando isto para o regime de hoje, em que a CRFB apenas não permite a contratação de empregados permanentes, é de se entender no mesmo sentido, qual seja: se há empregados permanentes, descaracterizado está o regime de economia familiar; se não há, há de se verificar ainda os demais requisitos.

Pois bem, o conceito de regime de economia familiar trazido pela lei é o seguinte (§1º do art. 11 da Lei n. 8.213/91):

Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência¹¹⁵ e ao

¹¹⁵ Doutrinariamente, parece-nos superada a tese de que o segurado especial deveria desenvolver atividade destinada exclusivamente – ou quase – à própria subsistência (a dita “agricultura de subsistência”), sob pena de desclassificação. Está obsoleta inclusive legislativamente (veja-se, por exemplo, que o §1º do art. 39 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015 diz até mesmo que “a atividade é desenvolvida em regime de economia familiar (...) independentemente do valor auferido pelo segurado especial com a comercialização da sua produção, quando houver”), mas, claro, se pode sempre argumentar pela inconstitucionalidade da legislação ordinária que busca definir o conceito. Não obstante, o melhor argumento a afastar a tese restritiva é justamente constitucional, conforme explicam Berwanger e Schuster: “a Constituição diz que (...) contribuirão sobre o resultado da *comercialização* da produção, ou seja, prevê justamente a contribuição sobre o excedente. Se não se admitir excedente, se subsistência seria apenas plantar para consumo próprio, como seria possível contribuir sobre a produção comercializada?” (*op. cit.*, 2017). É certo que há ainda alguma resistência jurisprudencial, tanto é que Kovalczuk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 62) se preocupa em dizer que “Em nenhum momento o legislador estabeleceu o autoconsumo ou o consumo em caráter de subsistência como condição exclusiva para caracterização do trabalhador rural em exercício de atividade familiar e, por ausência de previsão legal, a venda de excedente agrícola não descaracteriza a condição de rurícola.” De todo modo, deixaremos de desenvolver tal debate aqui, já que nos parece que as demais considerações que faremos são suficientes para demonstrar qual é a nossa posição sobre o tema.

Por outro lado, há ademais a corrente – também dramaticamente minoritária - que considera que não é segurado especial aquele que trabalha exclusivamente em regime de subsistência, devendo haver excedente e, conseqüentemente, comercialização deste, já que o que o constituinte quis prestigiar foi a segurança alimentar do país. Na prática, se o postulante não comprovar que houve comercialização da produção, ficaria sem cobertura previdenciária. É certo que, em muitos casos, há a comercialização direta (ou até indireta) informal, ou seja, sem o registro e, conseqüentemente, sem o recolhimento do tributo. Tal tese inegavelmente é um pouco mais difícil de rebater do que a anterior. Parece-nos, contudo, que configura uma injustificável leitura restritiva do conceito colocado na CRFB, que não diz nada além do

desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Pela lei, portanto, os termos são tratados como complementares. Quanto à não utilização de empregados permanentes, a lei estabelece que o grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou de trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil¹¹⁶, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho¹¹⁷, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença (§7º do art. 11 da Lei n. 8.213/91). Torna objetivo o requisito, portanto¹¹⁸. Quanto ao mais, ou seja, ser a atividade “indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico

que “em regime de economia familiar, sem a contratação de empregados”. Muito embora tenhamos sindicado, na primeira parte deste trabalho, em busca da justificativa socioeconômica do tratamento diferenciado, isto não chega a assumir o condão de encurtar o alcance do conceito. Destarte, entendemos que a comercialização ou não é elemento acidental.

¹¹⁶ É certo que a fiscalização quanto à contratação de esporádicos (diaristas) é, na prática, “cega”, ou seja, virtualmente inviável e, assim, inexistente. Apenas a informação quanto à contratação de empregados, em sentido estrito, é que consta (ou deve constar) no CNIS.

¹¹⁷ Segundo o Decreto n. 3.048/99, “à razão de oito horas/dia e quarenta e quatro horas/semana” (§21 do art. 9º).

¹¹⁸ A permissão para a contratação de empregados, dentro de certo limite, sem prejudicar o enquadramento como segurado especial surgiu após o advento da Lei n. 11.718/2008, sendo que a legislação anterior até mencionava “auxílio eventual de terceiros”, mas, ao definir o que era “regime de economia familiar”, falava em “sem a utilização de empregados” (revogado §1º do art. 11 da Lei n. 8.213/91), levando a crer que permitia apenas o uso de mão-de-obra sem configuração de vínculo empregatício (esporádicos) ou, para os mais radicais, apenas a denominada “troca de dia” com a vizinhança (neste sentido, inclusive, é a definição do termo dada pelo §6º do art. 9º do Decreto 3.048/99: “entende-se como auxílio eventual de terceiros o que é exercido ocasionalmente, em condições de mútua colaboração, não existindo subordinação nem remuneração”). A CRFB, contudo, sempre falou em “sem utilização de empregados **permanentes**”, expressão de certo modo paradoxal (pois a não-eventualidade é requisito do vínculo empregatício, ou seja, todo empregado é, tecnicamente, permanente), a não ser, a nosso juízo, que seja interpretada no sentido de permitir a contratação temporária (safristas ou por tempo determinado) ou eventual. A jurisprudência majoritária referendava este último posicionamento. Kerbauy (*op. cit.*, 2008, p. 84) defende o mesmo ponto de vista, aduzindo que “a devida medida da expressão ‘sem empregados permanentes’[,] utilizada no texto constitucional, comporta o sentido de ‘ausência de contratos de trabalho por tempo indeterminado’. Deveras, no âmbito do trabalho rural mostra-se comum a prática de contratação de trabalhadores em períodos específicos do ano para efetuarem os afazeres da produção rural, que sazonalmente demanda maior força de trabalho.”. Não obstante, o INSS segue defendendo aquele outro posicionamento para o período, tanto é que a IN INSS/PRESI n. 77 de 2015 diz que é contribuinte individual “a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária (agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira), ou atividade pesqueira e extrativista, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, nas seguintes condições: a) para o período de 1º de janeiro de 1976, data da vigência da Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, até 22 de junho de 2008, véspera da publicação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, diretamente ou por intermédio de terceiros e **com o auxílio de empregado, utilizado a qualquer título, ainda que de forma não contínua**; e b) a partir de 23 de junho de 2008, data da publicação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, na atividade agropecuária em área, contínua ou descontínua, superior a quatro módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais ou atividade pesqueira ou extrativista, **com auxílio de empregados, em desacordo com o inciso VII do art. 42**, ou por intermédio de prepostos, ou ainda na hipótese do art. 41” (grifamos).

do núcleo familiar”, a lei não traz dados mais precisos. Parcela da doutrina, inclusive, contesta a definição consagrada na lei, por acreditar que ultrapassaria os limites de aperfeiçoamento do conceito ou, os mais radicais, por sustentar aquela primeira posição que descrevemos, de que “regime de economia familiar” equivale apenas a não ter empregados permanentes. A nosso ver, como já explanamos, a melhor interpretação do dispositivo é no sentido de que “regime de economia familiar” engloba a inexistência de empregados permanentes, contudo a isto não se limita e aí cabe indagar o que há a mais. *At a first glance*, parece-nos que consistiria numa atividade rudimentar, de pequeno porte, sem uso de maquinário sofisticado¹¹⁹ ou de técnicas avançadas que permitam uma produção altamente lucrativa. Vislumbramos, ademais, um fator cultural, pois o trabalhador possui uma relação particular – mais próxima - com o local de trabalho (a terra, a água ou a floresta), por vezes decorrente de uma tradição familiar ou local¹²⁰. Esta última característica, subjacente, não nos parece, contudo, adquirir relevância jurídica, até por ser de difícil apreensão na prática. Este é, contudo, um esforço pessoal de construção do conceito, que parece não encontrar, como veremos a seguir, substrato

¹¹⁹ Berwanger (Elementos Estranhos ao Conceito de Segurado Especial. In BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FOLMANN, Melissa; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio [Coord.]. Previdência em Tempo de Reformas. Porto Alegre: Lex Magister, 2015, p. 62) defende que “A utilização de maquinário agrícola como um dos elementos da caracterização do segurado especial é equivocada. O Governo Federal, em 2008, lançou o Programa Mais Alimentos, que teve por objetivo criar uma linha de crédito direcionada à modernização da infraestrutura, especialmente com o financiamento de tratores e implementos agrícolas. (...) O desenvolvimento do núcleo familiar não prescinde da modernização, da melhoria nas condições de produção. Assim, a mecanização é uma realidade que precisa ser absorvida na compreensão do conceito de segurado especial (...)”. José Paulo Baltazar Júnior e Daniel Machado da Rocha salientam que “Malgrado a presença de maquinário seja incomum na maior parte dos minifúndios, há decisões que entendem que a sua presença, isoladamente, não descaracteriza a condição de segurado especial. Entretanto, a conjugação desta situação com outros fatores (...) poderão indicar que não se trata de segurado especial.” (*Op. cit.*, p. 72).

¹²⁰ Não obstante, Navarro tece ácida crítica a respeito: “O parentesco europeu talvez explique as defesas curiosas, mas frequentes, da suposta existência de modos de vida específicos dos agricultores familiares no Brasil, uma essencialidade que seria exclusiva de tais agrupamentos sociais. Esta ideia reflete apenas a expressão do desejo de alguns cientistas sociais, usualmente motivados por razões ideologizantes e dotados de fraco conhecimento do mundo rural, especialmente no que tange à produção agropecuária.” (*op. cit.*, p. 191). Em outra passagem: “Por exemplo, pesquisa realizada nos Estados Unidos, que pretendia captar o significado de ruralidade em tempos modernos, analisou as três dimensões que usualmente são consideradas definidoras de uma identidade própria dos ambientes rurais, a ocupacional, a ecológica e a sociocultural. Testada empiricamente em regiões rurais daquele país, a hipótese não se sustentou, não existindo correspondência relevante entre cultura rural e o local de residência (...)” (*idem*, p. 200). Igualmente crítica, embora sob perspectiva distinta, a lição de Pachukanis: “A propriedade capitalista da terra não pressupõe nenhum tipo de ligação orgânica entre a terra e o proprietário; aliás, ela é concebível apenas se estiver sujeita à livre transmissão de uma mão para outra, à livre transação da terra. O próprio conceito de propriedade fundiária nasce junto com a propriedade individual e alienável da terra. (...) A propriedade capitalista é, em sua essência, a liberdade de transformar o capital de uma forma em outra e de transferi-lo de uma esfera para outra com o objetivo de obter o máximo lucro fácil.” (*op. cit.*, p. 132).

legal, ao menos dentro daquilo que se costuma denominar como “zona cinzenta”¹²¹. Com efeito, quando a Constituição se vale de um conceito técnico e não o define ou especifica, presume-se que ela encampa aquele que até então vigente na legislação de regência, que, neste caso, pode ser buscado no que diz a LC n. 11/71, em seu art. 3º, §1º, *b* (grifamos):

o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, **assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração.**¹²²

Destarte, é certo que a novel legislação não extrapolou as fronteiras postas pela CRFB - pelo contrário, lha deu fiel cumprimento -, uma vez que o conceito atualmente em vigor em muito se assemelha ao que vigia por ocasião de sua (dela) promulgação¹²³. É relevante mencionar, ainda que como argumento de reforço, o que dispõe a legislação que rege a agricultura familiar. A Lei n. 11.326/2006, conforme reza seu art. 1º, “estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das

¹²¹ Neste sentido, Kovalczuk Filho (*op. cit.*, p. 66) assevera que “Os fenômenos atuais de modernização da agricultura e de políticas públicas são a prova da reestruturação do conceito de trabalhador rural familiar rudimentar, para um trabalhador altamente técnico e mecanizado. De outra parte, a evolução dos **modos de produção rural** nos levará a uma transformação na estrutura e forma dos meios de produção rural familiar. O agricultor familiar se instruirá didaticamente, mecanizar-se-á e continuará [a] trabalhar na atividade rurícola, com meios mais modernos, deixando de lado o trabalho essencialmente braçal e rudimentar, aumentando dessa maneira a produção rural, os lucros e principalmente suas condições de vida”. Serve de precioso auxílio também – dizemos nós – uma estrutura [externa] de apoio, como as cooperativas (é o que se dá em nossa região, por exemplo, com a produção de leite, na qual, em muitos casos, a cooperativa fica responsável por recolher o produto na porta das propriedades dos pequenos produtores e também por todos os demais procedimentos de preparação até a venda, inclusive; situação similar se dá com a produção de café; no Uruguai, a Conaprole – Cooperativa Nacional dos Produtores de Leite é a maior indústria de laticínios do país, gerando dezenas de milhares de empregos diretos e indiretos e recolhendo leite de milhares de produtores, aos quais é repassada a maior parte do valor agregado gerado pelos produtos finais) ou mesmo órgãos governamentais (no auxílio, por exemplo, para a exportação). Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 223) anota que “A organização cooperativa busca enfrentar o problema da comercialização em escala, conquistando maior competitividade com a venda em quantidade e com a aquisição de insumos de forma coletiva. A estrutura de armazenamento de produtos é outro fator que motiva os agricultores a se reunirem em cooperativas.”.

¹²² Em sentido diverso, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), também em vigor por ocasião da promulgação da CRFB, define (inciso II, do art. 4º) como “propriedade familiar”: “o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantido-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente, trabalhado com a ajuda de terceiros”. Em suma, a definição é até mais restrita aqui, pois se exige que o imóvel absorva toda a força de trabalho.

¹²³ E foi praticamente idêntico até o advento da modificação imposta pela Lei n. 11.718/08, pois foi esta lei que acresceu o trecho “e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar”. Caso a disposição seja interpretada literalmente, não parece nada agregar, já que se a atividade é indispensável à subsistência, inegavelmente o será também ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar. A recíproca é que não seria verdadeira, ou seja, a atividade pode ser indispensável ao desenvolvimento, mas não chegar ao ponto de ser essencial à subsistência. Então, ao que nos parece, a melhor interpretação é ler os requisitos como cumulativos no sentido de somatória - ou seja, onde está “e” ler-se-ia “ou” -, pelo que a atividade pode ser tanto essencial à subsistência como também apenas ao desenvolvimento (no fim das contas, bastaria este, mas em nosso país esse tipo de excesso costuma ser útil ao processo hermenêutico).

políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. Define que se considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (art. 3º)¹²⁴. Os elementos adotados, portanto, são similares aos que constam na legislação previdenciária: empreendimento familiar; limite da área explorada em quatro módulos fiscais; utilização precípua de mão de obra própria (na legislação previdenciária, há um limite objetivo de utilização de mão de obra de terceiros, “à razão de no máximo 120 pessoas por dia no ano civil”); e relevância da atividade rural dentro da renda familiar total. É certo, assim, que se observa certo padrão, uma coerência legislativa no trato do tema, ou seja, não se pode sustentar que a legislação previdenciária tenha sido casuística. Tomemos, ademais, o conceito de “agricultura familiar” que consta no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Agrário, baseado na lei citada (grifamos): “A agricultura familiar tem dinâmica e características distintas em comparação à agricultura não familiar. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e **a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda.**”¹²⁵. É relevante observar que, ao contrário do que faz a legislação previdenciária, a da agricultura familiar delega ao Executivo a definição do percentual mínimo da renda familiar que deve derivar da atividade rural para que não se perca a qualificação. Com efeito, a Lei n. 8.213/91 fala apenas em ser o “trabalho dos membros da família indispensável à própria

¹²⁴ Ademais, define que (§2º): “São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; aquícultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º”. Em suma, aqui o rol de beneficiários é mais amplo do que o previdenciário.

¹²⁵ Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar> (consulta em 31/05/2017).

subsistência”, ou seja, se vale de um conceito aberto, que deve ser preenchido pelo intérprete. Retomaremos esse tema logo adiante.

Pois bem, delineado o que é “regime de economia familiar”, passamos a analisar a questão específica do termo “individualmente” dentro da expressão “individualmente ou em regime de economia familiar”. Como vimos, a legislação pré-constitucional de regência já trazia o termo, que a CRFB optou por não expressamente consagrar. Destarte, parece-nos que ele não poderá ter o condão de ampliar o espectro interpretativo, merecendo interpretação conforme a Constituição no sentido de que desempenha um papel de mero desenvolvimento do conceito. Destarte, não se pode trabalhar com a hipótese de que o requisito “economia familiar” esteja excluído no caso de alguém que, embora possuindo família, explora a atividade rural solitariamente. Com efeito, o que se pode admitir é que o legislador ordinário teve apenas a intenção de deixar evidente que o termo “economia familiar” não exige a existência de família, ou seja, não impede que o sujeito que vive sozinho - não tem família - e explora individualmente a atividade rural possa ser segurado especial. Tudo isto pode parecer óbvio, ocorre que há quem venha defendendo – absurdamente, a nosso juízo – que no caso de exploração solitária da atividade o requisito da economia familiar estaria dispensado, ou seja, não se poderia avaliar a renda obtida pelos demais membros da família¹²⁶. Nessa hipótese, se o esposo de uma megaempresária bilionária explora, sozinho, atividade rural numa pequena chácara, ele seria segurado especial. O exemplo extremo serve para demonstrar a inconsistência da tese¹²⁷. E esta, por mais incrível que possa parecer, chegou à TNU, após julgamento positivo em primeira instância e logrou obter voto favorável do relator, mas restabeleceu-se a normalidade com o voto divergente da juíza federal Simone Lemos Fernandes, que considerou que a legislação de regência admite tanto a figura do segurado especial em regime de economia familiar, quanto em regime de economia individual, pois os institutos

foram criados de forma complementar, não sendo admissível a conclusão de que um anule ou absorva o outro. São institutos que devem sobreviver juntos,

¹²⁶ Neste sentido, chegou a decidir a TNU, em processo relatado por José Antonio Savaris: “Quando o segurado exerce suas atividades em regime individual, não apresenta importância a circunstância de outro membro da sua família exercer atividade remunerada (e se de natureza urbana ou rural).” (Processo n. 2008.72.62.00.0101-4). Não obstante, como veremos em seguida, tal entendimento já não prevalece naquela corte.

¹²⁷ Berwanger (*op. cit.*, 2008, p. 95) aduz que “Não se pode entender, de início, que para ser segurado especial, a pessoa tem que constituir família. Por isso, corretamente, o inc. VII do art. 11 da Lei 8.213/91 prevê a expressão ‘individualmente’, ou seja, o produtor pode trabalhar sozinho, sem o auxílio de outras pessoas da família”. O entendimento da autora parece coadunar com o nosso, porém a parte final do trecho transcrito deixa algum resquício de dúvida.

aplicando-se a situações fáticas diferenciadas. Não se trata de regime individual dentro do familiar, e sim de regime individual contraposto ao familiar. Dois conceitos estabelecidos de forma conjunta na legislação de regência não podem se destruir. Seria incoerente que o legislador criasse a figura do segurado especial em regime de economia familiar, se a família fosse irrelevante para fins de consideração de uma categoria diversa, de segurado em regime individual. Bastaria a criação do regime individual, que atenderia a todos os postulantes.

Acrescentou, ademais, que

A tese veiculada no recurso ora examinado apenas possibilitará, de forma absurda, que todos aqueles que não consigam demonstrar o labor rural em regime de economia familiar simplesmente aleguem que o fazem de forma individual, impedindo maiores considerações sobre o rendimento do grupo.

E concluiu afirmando não ser admissível que, “descaracterizado o regime de economia familiar, postule-se o reconhecimento de regime individual com desprezo do rendimento urbano auferido pelos demais membros da família”¹²⁸.

Retomamos agora a questão acerca da definição, para fins previdenciários, do que representa a exigência de ser a atividade “indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar”. A Lei n. 8.213/91, embora não traga uma definição (e nem delegue a função), estabelece alguns parâmetros esparsos. Podemos colher, no §8º do art. 11, que não descaracteriza a condição de segurado especial ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo. Por outro lado, conforme o §9º, não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento (ou seja, se o agraciado for o próprio postulante), exceto se decorrente de: benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social (é dizer, se a renda for decorrente de outro tipo de benefício ou superar o salário mínimo, estaria excluído, ao menos pela literalidade da lei¹²⁹); benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a

¹²⁸ Processo n. 2007.71.54.003285-1.

¹²⁹ Os benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão são percebidos a partir da qualidade de dependente. Assim, se o instituidor for também segurado especial, o benefício terá o valor de 1 salário mínimo e não desconfigura a qualidade de segurado. Poderá, ademais, ser segurado de outra espécie, desde que o salário-de-benefício não supere 1 salário mínimo. Em suma, o que se pode extrair daí é que a lei acaba por permitir, indiretamente, que outro membro da família exerça atividade remunerada em até 1 salário mínimo, o que acaba por ser um parâmetro de aferição para um tema que enfrentaremos logo adiante. Quanto ao auxílio-acidente, o menor valor possível é de meio salário mínimo – trata-se de benefício de natureza indenizatória, não substitui a renda, apenas a complementa -, que será mesmo o valor caso a concessão decorra de atividade como segurado especial, mas é possível que fique também em tal patamar em outra atividade, se o salário-de-benefício for de um salário mínimo.

que seja associado em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar; exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 dias, corridos ou intercalados, no ano civil¹³⁰; exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais; exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais¹³¹; atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social.

Ademais, não descaracteriza a condição de segurado especial: a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar; a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, na forma do § 11 do art. 25 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991; a associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural; a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI sobre o produto das atividades desenvolvidas nos termos do §12¹³².

¹³⁰ Berwanger considera que “essa permissão legislativa traduz a intenção do legislador de admitir (e incentivar) a pluriatividade no meio rural como uma estratégia de motivar a permanência do agricultor no campo.” (Segurado Especial: novas teses e discussões. Curitiba: Juruá, 2016, p. 23). O Decreto 3.048/99, em seu art. 9º, §8º, III, limita o exercício de atividade ao período de entressafra ou do defeso, limitação que não consta na lei. Acerca da forma de cálculo, é possível adotar, por analogia, a previsão contida no §21 do art. 9º do Decreto n. 3.048/99, que cuida da contratação de empregados pelo segurado especial: “(...) em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, à razão de oito horas/dia e quarenta e quatro horas/semana”.

¹³¹ Em suma, se for dirigente de cooperativa e receber remuneração como tal, é preciso que a cooperativa seja composta exclusivamente por segurados especiais. Não obstante, na simples associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural, não há igual exigência, ou seja, não é preciso que todos os cooperados sejam segurados especiais (art. 11, §8º, VI, da Lei n. 8.213/91).

¹³² “A participação do segurado especial em sociedade empresária, em sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, não o exclui de tal categoria previdenciária, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural na forma do inciso VII do caput e do § 1o, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e sedie-se no mesmo Município ou em Município limítrofe àquele em que eles desenvolvam suas atividades”. Berwanger justifica, a respeito do dispositivo transcrito, que “Se o agricultor familiar que (...) industrializa a produção (...) e aquele que desenvolve atividade turística no meio rural não perde a condição de segurado especial, (...) pouco importa se o faça como pessoa física ou pessoa jurídica, individual ou coletivamente.” (*op. cit.* 2016, p. 27).

Perde-se a condição de segurado especial ao se enquadrar em outra categoria de segurado obrigatório (salvo se dentro das exceções acima mencionadas) ou ao se tornar segurado obrigatório de outro regime. Igualmente, se participar de sociedade empresária, de sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada em desacordo com as limitações impostas pelo §12¹³³.

Kovalczuk Filho defende a ideia de que, no caso de o postulante desempenhar outra atividade, não se deveria ter por norte a renda nesta obtida, mas sim o tempo despendido em cada uma delas. Em suas palavras, “o trabalho não rural pode representar maior proveito econômico em período de entressafra, mas demandar um período muito inferior de trabalho em comparação ao cultivo de uma safra inteira”. Diz, ademais, citando José Graziano Silva, que “Uma ocupação agrícola pode ser considerada secundária em termos de renda que propicia, mas será considerada principal se o critério for o tempo de ocupação (...)”¹³⁴. A nosso sentir, a atividade rural não pode adquirir contornos de secundária em nenhum dos dois aspectos – tempo de dedicação e renda obtida - no que se refere à outra atividade desenvolvida pelo próprio postulante. Com efeito, está aí o limite entre ser segurado especial com complemento de renda oriundo de outra atividade e ser a atividade rural o complemento.

Muito mais complexa é a análise sobre a descaracterização do regime de economia familiar em virtude do exercício de atividade remunerada por outro membro do grupo familiar. Em primeiro lugar, embora o conceito legal (“o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar”) não traga propriamente uma diferenciação entre exercer o próprio postulante outra atividade – de um lado – e outro membro do grupo familiar exercer outra atividade – de outro -, parece-nos que a própria lógica interpretativa impõe uma diferenciação, a qual tem sido feita pela própria lei (em outros dispositivos, como vimos) e também por doutrina e jurisprudência. Assim, tem-se sustentado que, em relação ao próprio sujeito, a sua atividade rural precisa ser a preponderante – como já descrevemos -, mas quando é outro membro que desempenha atividade externa (seja urbana ou mesmo rural como contratado), o parâmetro passa a ser, segundo o que pode extrair do entendimento prevalecente, a manutenção da relevância (nas raias da indispensabilidade) da atividade do postulante à subsistência e

¹³³ Vide nota de rodapé imediatamente anterior.

¹³⁴ *Op. cit.*, 2015, p. 68.

ao desenvolvimento do grupo familiar¹³⁵. Os critérios para aferição, porém, ainda não estão bem fixados.

A posição dominante no âmbito da TNU está consubstanciada em sua Súmula n. 41: “A circunstância de um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto”. Como se vê, não é muito elucidativa. O STJ, por sua vez, já entendeu que “o trabalho urbano exercido pelo cônjuge não descaracteriza a condição de segurado especial da autora, desde que não seja suficiente para a manutenção do núcleo familiar” (REsp n. 969.473). Em REsp submetido ao rito dos recursos repetitivos (n. 1.304.479), confirmou a tese: “O trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar”¹³⁶. Um pouco mais esclarecedora, ao falar em ser o trabalho urbano do outro “suficiente para a manutenção” e em “dispensabilidade do trabalho rural”. Para fixação de tese jurídica abstrata, seria difícil – há de se reconhecer – ir disto além, em vista do que a legislação de regência dispõe. Segundo já deixamos consignado em nota de rodapé anterior, o legislador parece admitir que outro membro do grupo familiar exerça atividade alheia remunerada em até um salário-mínimo, o que é já, a quem assim entender, uma baliza. Tal solução também atenderia, de algum modo, uma razão de preponderância, em vista de que a atividade do segurado especial tem, para fins previdenciários, o valor de um salário mínimo, visto que é este, afinal, o salário de contribuição virtual considerado, seja indiretamente, na aposentadoria pura, seja até diretamente, como se dá na dita “híbrida”. Não obstante, nos parece ser possível vislumbrar que não é ainda aí que a atividade rural perde a relevância.

Em suma, e repisando, o entendimento prevalecente, que é o nosso também, é de que a análise deve ser feita em cada caso concreto¹³⁷, para verificar se a atividade rural

¹³⁵ Neste sentido, Baltazar Júnior e Rocha: “somente estaria descaracterizado o regime de economia familiar quando a renda obtida com a outra atividade fosse suficiente para a manutenção da família, de modo a tornar dispensável a atividade agrícola.” (Op. cit., p. 69).

¹³⁶ No mesmo julgado, contudo, fixou a seguinte tese: “Em exceção à regra geral fixada no item anterior, a extensão de prova material em nome de um integrante do núcleo familiar a outro não é possível quando aquele passa a exercer trabalho incompatível com o labor rurícola, como o de natureza urbana”, o que enfrentaremos mais adiante.

¹³⁷ Neste sentido, por exemplo, Giseli Canton Nicolao Yoshioka (Op. cit., p. 252): “Melissa Folmann e João Marcelino Soares, ao se referir à Súmula nº 41 da TNU, discorrem que a jurisprudência analisará o caso concreto para caracterizar ou não o segurado especial, observando conjuntamente outros elementos,

desempenha ou não um papel relevante para o desenvolvimento socioeconômico da família¹³⁸. Destarte, diversamente do que se dá quando a outra atividade é desempenhada pelo próprio postulante – caso em que esta deve ser apenas um “bico” e a rural deve ser a principal –, aqui não gera obstáculo ao reconhecimento o fato de a atividade rurícola ser secundária na perspectiva do grupo familiar, desde que seja relevante¹³⁹. Não obstante, como bem observa Yoshioka,

A legislação é silente quanto ao limite pecuniário de rendimento do membro do grupo que possui outra fonte de renda. Nada dispõe sobre qual patamar remuneratório pode comprometer a qualidade de segurado especial daqueles que permanecem trabalhando na lavoura.¹⁴⁰

Sobre a idade mínima a permitir a filiação como segurado especial, há intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista que se trata de atividade que não depende de formalização, ou seja, não há contratação, sendo que a pessoa passa simplesmente, a partir de certo momento, a auxiliar a família na atividade, muitas vezes desde idade de veras tenra. Na prática, não é incomum que já trabalhe desde os sete ou oito anos de idade, ainda que se possa debater sobre a real relevância do aporte. Não obstante, tem prevalecido o entendimento de que é preciso observar a legislação, especialmente a constitucional, em vigor na época da prestação do serviço, mais

‘como a predominância da atividade rural em face da urbana, o tempo de exercício da atividade urbana, o valor auferido pela atividade não rurícola, entre outros’.”.

¹³⁸ Neste sentido, tem-se a seguinte decisão do TRF4:

APELREEX - APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO

Processo: 2008.72.99.000056-9

Data da Decisão: 29/04/2010

Órgão Julgador: QUINTA TURMA

Relator RÔMULO PIZZOLATTI

APOSENTADORIA POR IDADE. TRABALHADORA RURAL. REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR DESCARACTERIZADO.

É indevida aposentadoria por idade à automeada trabalhadora rural quando a renda obtida com a agricultura não for indispensável à subsistência familiar, considerada a remuneração recebida pelo marido como empregado urbano, ainda que somente em parte do período aquisitivo.

¹³⁹ A Resolução n. 3.559 de 2008 do Banco Central do Brasil que dispõe sobre o crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, considera agricultor familiar o membro de família que obtenha pelo menos 30% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento. É certo que o enquadramento nesse mínimo depende também de uma renda familiar anual máxima de quatro mil reais, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. Conforme aumenta a renda familiar, cresce também a exigência de um maior percentual de renda obtida a partir do estabelecimento. Há, ademais, uma série de outros critérios para se aferir qual é tal renda anual. Consiste, em suma, numa análise bastante complexa, embora o parâmetro de 30% se revele sedutor; todavia, sabemos, de difícil mensuração na prática.

¹⁴⁰ *Op. cit.*, p. 252.

especificamente a idade mínima aposta para o trabalho¹⁴¹. Neste sentido, dispõe o §1º do art. 7º da Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21 de janeiro de 2015:

O limite mínimo de idade para ingresso no RGPS do segurado obrigatório que exerce atividade urbana ou rural, do facultativo e do segurado especial, é o seguinte: I - até 14 de março de 1967, véspera da vigência da Constituição Federal de 1967, quatorze anos; II - de 15 de março de 1967, data da vigência da Constituição Federal de 1967, a 4 de outubro de 1988, véspera da promulgação da Constituição Federal de 1988, doze anos; III - a partir de 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal de 1988 a 15 de dezembro de 1998, véspera da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, quatorze anos, exceto para menor aprendiz, que conta com o limite de doze anos, por força do art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988; e IV - a partir de 16 de dezembro de 1998, data da vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, dezesseis anos, exceto para menor aprendiz, que é de quatorze anos, por força do art. 1º da referida Emenda, que alterou o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, a jurisprudência tem excepcionado tal limite no caso de gravidez precoce – em idade inferior ao limite posto –, para fim de percepção de salário-maternidade, pois que, neste caso, entende-se que a teoria deve ceder à realidade¹⁴². É

¹⁴¹ Berwanger traz opinião em sentido contrário retirada de obra de autoria de Leandro Paulsen e Simone Barbisan Fortes: “Ocorre que o segurado especial não é empregado, e o trabalho do jovem não deixará de existir pelo limite etário mais avançado, já que é indispensável ao sustento do grupo familiar, diversamente do que ocorre no caso das relações de emprego, em que a (...) disciplina traz limites para os empregadores contratantes de mão-de-obra de menores. Por outro lado, a previsão constitucional de limite etário de 16 anos para a formação da relação de emprego é norma protetiva do menor, de modo que não poderia ser invocada para desconsiderar-se tempo de serviço efetivamente laborado (...)” (*op. cit.*, p. 104). José Antonio Savaris, por sua vez, considera que “se convencionou, de modo razoável a nosso ver, que a partir dos 12 anos de idade o trabalho do menor pode ser considerado significativo.” (Direito Processual Previdenciário, 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 268).

Em nossa visão, se a Constituição proíbe o **trabalho** (em sentido lato, não apenas o empregado) do menor de 16 anos, o direito, inclusive o previdenciário, deve desestimulá-lo, mesmo no seio da família, e o desestímulo se volta também ao próprio trabalhador, de modo a preservar sua integridade física e buscar direcioná-lo a outras atividades próprias à idade – como o estudo e mesmo a recreação. Assim, não nos parece salutar que a legislação ou a jurisprudência previdenciária caminhe em sentido contrário ao que a CRFB propõe, conferindo efeitos previdenciários ao labor juvenil, salvo em circunstâncias excepcionais, como veremos logo a seguir. De todo modo, há ainda mais um argumento: na definição de segurado especial trazida pela CRFB (embora assim não o denomine, frise-se), tem-se “O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, **bem como os respectivos cônjuges**” (§8º do art. 195, grifei), não incluindo, portanto, os filhos dentro do regime contributivo especial. Destarte, a lei já propicia uma extensão, um alargamento da benesse constitucional, por outro lado respeitando o limite mínimo para o trabalho colocado pela própria CRFB, razão pela qual não nos parece que se possa aqui falar em qualquer vício de inconstitucionalidade.

¹⁴² Neste sentido:

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Processo: AC 180224520144049999 SC 0018022-45.2014.404.9999

Orgão Julgador: SEXTA TURMA

Julgamento: 22 de Julho de 2015

Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA

Ementa

PREVIDENCIÁRIO. SEGURADA ESPECIAL EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. COMPROVAÇÃO. MENOR DE 16 ANOS DE IDADE. NORMA CONSTITUCIONAL PROTETIVA.

possível imaginar outras possibilidades, como o advento de incapacidade, mormente quando se tratar de acidente em serviço, ou no caso de casamento precoce com cônjuge que comprovadamente exerça a atividade rural.

Insta mencionar, por fim, que o segurado especial pode optar por recolher também contribuições facultativas, caso em que fará jus a todos os demais benefícios previstos na legislação de regência, conforme prevê o art. 39, II, da Lei n. 8.213/91 c/c §1º do art. 25 e art. 21 da Lei n. 8.212/91 (alíquota de 20%). Caso não o faça, há restrições, que veremos adiante, na terceira parte do presente trabalho.

Analisaremos cada espécie de segurado especial a seguir, em tópicos separados.

3.3.2 Espécies

3.3.2.1 Pequeno produtor agrário ou pecuarista

A primeira e mais comum espécie de segurado especial é o pequeno produtor agropecuário (agrário e/ou pecuário). Embora seja uma espécie do gênero, é comumente tomada pelo todo. O conceito técnico é “produtor que explora atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais”, devendo reunir também as características genéricas já acima examinadas. E conforme também já salientamos, não importa a razão pela qual possui a terra¹⁴³, até mesmo porque a lei fala no termo genérico “possuidor”, ao lado de “proprietário, usufrutuário, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário”, sendo que várias destas consistem em nada além do que uma espécie de posse¹⁴⁴. A IN n. 77/2015, inclusive, amplia o rol, falando em “acampado” (art. 40, V). A nosso pensar, vale inclusive a detenção, pois ao direito

1. Demonstrada a maternidade e a qualidade de segurada especial, mediante início razoável de prova documental, corroborada pela prova testemunhal, durante período equivalente ao da carência, é devido o salário-maternidade.

2. A vedação constitucional ao trabalho do adolescente (inciso XXXIII do art. 7º da Carta da Republica) é norma protetiva, que não serve para prejudicar o menor que efetivamente trabalhou, retirando-lhe a proteção de benefícios previdenciários.

(...)

¹⁴³ Neste sentido, Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 150) diz que o segurado especial definido pelo Constituinte como produtor apresenta condição genérica e esta é determinada conforme a vinculação deste à terra e à produção, por este motivo, o produtor gênero é constituído das espécies produtores proprietários, usufrutuários, comodatários, possuidores, assentados, parceiros, meeiros e arrendatários rurais.

¹⁴⁴ Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 152) consigna dados estatísticos interessantes: “No Censo Agropecuário de 2006, o IBGE identificou 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros”, dentre os quais “3,2 milhões (...) na condição de proprietários, representando 74,7% dos estabelecimentos familiares e abrangendo 87,7% de suas áreas.”.

previdenciário não importa sequer a eventual ilicitude na posse da terra¹⁴⁵. De todo modo, é relevante transcrever as definições que a mencionada IN traz em seu art. 40: condômino é aquele que explora imóvel rural, com delimitação de área ou não, sendo a propriedade um bem comum, pertencente a várias pessoas; usufrutuário é aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural, tem direito à posse, ao uso, à administração ou à percepção dos frutos, podendo usufruir o bem em pessoa ou mediante contrato de arrendamento, comodato, parceria ou meação; possuidor é aquele que exerce, sobre o imóvel rural, algum dos poderes inerentes à propriedade, utilizando e usufruindo da terra como se proprietário fosse; assentado é aquele que, como beneficiário das ações de reforma agrária, desenvolve atividades agrícolas, pastoris ou hortifrutigranjeiras nas áreas de assentamento; acampado é aquele que se encontra organizado coletivamente no campo, pleiteando sua inclusão como beneficiário dos programas de reforma agrária, desenvolvendo atividades rurais em área de terra pertencente a terceiros; parceiro é aquele que tem acordo de parceria¹⁴⁶ com o proprietário da terra ou detentor da posse e desenvolve atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, partilhando lucros ou prejuízos; meeiro é aquele que tem acordo com o proprietário da terra ou detentor da posse e, da mesma forma, exerce atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, partilhando rendimentos ou custos; comodatário é aquele que, por meio de acordo, explora a terra pertencente a outra pessoa, por empréstimo gratuito, por tempo determinado ou não, para desenvolver atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira;

¹⁴⁵ Neste sentido, Kovalczuk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 80) declina que “Os trabalhadores rurais definidos como ‘sem terra’ são segurados especiais, porque a regularidade ou não da posse independe para a concessão de benefícios previdenciários aos rurícolas; o essencial, nessas condições, é comprovar o efetivo exercício de atividade rural, porque a ocupação da terra na forma irregular não contamina a relação previdenciária.”. No mesmo sentido, Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 156): “Não cabe à Previdência Social saber se a posse foi de boa-fé ou não, se legítima ou não, cabe verificar se ela existiu e se foi nessa área, de posse, que o segurado exerceu a atividade rural.”. A autora menciona que há inclusive parecer administrativo (CJ/MPS n. 10 de 2008) neste exato sentido: “Estas questões pertencem a outra esfera de apreciação que não a Previdência Social.”.

¹⁴⁶ Nos termos do art. 4º do Decreto n. 59.566/66 (que regulamenta o Estatuto da Terra, o qual regula o contrato de parceria agrícola em seu art. 96), “Parceria rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de nêle ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa vegetal ou mista; e ou lhe entrega animais para cria, recria, internagem, engorda ou extração de matérias primas de origem animal, mediante partilha de riscos do caso fortuito e da força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei”. Percebe-se, assim, que o conceito trazido pela IN não compreende – ao menos não expressamente – a possibilidade de a parceria ser agroindustrial ou extrativa, hipóteses englobadas pelo supracitado Decreto n. 59.566/66.

arrendatário¹⁴⁷ é aquele que utiliza a terra para desenvolver atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, mediante pagamento de aluguel, em espécie ou in natura, ao proprietário do imóvel rural.

Cabe aqui desenvolvermos algumas linhas sobre a parceria e meação, pois as demais hipóteses não reservam controvérsias relevantes¹⁴⁸.

A parceria e a meação são modalidades de trabalho associado¹⁴⁹ – distinto, portanto, do trabalho contraprestável. Não obstante, apesar da dicotomia teórica, a prática tem revelado – como, de resto, ocorre em vários outros tipos de vínculo [que deveriam ser] de trabalho – constantes desvirtuamentos, consistentes na utilização da parceria como um subterfúgio a escamotear uma relação de emprego ou ao menos a presença do fenômeno da parassubordinação¹⁵⁰. Com efeito, constatamos, em nossa atuação prática como magistrado federal, um caso em que um proprietário de terra demitiu todos seus empregados e, ato contínuo, com eles pactuou contratos de parceria que englobavam toda a extensão de sua propriedade, continuando, porém, a dirigir os trabalhos – inclusive impondo o tipo de produção (café) -, intermediando a aquisição dos insumos, a contratação de safristas para auxiliar na colheita e organizando a venda da produção. Enfim, muitos donos de terra vêm “descobrimo”¹⁵¹ a parceria como uma

¹⁴⁷ Nos termos do art. 4º do Decreto n. 59.566/66, “Arrendamento rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nêle ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista, mediante, certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei”.

¹⁴⁸ Relata Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 43) que foi a partir da promulgação do Estatuto da Terra, em 1964 - que estabeleceu uma inédita estrutura normativa de proteção ao outorgado, ao regular as condições para a celebração de contratos agrários -, que o trabalhador rural autônomo que se utiliza de terra alheia – mediante parceria ou arrendamento – logrou começar a se desvencilhar de um regime de intensa exploração por parte do outorgante. Segadas Vianna, citado por Márcio Túlio Vianna (*op. cit.*, p. 316), dizia, nos idos de 1965, que “o parceiro agrícola era ‘o trabalhador mais espoliado em nosso país’, merecendo, por isso mesmo, ‘uma legislação atualizada’.”

¹⁴⁹ Há quem vislumbre uma semelhança teleológica com a, hoje extinta, sociedade de capital e indústria, na qual um dos sócios entra com o capital e o outro com o trabalho. Maniglia esclarece que “a figura dos meeiros reconhecidos na legislação jurídica como parceiros, surge no Brasil com a chegada dos imigrantes que importaram o modelo da Itália: mezzadria e da França: metayage, por volta de 1847. Já o arrendamento remonta à exploração feudal na Europa e também passou a ser utilizado no Brasil no fim do século XIX.” (*op. cit.*, p. 56).

¹⁵⁰ A “parassubordinação” é algo *in the in-between* o trabalho autônomo e o trabalho subordinado propriamente dito, sendo uma categoria expressamente prevista (um *tertium genus*) na legislação de outros países, como a Itália. Conforme explica Lorena Vasconcelos Porto (A Subordinação no Contrato de Trabalho. São Paulo: LTr, 2009, p. 118-119), consiste na relação que se estabelece entre um trabalhador tipicamente autônomo e o tomador, na qual, porém, há uma dependência socioeconômica daquele em relação a este, um desequilíbrio contratual. Configura-se como uma relação unitária de colaboração continuada e coordenada (pelo tomador) – embora sem emprego de meios organizativos -, prevalentemente pessoal e, em geral, com pactuação de retribuição periódica preestabelecida.

¹⁵¹ Melhor se diria “redescobrimo”, pois a questão, na verdade, já se faz há muito presente. Neste sentido, Feijó Coimbra, citado por Jane Berwanger (*Op. cit.*, 2013, p. 37), relatava, nos idos de 1968, que “O traço demarcador entre o trabalho autônomo e o assalariado é oscilante e impreciso. [...] Contempla-se o

fórmula eficiente de manter sua cômoda posição de comando ao mesmo passo que rompe com as amarras da legislação trabalhista e previdenciária (de proteção do trabalhador, afinal). A questão que se coloca, portanto, é saber até onde pode ir a interferência do outorgante. Pertinente, no ponto, a observação feita por Vilhena

é necessário que se proceda a uma análise jurídica no terreno do contrato de parceria, seja a agrícola, seja a pecuária, como se transitássemos por um terreno movediço a partir do rural *autônomo*. (...) Se o ali chamado *parceiro outorgante* intervém na *atividade-trabalho* do *parceiro-outorgado*, a relação jurídica entre ambos passa a mesclar-se do contrato de trabalho (...). (...) notamos que, na parceria rural, não existe co-participação dos contratantes nesse elemento trabalho. Em princípio, nele não há, em sua estrutura básica, a conjugação de esforços, pois quem trabalha é o parceiro-cessionário, quando o parceiro-cedente entra com a terra, a semente ou o gado e, afinal, recebe a sua parte nos resultados. (...) Se, porém, o parceiro-cedente intervém, ele o faz com a força de sua superioridade econômica e não consegue impedir que a relação resvale para formas subordinativas de trabalho, apresentadas por atos vagamente senhoriais de recomendações, orientação, escudados sempre na detenção do capital, com fornecimentos em dinheiro e seu controle (...). Nas situações correntes, são frágeis as linhas contornadoras das parcerias, o que as leva comumente a se desfigurarem (...). O regime econômico das grandes e médias fazendas torna a parceria um meio de exploração do negócio. Geralmente, as parcerias compreendem pequenas faixas de terra de uma mesma propriedade e nela laboram vários camponeses. O que se tem em vista propriamente, na parceria, não é a assunção comum do risco ou do resultado, mas o asseguramento pelo dono da terra, de um sistema produtivo, em que o pagamento do trabalho se apresente sob uma forma imediata e intensamente estimuladora da atividade do trabalhador. (...) Portanto, internamente considerada, a *parceria* não passa de uma forma de remuneração do trabalho calculada sobre a produção. (...) O objeto da natureza salarial estampa-se no número de trabalhadores empregados sob a forma de parceria, cada qual diretamente vinculado à fazenda. (...) Somando-se os parceiros-cessionários de uma herdade, a produção desta foi colhida do trabalho daqueles e esse trabalho teve, na parceria, apenas uma medida individual de se retribuir a contribuição de cada um.¹⁵²

O revogado par. único do art. 96 do Estatuto da Terra dizia que os contratos que prevejam o pagamento do trabalhador, parte em dinheiro e parte percentual na lavoura cultivada, ou gado tratado, são considerados simples locação de serviço, regulada pela legislação trabalhista, sempre que a direção dos trabalhos seja de inteira e exclusiva responsabilidade do proprietário, locatário do serviço a quem cabe todo o risco, assegurando-se ao locador, pelo menos, a percepção do salário-mínimo no cômputo das duas parcelas. Vianna defende ser também falsa a parceira “quando o proprietário

colono, ora como contratante de lavoura por empreitada, que executa com o trabalho de seus familiares; ora, ainda, como pequeno empresário, em regiões onde a colonização alienígena assentou bases mais firmes.”

¹⁵² *Op. cit.*, 2005, p. 733-738.

exerce em parte o comando do trabalho, como na hipótese de chefiar o plantio, deixando livre a colheita”¹⁵³.

Fica, portanto, o alerta, especialmente à comunidade jurídica, quanto ao fenômeno, a nosso sentir [re]crescente, de utilização fraudulenta do contrato de parceria¹⁵⁴.

Voltando aos requisitos pertinentes ao pequeno produtor rural, falta falarmos ainda sobre um último, específico a este tipo de seguro especial, de que a atividade seja desenvolvida em terreno não superior a quatro módulos fiscais¹⁵⁵. A exigência – que, diga-se de passagem, apareceu na lei apenas em 2008¹⁵⁶ – é contestada por parcela

¹⁵³ *Op. cit.*, p. 317. A jurisprudência trabalhista, com fundamento no princípio da primazia da realidade, entende que deve prevalecer a maneira como o trabalho foi prestado.

¹⁵⁴ Kovalczuk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 81) salienta que “o pagamento em dinheiro, mesmo de forma parcial, no decorrer de uma safra, descaracteriza a parceria agrícola. Nesses casos, o contrato passa a ser de simples locação de serviços, o que é apelidado de ‘falsa parceria’, (...) passando o parceiro e sua família a ser enquadrados como empregados rurais.”. Também Feijó Coimbra se manifesta no sentido de que “O traço demarcador entre o trabalho autônomo e o assalariado é oscilante e impreciso. Fala-se de parceria, e de sua configuração legal à realidade da vida rural, não raro, desajusta-se. Contempla-se o colono, ora como contratante de lavoura por empreitada, que executa com o trabalho de seus familiares; ora como trabalhador que moureja sob condições de subordinação atenuada; (...)” (*op. cit.*, p. 15). Entendo, contudo, que o enquadramento [do restante] da família dependerá das circunstâncias do caso concreto, não nos parece que isto seja assim automático.

¹⁵⁵ É importante referenciar que “módulo fiscal” não se confunde com “módulo rural” e que é aquele – e não este – o conceito utilizado pela legislação previdenciária. O módulo rural – que é também uma unidade de medida agrária, expressa em hectares – é calculado para cada imóvel rural – a partir dos dados constantes no cadastro de Imóveis Rurais no SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural), gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) -, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel, segundo sua região de localização. Segundo o INCRA, “O conceito de módulo rural é derivado do conceito de propriedade familiar e, em sendo assim, é uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.” Conforme dispõe o art. 5º da Lei n. 4.504/64: “A dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer. Parágrafo único: No caso de exploração mista, o módulo será fixado pela média ponderada das partes do imóvel destinadas a cada um dos tipos de exploração considerados.”. O módulo rural é utilizado, por exemplo, para: determinação da Fração Mínima de Parcelamento - FMP, que corresponde à área mínima que pode ser fracionada no Registro de Imóveis, para constituição de um novo imóvel rural; enquadramento sindical rural dos proprietários, com base no número de módulos rurais (atualmente, segundo o art. 1º do DL n. 1.166/71, na redação dada pela Lei n. 9.701/98, é considerado empresário rural quem explora imóvel em área superior a dois módulos rurais); definir os limites da dimensão dos imóveis rurais no caso de aquisição por pessoa física estrangeira residente no país (neste caso, utiliza-se como unidade de medida o módulo de exploração indefinida – ZTM; o limite livre de aquisição de terra por estrangeiro é igual a três vezes o módulo de exploração indefinida); definir os beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, de acordo com o inciso II, do parágrafo único do art. 1º, da Lei Complementar n.º 93, de 4 de fevereiro de 1998 e do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF; parâmetro bancário de área penhorável. O módulo fiscal, por sua vez, é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais do município.

¹⁵⁶ Parcela da jurisprudência adotava anteriormente o critério de dois módulos rurais, baseando-se no que dispõe o Decreto-Lei n. 1.166/71 – que dispõe sobre enquadramento e contribuição sindical rural – que, ao diferenciar trabalhador de empresário rural, estabelece aquele patamar como o limite que os separa, ou seja, a partir de dois módulos rurais deixa-se de ser trabalhador, passando-se à categoria de empresário rural. Não obstante, tal posicionamento não prevalecia, sendo que a TNU editou a Súmula n. 30, com o

relevante da doutrina, sob a alegação de que ultrapassaria as balizas constitucionais¹⁵⁷. Parece-nos, contudo, que o legislador trabalha com a ideia de que este seria o limite máximo a permitir a exploração mediante a utilização precípua de mão de obra familiar, razão pela qual, inclusive, o limite é aplicável, como norte, mesmo para o período anterior ao advento da lei. Não obstante, entendemos também, na linha da jurisprudência majoritária, que tal presunção pode ser elidida a partir dos dados colhidos em determinado caso concreto. Assim é que, caso se trate de uma família bastante numerosa (um casal com vários filhos, todos trabalhando no empreendimento), se o terreno detiver características muito peculiares a dificultar a exploração¹⁵⁸, se a

seguinte teor: “Tratando-se de demanda previdenciária, o fato de o imóvel ser superior ao módulo rural não afasta, por si só, a qualificação de seu proprietário como segurado especial, desde que comprovada, nos autos, a sua exploração em regime de economia familiar.”.

¹⁵⁷ Neste sentido, Kovalczuk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 75) defende que a disposição “fere diretamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual não estabeleceu limite algum no tocante à propriedade rural. Por esse motivo, defendemos que o dispositivo legal é inconstitucional por contrariar o art. 195, §8º, da Constituição Federal de 1988.”. Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 170) tem o mesmo entendimento, sustentando a inconstitucionalidade no fato de que “Não se trata de regulamentar, mas de inovar, criando condições diversas daquelas expressas na Carta Maior.”.

¹⁵⁸ É importante considerar que o tamanho do módulo fiscal varia conforme o Município, ou seja, já se leva em consideração as características ordinárias da região. Conforme consta no sítio eletrônico da Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, “Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de ‘propriedade familiar’. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. O conceito de módulo fiscal foi introduzido pela Lei nº 6.746/1979, que alterou alguns dispositivos do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), o qual regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Seu valor expressa a área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável. O número de módulos fiscais de um imóvel é utilizado na aplicação da alíquota no cálculo do ITR - Imposto Territorial Rural (Lei nº 6.746/1979; Decreto nº 84.685/1980). Sua utilização na classificação dos imóveis rurais está presente na Lei nº 8.629/1993 (Art. 4, II e III), na definição de pequena propriedade (imóvel de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais) e média propriedade (imóvel rural de área superior a 4 e até 15 módulos fiscais), ficando entendido que o minifúndio é o imóvel rural com área inferior a 1 módulo fiscal, e a grande propriedade aquela de área superior a 15 módulos fiscais. Por sua vez, a definição de agricultor familiar e empreendedor familiar rural dada pela Lei nº 11.326/2006 também inclui o conceito de módulo fiscal, ao estabelecer que, dentre outros requisitos, este não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais. No novo ‘Código Florestal’ (Lei nº 12.651/2012) o valor do módulo fiscal é utilizado como parâmetro legal para a sua aplicação em diversos contextos, como na definição de benefícios atribuídos à pequena propriedade ou posse rural familiar; na definição de faixas mínimas para recomposição de Áreas de Preservação Permanente; da manutenção ou recomposição de Reserva Legal, entre outros.”.

(Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal> - consulta em 13/06/2017)

Destarte, podemos considerar que, ao menos implicitamente, circunstâncias ordinárias de cada município já estão compreendidas dentro da definição de qual é seu módulo fiscal (como, por exemplo, o solo pedregoso ou arenoso, o relevo montanhoso, o clima árido etc.). Assim, o que pode ser levado em conta para afastar o critério legal é algo diferenciado na gleba em relação à própria região, como, por exemplo, um solo arenoso quando o padrão regional não é, um terreno extremamente acidentado em Município de relevo plano, uma extensa Área de Preservação Permanente etc.. Nesta direção, dispõe a própria Lei n.

atividade desenvolvida permite parca utilização de mão de obra (por exemplo, gado bovino para corte) e especialmente quando presentes mais de uma ou todas estas circunstâncias, será possível, desde que a extrapolação seja singela (v.g., o terreno tenha cinco módulos fiscais), relativizar a limitação no caso concreto. Em suma, o limite serve como um norte, um parâmetro, que deve ser respeitado em situações ordinárias, mas não consiste em dogma intransponível¹⁵⁹.

Por fim, importante salientar que não descaracteriza a condição de segurado especial: a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% de imóvel rural cuja área total não seja superior a quatro módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar¹⁶⁰; a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 dias ao ano.

3.3.2.2 Pescador artesanal

4.504/64, em seu art. 50: “§ 3º O número de módulos fiscais de um imóvel rural será obtido dividindo-se sua área aproveitável total pelo modulo fiscal do Município. § 4º Para os efeitos desta Lei; constitui área aproveitável do imóvel rural a que for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal. Não se considera aproveitável: a) a área ocupada por benfeitoria; b) a área ocupada por floresta ou mata de efetiva preservação permanente, ou reflorestada com essências nativas; c) a área comprovadamente imprestável para qualquer exploração agrícola, pecuária ou florestal”. Nos termos do art. 10 da Lei n. 9.393/96, o proprietário da gleba poderá comprovar por meio da Declaração Anual do ITR que parte da terra não é aproveitável. Não se está a dizer, friso, que seja a única maneira de comprovar.

¹⁵⁹ Como dito logo acima, há, inclusive, Súmula da TNU neste sentido, embora editada antes da alteração legislativa, como descrevemos.

¹⁶⁰ Em suma, o tamanho total da propriedade deve permanecer dentro do limite de quatro módulos fiscais, o postulante deve exercer atividade rural na parcela restante e o(s) outorgado(s) igualmente deve(m) desenvolver atividade rural - em regime de economia familiar, em todas as hipóteses. A remuneração eventualmente recebida do outorgado, se respeitadas tais balizas, também não serve para descaracterizar a condição de segurado especial.

São cabíveis aqui algumas anotações. A lei fala apenas em cessão por comodato, parceria ou meação. Na primeira hipótese, trata-se de cessão gratuita. Nas demais, trata-se, como vimos, de negócio jurídico em que os ganhos obtidos com a venda da produção são compartilhados. Não prevê, assim, o usufruto ou a cessão por arrendamento. Nesta última hipótese, parece-nos justificável, pois se trata de locação da terra, ou seja, há recebimento de remuneração daí advinda. No caso de usufruto, considerando a hipótese em que o postulante possua apenas a nua-propriedade de parte do terreno e a propriedade de outra parte, parece-nos que a nua-propriedade é irrelevante - de todo e para qualquer fim -, pois não lhe confere o direito de uso, gozo e fruição da gleba, ou seja, lhe é completamente inútil para estabelecer produção até que advenha a consolidação. Sobre o comodato, como se trata de cessão gratuita, parece-nos excessiva a exigência quanto à limitação total do terreno (daquele terreno ou de todos os terrenos que possua?) em quatro módulos fiscais, assim como de que o outorgado exerça a atividade em regime de economia familiar. Ou seja, se o sujeito dispõe gratuitamente da terra, lhe reservando apenas uma pequena gleba, na qual trabalha em regime de economia familiar, não nos parece que haveria qualquer vício. Contudo, entendemos a preocupação do legislador, pois que isto configuraria uma porta aberta à fraude (seria muito difícil, por exemplo, ao INSS comprovar o recebimento de remuneração), que é, infelizmente, expediente imensamente utilizado em lides previdenciárias, como bem sabe quem atua na área.

O conceito legal, como já vimos, é: “pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida”. O destaque fica por conta da parte final, ou seja, a não exigência, de plano, de exclusividade, mas apenas de que a pesca seja a atividade primária **ou** fonte principal de subsistência. Não obstante, isto parece ter perdido relevância com o advento do inciso III do §9º do art. 11 da Lei n. 8.213/91, que permite, ao segurado especial em geral, o “exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil”. A novel redação é de 2013, sendo que a original, de 2008, possibilitava o “exercício de atividade remunerada em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil”, ou seja, estabelecia também limites quanto à época da prestação de serviço externo¹⁶¹.

Como a Lei n. 8.213/91 não traz a definição do que seja “pesca artesanal”, mergulhou em tal tarefa o Regulamento (Decreto n. 3.048/99). É importante ressaltar, porém, que conceito ali trazido restou alterado em 2015, sendo adaptado à novel legislação de regência, estabelecida pela Lei n. 11.959/09. Antes, era pescador artesanal aquele que: não utiliza embarcação; utiliza embarcação de até seis toneladas de arqueação bruta¹⁶², ainda que com auxílio de parceiro; na condição, exclusivamente, de parceiro outorgado, utiliza embarcação de até dez toneladas de arqueação bruta¹⁶³.

Agora, contudo, define o Decreto n. 3.048/99 (§14 do art. 9º) que pesca artesanal consiste em: não utilização de embarcação ou utilização de embarcação de pequeno porte nos termos da Lei nº 11.959/09¹⁶⁴. Ademais, estabelece (art. 9º, §15, XI) que é

¹⁶¹ Conforme já referenciamos, a limitação ainda consta do RPS, cuja redação não foi alterada desde 2008.

¹⁶² Conforme elucida Kerbauy (*op. cit.*, 2008, p. 79-80), “A arqueação bruta é um valor adimensional da capacidade total do navio nas superestruturas e sob o convés, exceto alguns espaços como: duplos-fundos e outros tanques usados para lastro; passadiço, tombadilho e castelo de proa abertos; espaços e ar; casa do leme e praças do aparelho de governo e do aparelho de suspender, etc. Pelas regras norte-americanas, a maior parte dos espaços ocupados pelas escotilhas de carga é isento da arqueação bruta; excetua-se o que exceder de 0, 5% da arqueação bruta, que é então incluído nesta. A isenção do espaço de luz e ar acima das praças de máquinas e caldeiras é opcional; o armador pode incluir todo ou parte desse espaço como integrando o espaço das máquinas propulsoras, que é deduzido no cálculo da arqueação líquida. Na arqueação bruta são baseados o preço da construção, as subvenções que o governo pode dar ao armador, e as taxas de docagem. Para o pagamento do soldo dos oficiais dos navios mercantes norte-americanos, os navios são classificados de acordo com a potência indicada da máquina. A arqueação bruta multiplicada por 1, 6 é igual ao expoente de carga, aproximadamente para menos.”.

¹⁶³ E a “desclassificação” para contribuinte individual se dava nas seguintes hipóteses: o pescador que trabalha em regime de parceria, meação ou arrendamento, em barco com mais de duas toneladas brutas de tara; e o pescador que trabalha em regime de parceria, meação ou arrendamento, em embarcação com mais de seis toneladas de arqueação bruta, ressalvado o disposto no inciso III do § 14.

¹⁶⁴ No mesmo ano, porém, foi acrescentada a figura do “assemelhado ao pescador artesanal”, que é “aquele que realiza atividade de apoio à pesca artesanal, exercendo trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca e de reparos em embarcações de pequeno porte ou atuando no processamento do

contribuinte individual (e não segurado especial, portanto) “o pescador que trabalha em regime de parceria, meação ou arrendamento, em embarcação de médio ou grande porte, nos termos da Lei nº 11.959, de 2009”. A sistemática adotada é um pouco confusa, já que, por um lado, considera-se pescador artesanal apenas aquele que utiliza embarcação de pequeno porte (ou nenhuma), mas o enquadramento residual como contribuinte individual é, aparentemente, para aquele que trabalha em regime de parceria, meação ou arrendamento, em embarcação de médio ou grande porte¹⁶⁵. Assim, fica sem enquadramento expresso aquele que trabalha em regime de parceria, meação ou arrendamento em embarcação de pequeno porte (mas por exclusão lógica, é possível enquadrar como pescador artesanal) e aquele que trabalha em embarcação própria de médio ou grande porte. A solução, então, passa pela análise do que dispõe a Lei n. 11.959/09 (que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras). Tal diploma estabelece, em seu art. 8º, que a pesca é classificada como: I – comercial: a) **artesanal: quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte**¹⁶⁶; b) industrial: quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial; II – não comercial: a) científica: quando praticada por pessoa física ou jurídica, com a finalidade de pesquisa científica; b) amadora: quando praticada por brasileiro ou estrangeiro, com equipamentos ou petrechos previstos em legislação específica, tendo por finalidade o lazer ou o desporto; c) **de subsistência: quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica**. As duas atividades em negrito são as que nos interessam. A

produto da pesca artesanal” (§14-A do art. 9º). Tal disposição, ao incluir aquele que realiza reparos em embarcações e confecção de artes e petrechos de pesca parece extrapolar os lindes constitucionais (e legais), visto que a CRFB fala apenas em “pescador”, ou seja, quem exerce atividade de pesca, por óbvio. Seria possível, por exemplo, incluir um pequeno produtor ou fabricante de insumos, sementes, adubos? Parece-nos que não. Acerca do processamento do produto da pesca artesanal, assim se considera, segundo o §2º do art. 41 da IN INSS/PRSS n. 77 de 2015 “a fase da atividade pesqueira destinada ao aproveitamento do pescado e de seus derivados, provenientes da pesca e da aquicultura, aí incluídas, dentre outras, as atividades de descamação e evisceração”.

¹⁶⁵ Pode-se, contudo, fazer a leitura do dispositivo em questão como um arrolamento alternativo, ou seja, que estariam excluídos tanto os que trabalham em regime de parceria, como os que se utilizam de embarcação de médio ou grande porte, mas a primeira hipótese parece-nos uma tanto quanto drástica.

¹⁶⁶ Segundo a própria lei, em seu art. 10, §1º, I, são embarcações de pequeno porte as que possuem arqueação bruta - AB igual ou menor que vinte.

primeira, pois permite a intelecção de que só pode ser pescador artesanal aquele que atua em embarcação de pequeno porte. A segunda, pois, embora não mencionada lá no Regulamento, está compreendida dentro da noção de segurado especial, por tudo aquilo que já examinamos anteriormente no sentido de que a atividade de mera subsistência também não escapa ao conceito.

Cumpre salientar que a pesca é considerada atividade rural pela legislação tributária, conforme se verifica da seguinte conceituação extraída do Questionário (“Perguntas e Respostas”) elaborado pela Receita Federal para a pessoa jurídica no ano de 2016 (grifos nossos):

Consideram-se como atividade rural a exploração das atividades agrícolas, pecuárias, a extração e a exploração vegetal e animal, a exploração da apicultura, avicultura, suinocultura, sericicultura, **piscicultura (pesca artesanal de captura do pescado in natura)** e outras de pequenos animais; a transformação de produtos agrícolas ou pecuários, sem que sejam alteradas a composição e as características do produto in natura, realizada pelo próprio agricultor ou criador, com equipamentos e utensílios usualmente empregados nas atividades rurais, utilizando-se exclusivamente matéria-prima produzida na área explorada, tais como descasque de arroz, conserva de frutas, moagem de trigo e milho, pasteurização e o acondicionamento do leite, assim como o mel e o suco de laranja, acondicionados em embalagem de apresentação, produção de carvão vegetal, produção de embriões de rebanho em geral (independentemente de sua destinação: comercial ou reprodução).

Também é considerada atividade rural o cultivo de florestas que se destinem ao corte para comercialização, consumo ou industrialização.

Não se considera atividade rural o beneficiamento ou a industrialização de pescado in natura; a industrialização de produtos, tais como bebidas alcoólicas em geral, óleos essenciais, arroz beneficiado em máquinas industriais, o beneficiamento de café (por implicar a alteração da composição e característica do produto); a intermediação de negócios com animais e produtos agrícolas (comercialização de produtos rurais de terceiros); a compra e venda de rebanho com permanência em poder do contribuinte em prazo inferior a 52 (cinquenta e dois) dias, quando em regime de confinamento, ou 138 (cento e trinta e oito) dias, nos demais casos (o período considerado pela lei tem em vista o tempo suficiente para descaracterizar a simples intermediação, pois o período de permanência inferior àquele estabelecido legalmente configura simples comércio de animais); compra e venda de sementes; revenda de pintos de um dia e de animais destinados ao corte; o arrendamento ou aluguel de bens empregados na atividade rural (máquinas, equipamentos agrícolas, pastagens); prestação de serviços de transporte de produtos de terceiros etc.¹⁶⁷

No que tange à pessoa física, igualmente, “Considera-se atividade rural a captura in natura do pescado realizada por embarcações, inclusive a exploração realizada em

¹⁶⁷ Extraído de:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ecf-escrituracao-contabil-fiscal/perguntas-e-respostas-pessoa-juridica-2016-arquivos/capitulo-xii-atividade-rural-2016.pdf>> (consulta em 16/05/2017).

regime de parceria, desde que a exploração se faça com apetrechos semelhantes aos da pesca artesanal (arrastões de praias, redes de cerca etc.)”¹⁶⁸.

A pesca é conceituada, mais especificamente, como uma atividade de extração animal. A atividade pode ser realizada em rios, lagos ou no mar e o objeto não é apenas o pescado, como também frutos do mar ou qualquer outro tipo de animal (ex: jacaré)¹⁶⁹.

Berwanger destaca que “segundo o Ministério da Pesca grande parte do pescado de boa qualidade brasileiro decorre do trabalho dos pescadores profissionais artesanais: 60% da pesca nacional, resultando em uma produção de mais de 500 mil toneladas por ano”¹⁷⁰.

Segundo dispõe o art. 41 da Instrução Normativa n. 77 INSS/PRES de 2017 (já citado em nota de rodapé anterior), entende-se como processamento do produto da pesca artesanal a fase da atividade pesqueira destinada ao aproveitamento do pescado e de seus derivados, provenientes da pesca e da aquicultura. Esta última atividade é definida pela Lei n. 11.959/2009 como “a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando a propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária” (art. 2º, II). Portanto, o aquicultor é aquele que explora reservatórios hídricos, como, por exemplo, tanques de peixes, criadouros. Segundo a Lei n. 11.326/2006, que “estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”, são beneficiários do programa os aquicultores que trabalham em regime de economia familiar e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até 500m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede. A legislação previdenciária não chega a incluir expressamente o aquicultor como equiparado ao pescador artesanal, mas parece plausível a interpretação extensiva, sendo possível se valer do critério da Lei n. 11.326/2006, por analogia. Em julgado do TRF4, relatado pelo juiz federal convocado José Antonio Savaris (recurso cível n. 50045593720134047007), chegou-se ao seguinte entendimento: “Seria desarrazoado, parece-me, reconhecer a pesca artesanal como atividade produtiva a se enquadrar no conceito de segurado especial e não conferir o

¹⁶⁸ Extraído de:

<<https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/IRPF/2015/perguntao/assuntos/atividade-rural-conceitos-gerais.htm>> (consulta em 16/05/2017).

¹⁶⁹ O §2º do art. 41 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015 estabelece que “são considerados pescadores artesanais, também, os mariscadores, caranguejeiros, catadores de algas, observadores de cardumes, entre outros que exerçam as atividades de forma similar, qualquer que seja a denominação empregada”.

¹⁷⁰ *Op. cit.*, 2013, p. 194.

mesmo tratamento previdenciário à atividade de criação de peixes, a qual significa inegável ampliação da produção de pescado. Neste sentido, note-se, a pesca artesanal está para o extrativismo assim como a piscicultura está para a atividade agropecuária.”.

É importante ressaltar, por fim, que a Lei n. 11.959/2009 dispõe, em seu art. 3º, §1º, que “o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade”.

3.3.2.3 Extrativista vegetal

O conceito trazido pela Lei n. 8.213/91 é (art. 11, VI, a, 2): a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000¹⁷¹, e faça dessas atividades o principal meio de vida.

A redação atual da Lei n. 8.213/91, a incluir o seringueiro e o extrativista, foi dada pela Lei n. 11.718/08, sendo que anteriormente a esta não havia previsão expressa de tal atividade. Não obstante, conforme salienta Berwanger, constava na Lei n. 8.212/91, na definição de produção rural (art. 25, §3º), a inclusão de produtos de origem vegetal, “podendo se afirmar que ali estava incluída a extração do látex ou de outras atividades de silvicultura”¹⁷².

Haverá, todavia, quem defenda que a inclusão do extrativista como segurado especial só pode ser admitida a partir do advento da novel legislação citada, mas tendo em vista que o conceito de segurado especial tem assento constitucional, não se pode admitir que a lei o expanda sem que esteja lá, na CRFB, presumido, e, se assim estava, a lei não veio a inovar, senão teve apenas o escopo de explicitar.

A outra situação que deve ser salientada é que, embora a lei mencione, no conceito, uma relação de posse do extrativista com a terra, esta muitas vezes se dá –

¹⁷¹ “XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis”.

¹⁷² *Op. cit.*, 2013, p. 175.

especialmente a do seringueiro – em florestas nativas situadas em áreas de domínio público, não disponíveis à propriedade privada. Destarte, aqui fica ainda mais evidente o que dantes já insistentemente salientamos no sentido de que o rol trazido pela legislação de regência é exemplificativo, já que aqui se tem uma situação na qual sequer haverá detenção, já que o extrativista estará apenas de passagem. Do mesmo modo e pela mesma razão, não há que se cogitar, em tal situação, de limitação do tamanho do terreno (o que a lei, diga-se de passagem, não faz).

Importante ressaltar que a lei fala em ser a atividade “o principal meio de vida”, com o que evidencia a possibilidade de exercício de atividades complementares, não se exigindo, assim, exclusividade. Pois bem, é certo que se permite ao segurado especial – em princípio, como gênero – o “exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil” (art. 11, §9º, III, da Lei n. 8.213/91). Cabe, contudo, cogitar se tal “permissão limitada” é aplicável, na limitação, a todas as espécies de segurado especial (como vimos, quanto ao pescador artesanal, a lei fala em “profissão habitual”), ou apenas ao pequeno produtor agropecuário (pois quanto a este não há, na definição do tipo, ressalvas), enquanto para os demais a tolerância poderia ser até maior.

3.3.2.4 Indígena e quilombola

A situação específica das comunidades indígenas e quilombolas não está regulada em lei, embora, é claro, nada impeça o enquadramento genérico como segurado especial de um seu membro que preencha os requisitos legais.

O tema, porém, sempre suscitou debates jurisprudenciais. É importante observar, por exemplo, que tais comunidades geralmente desenvolvem atividade rural em regime de cooperação entre membros que não são parte de um mesmo grupo familiar e em extensas glebas, ou seja, um empreendimento grupal, muitas vezes comunitário. Em suma, há peculiaridades que poderiam dificultar o ajustamento dentro dos requisitos legais genéricos.

Pois bem, com relação ao indígena, estabelecia a revogada Instrução Normativa INSS/PRES n. 20 de 2007 que seria considerado segurado especial o índio em vias de integração ou isolado: aquele que, não podendo exercer diretamente seus direitos, é tutelado pelo órgão regional da Fundação Nacional do Índio-FUNAI (art. 7º, §3º, IX) e que o índio integrado, assim denominado o incorporado à comunhão nacional e

reconhecido no pleno exercício de seus direitos civis, ainda que conserve usos, costumes ou tradições características de sua cultura, deveria ser tratado como qualquer dos demais beneficiários da Previdência Social, devendo ser apresentado pela FUNAI, responsável pela tutela dos índios, uma declaração formal reconhecendo sua condição de integrado (art. 8º, II).

Hoje, contudo, estabelece a vigente Instrução Normativa INSS/PRES n. 77/2015 que se enquadra como segurado especial o indígena reconhecido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, inclusive o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, desde que atendidos os demais requisitos constantes no inciso V do art. 42, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, não-aldeado, em vias de integração, isolado ou integrado¹⁷³, desde que exerça a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar e faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento (§4º do art. 39).

Tal mudança decorreu do manejo de ação civil pública pelo Ministério Público Federal, que tramitou inicialmente perante a Justiça Federal do Rio Grande do Sul sob o n. 2008.71.00.024546-2, cuja sentença, com efeitos sobre todo o território nacional, determinou, em apertada síntese, que não se pode estabelecer distinção entre indígenas, podendo ser segurado especial inclusive o artesão residente no meio urbano. A sentença foi confirmada em segundo grau e transitou em julgado.

Com relação ao quilombola, define a IN INSS/PRES n. 77/2015 que é o afrodescendente remanescente dos quilombos que integra grupos étnicos compostos de descendentes de escravos, podendo ser considerado segurado especial, desde que comprove o exercício de atividade rural (art. 40, X). Assim, considera-se que a atividade rural estabelecida dentro das comunidades quilombolas pode ser considerada como desenvolvida em regime de economia familiar.

¹⁷³ A fim de não alimentar preconceitos atávicos, parece-nos importante perder de vez aquela noção de índio como um selvagem, o “bugre” (a nosso sentir, é recomendável inclusive evitar o uso do termo “silvícola”, tendo em vista que o significado lexical é justamente o de “selvagem”, que habita as selvas ou nela se cria, o que já nem sempre é o caso), ou aquela representação transmitida pela canção infantil: “Pego meu arco e flecha / Minha canoa e vou pescar / Vamos fazer fogueira / Comer do fruto que a terra dá” (música “Brincar de Índio”, Xuxa Meneghel). É que para alguns o índio “de verdade” deve necessariamente viver sem acesso a luz elétrica, água encanada, telefone celular, televisão, automóvel, é dizer, ser alheio à “tecnologia do homem branco”, não falar ou falar mal o português, se vestir de determinada maneira, desenvolver atividade econômica exclusivamente de extração animal ou vegetal etc., sem maior contato com a “civilização”. Ocorre que este está longe de ser o padrão atual. Inclusive do ponto de vista da atividade rural, muitas comunidades indígenas possuem hoje sistemas sofisticados de plantio em larga escala e de alta produtividade e com a produção destinada ao comércio e não apenas à subsistência imediata.

3.3.3. Recolhimentos facultativos

A legislação de regência prevê a possibilidade de que o segurado especial verta contribuições facultativas; caso queira, deverá fazê-lo (§1º do art. 25 da Lei n. 8.212/91) nos mesmos moldes previstos para os segurados facultativo e contribuinte individual (ou seja, com alíquota de 20% sobre o salário-de-contribuição que escolher, em valor variável entre o piso e o teto do RGPS). Convém salientar que o fato de o segurado especial recolher também facultativamente não altera o seu enquadramento, ou seja, permanece sendo segurado especial, não se torna segurado facultativo, tampouco contribuinte individual¹⁷⁴; as contribuições é que são facultativas, portanto.

Pois bem, efetuando tais recolhimentos, passa a fazer jus (art. 39, II, da Lei n. 8.213/91) às demais prestações previstas no cardápio do plano de benefícios (em especial, a aposentadoria por tempo de contribuição) e o cálculo da renda mensal inicial do benefício observará os valores dos salários-de-contribuição utilizados para as contribuições facultativas.

Em relação mais especificamente à extensão do rol de prestações, a mais relevante destas, como já apontamos, é a aposentadoria por tempo de contribuição. Cabe examinar, porém, duas importantes divergências doutrinárias existentes em torno do tema.

A primeira delas diz respeito à possibilidade de concessão de aposentadoria especial. A Lei n. 8.213/91 não estabelece limitação subjetiva à concessão do benefício, o que é feito, contudo, pelo Decreto n. 3.048/99, norma infralegal, que dispõe, em seu art. 64, que o benefício só é devido ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção. Três correntes discutem o tema. A primeira entende que a vedação constante no Decreto encontra sua justificção no disposto no art. 57, §6º, da Lei n. 8.213/91, que diz que o benefício “será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas (...)”. Como tal contribuição só é devida em relação àqueles segurados, haveria respaldo, a partir da regra da prévia fonte de custeio

¹⁷⁴ Convém ressaltar que, na prática, se o segurado especial contribuir facultativamente, o fará usando os códigos de contribuição mensal ou trimestral específicos de segurado especial e não de facultativo, tampouco de contribuinte individual.

e do princípio da contrapartida (que possuem extração constitucional), para limitar subjetivamente o benefício. A segunda corrente sustenta, em síntese, que o regulamento extrapolou os limites da lei. Tal entendimento é hoje prevalecente em jurisprudência, consagrado na Súmula n. 62 da TNU: “O segurado contribuinte individual pode obter reconhecimento de atividade especial para fins previdenciários, desde que consiga comprovar exposição a agentes nocivos à saúde ou à integridade física”. Em suma, admite-se que qualquer espécie de contribuinte individual possa ter acesso ao benefício. Há, ainda, uma terceira corrente, intermediária, que defende que apenas o contribuinte individual que presta serviço a empresa faz jus ao benefício, pois aquele que trabalha autonomamente se sujeita à insalubridade por sua própria conta e risco. Com efeito, quando é a empresa quem usufrui do serviço, é de se exigir dela uma contribuição adicional - nos moldes do que se tem, por exemplo, no Direito Ambiental, com os princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador – para financiar o benefício e o fato de a legislação atual só a demandar em alguns casos, não poderia prejudicar o trabalhador. Todavia, quando o trabalhador é autônomo, atua por conta própria, é ele quem se submete *sponte propria* ao labor insalubre, com o que já está auferindo o bônus (do rendimento) e o ônus, não podendo transferir este à previdência social, mormente sem contribuição adicional para tal. Pois bem, na senda aberta pela segunda corrente, seria possível cogitar da concessão do benefício ao segurado especial que recolhe contribuições facultativas. A nosso ver, contudo, como as contribuições são facultativas, ou seja, não se vinculam ao exercício de atividade, não há que se cogitar da insalubridade desta para gerar a cobertura. Ademais, somos adeptos da terceira corrente dantes descrita.

A segunda polêmica está, hoje, legislativamente superada, a partir da alteração processada pela Lei n. 12.873/2013 no art. 39, I, da Lei n. 8.213/91, que traz o rol de benefícios que podem ser concedidos ao segurado especial que **não** contribui facultativamente. Antes da mencionada alteração, o auxílio-acidente lá não constava, ainda que, já na redação originária do art. 19 do mesmo diploma, estivesse o segurado especial sujeito a acidente de trabalho. Assim, uma dada corrente sustentava que o direito ao auxílio-acidente existiria apenas para o segurado especial que recolhia contribuições facultativas. Ademais, outra corrente sustentava que haveria o direito em qualquer caso, já que, além de o segurado especial estar sujeito a acidente de trabalho, a contribuição incidente sobre a comercialização da produção possui a alíquota adicional do SAT/RAT (de 0,1%), o que faria despertar a cobertura acidentária em sentido amplo.

Uma terceira corrente sustentava que o benefício não seria devido ao segurado especial em qualquer hipótese, já que as contribuições facultativas não se relacionam com a atividade, pelo que não há de se cogitar da redução da capacidade laborativa em relação a esta, tanto é que o segurado facultativo não faz jus ao benefício¹⁷⁵.

Insta ressaltar que, no caso de o segurado especial resolver indenizar, com contribuições facultativas, período pretérito, dispõe o art. 154, IV, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015 que não caberá o cômputo deste como carência. Trata-se de um debate extenso, que não se fará aqui, mas sustentamos que tal limitação deve ficar restrita à carência dos benefícios não-programados¹⁷⁶.

3.4 Contribuinte individual rural

Apontamos, na introdução ao presente capítulo, alguns atores rurais que se enquadram como contribuintes individuais, contudo não nos interessam, por não fazerem jus à redução do requisito etário. Aqui, cuidaremos da única hipótese que nos preocupa, prevista na alínea g do inciso V do art. 11 da Lei n. 8.213/91: “quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego”. Trata-se do “esporádico rural¹⁷⁷”, que desenvolve o denominado “trabalho eventual”.

Esclarece Maurício Godinho Delgado¹⁷⁸ que estão, no esporádico, presentes todos os requisitos da relação de emprego, exceto justamente o elemento “permanência”, razão pela qual é também denominado “subordinado de curta duração”. Ele esclarece, contudo, que a conceituação dessa “eventualidade” admite diversas

¹⁷⁵ Aqui, contudo, diversamente do que ocorre em relação à aposentadoria especial, o auxílio-acidente consiste numa indenização em virtude da perda da capacidade laborativa. O segurado facultativo é aquele que não exerce atividade laborativa, sendo que, inclusive, não retira de seu rendimento laborativo atual (ao menos o declarado) a contribuição. Já o segurado especial exerce atividade laborativa e auferir renda daí decorrente, pelo que, caso contribua facultativamente, é porque possui um excedente que lhe permite ir além da contribuição obrigatória sobre a comercialização da produção. E, se assim é, a sua situação se assemelha, aqui, à do contribuinte individual, não à do segurado facultativo.

¹⁷⁶ Para maior detalhamento, vide o nosso “Teoria Geral do Risco Social” (Revista Brasileira de Previdência, 8ª Ed., segundo semestre de 2018, p. 118-157). ”.

¹⁷⁷ Há quem conceitue “diarista rural”, expressão que nos parece admissível caso o enfoque seja no tempo trabalhado (em geral, um dia só), porém tende a causar confusão, uma vez que as pessoas podem se prender ao diarista mais conhecido, que é o doméstico, cuja conceituação, como veremos logo a seguir, é distinta. Assim, o termo “esporádico” nos parece mais adequado, pelo que é o que optamos por utilizar aqui (também o termo “eventual” se nos afigura pertinente, todavia menos elucidativo).

¹⁷⁸ *Op. cit.*, p. 316-321 e 378-379.

teorias¹⁷⁹, sendo quatro as mais destacadas: da descontinuidade¹⁸⁰; do evento; dos fins do empreendimento; e da fixação jurídica ao tomador de serviços. O autor, contudo, prefere trabalhar com todas estas características em conjunto. Em suas palavras, “O conceito de eventualidade, definitivamente, não resulta de um único ponto constitutivo”. Segundo tal autor, a caracterização do trabalho eventual deve ser feita da seguinte maneira: a) descontinuidade da prestação do trabalho, entendida como a não permanência em uma organização com ânimo definitivo; b) não fixação jurídica a uma única fonte de trabalho, com pluralidade variável de tomadores de serviços; c) curta duração do trabalho prestado; d) natureza do trabalho concernente a evento certo, determinado e episódico quanto à regular dinâmica do empreendimento do tomador de serviços; e) em consequência, a natureza do trabalho não seria também correspondente ao padrão dos fins normais do empreendimento. É importante ressaltar que a dilação temporal do trabalho, embora não deva ficar necessariamente limitada a um dia apenas, não pode se tornar muito ampla, pois desfiguraria a relação¹⁸¹. Godinho salienta, inclusive, que a figura do eventual deve ser dissociada da do trabalhador sazonal ou adventício (o “safrista”, que já examinamos acima), justamente pelo fato de que a duração do trabalho deste acaba não sendo tão diminuta¹⁸².

¹⁷⁹ Na legislação do trabalho doméstico, a conceituação de trabalhador eventual, extraída do art. 1º da Lei Complementar n. 150/2015, é a seguinte: “assim considerado aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana”. Há ideia corrente de que tal conceito se aplica indistintamente a qualquer tipo de relação de trabalho, mas não é o caso.

¹⁸⁰ Tal teoria, pura, é amplamente rejeitada pela doutrina, uma vez que a CLT se vale da expressão negativa “serviços de natureza não eventual”, ao contrário do que faz a legislação do trabalho doméstico, acima vista, que fala em “forma contínua”. Destarte, defende-se que o elemento “descontinuidade” não pode, ao menos por si só, servir para caracterizar a eventualidade na legislação trabalhista comum, pelo que haverá, em regra, relação de emprego ainda que a pessoa trabalhe apenas uma vez por semana, se há estabilidade (e a presença dos demais elementos) nessa relação.

¹⁸¹ Nos idos de 1971, com base na legislação vigente à época, Elcir Castelo Branco assim definia o tarefeiro: “Esta especificação não teria nenhuma utilidade por compreender-se, aparentemente, no conceito de trabalhador rural. O pagamento por tarefa não passa de um modo de remuneração de um empregado. Acontece porém que, no meio rural, costuma-se em certas épocas, principalmente de colheitas, contratar o trabalho esporádico de pessoas mediante o pagamento por quilo, por litro ou por arrôba de frutos colhidos. Êste pessoal temporário será avulso pela índole de suas atribuições. Sòmente fará jus à condição de trabalhador rural se fôr utilizado pelo equivalente a um ano, somando-se para êste efeito as prorrogações. Aliás, esta continuidade é exigível até para êsses tarefeiros se configurarem segurados. Deixando de reunir essa condição por espaço superior a doze meses seguidos, perdem êles a qualidade de segurados.” (Previdência Social Rural. São Paulo: LTr, 1971, p. 41).

¹⁸² É interessante observar como a doutrina cuida do tema na Espanha: “*Frente a los domésticos, personal fijo de la hacienda, hallamos al personal externo o pagani, contratado temporalmente para faenas ocasionales que pueden ir desde una obra, reparación o ayuda en las dependencias o terrenos, hasta una faena agrícola temporal como es la siega, la roturación o el rapado de las ovejas. La consideración tradicional nos los presenta como gente contratada por un día en la plaza del pueblo y retribuida al finalizar la jornada, aunque en la práctica la relación pudiera continuar muchos días con esa cadencia; de ahí que la denominación que aún hoy perdura sea la de jornaleros, Tagelöhnern, day workers (...). En el panorama estático de la Edad Media y Moderna (...) La denominación de jornaleros sintetiza una*

O Decreto n. 3.048/99 estabelece, no §4º de seu art. 9º, que “entende-se por serviço prestado em caráter não eventual aquele relacionado direta ou indiretamente com as atividades normais da empresa”. Aparentemente, adere àquela quarta característica descrita por Godinho, enquadrando-se na corrente que defende a teoria dos fins do empreendimento, a qual, inclusive, é a mais prestigiada na doutrina trabalhista.

Wladimir Novaes Martinez assim define tal espécie de trabalhador, o qual denomina “eventual”:

pessoa dependente, não tem profissão definida ou está adestrando-se antes de dominá-la, e presta serviços subordinadamente para as empresas, sem chegar a ser empregado. Deste se distingue por trabalhar em função ocasional, serviço não permanente, em tarefa esporádica. (...) Definir eventual é tarefa árdua e (...) o legislador (...) desceu a níveis insuspeitáveis de insuficiência técnica e o considera um prestador de serviços, ‘em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego’. A rigor, a oração é precária e pouco esclarecedora (...); é tautologia pretender-se definir o eventual com a palavra ‘eventual’, pior ainda não deixando bem claro se essa ocasionalidade diz respeito ao trabalhador (*sic*) ou à tarefa (*sic*) (...). Ninguém confunde o eventual com o empregado. Um é trabalhador fortuito, e o outro, um prestador permanente de serviços, cifrada a frequência de ambos em relação à tarefa executada. A oração legal reduz-se à essência da atividade empreendida: tem de ser acidental (...). Suas características básicas são a pessoalidade, a eventualidade e, conseqüentemente, a não habitualidade do labor e, assinala-se, a dependência hierárquica. Exatamente como o empregado, é subordinado ao poder de comando da empresa. Tem seu trabalho conduzido pelo contratante e não é autossuficiente como o autônomo. (...) alguém iniciando-se numa carreira, marginalizado no mercado de trabalho ou na sociedade.¹⁸³

Em síntese, podemos, embora adotando uma estratégia de conceituação “negativa” e bastante simplista, definir como esporádico aquele que presta serviço a diversos contratantes, mas sem configurar vínculo empregatício.

amplia variedad de contratos y de duraciones, con los grandes bloques continentales de países latinos y países sajones marcando leves matices. Por ejemplo en el sur la adscripción diaria se difumina y se considera a los trabajadores agrícolas como gentes contratadas por períodos de tiempo que pueden ir desde un día a un mes o a un año, como en Sicilia el garzone jurnataro, mesaloro o annaloro. (...) Ni siquiera la especialización del jornalero puede oponerse a la genericidad del doméstico, porque también había jornaleros contratados ‘a lo que surgiera’ en la temporada alta (...). Por alguna razón no muy clara, los contratos de personal externo se circunscribían en muchos casos al tiempo preciso para la ejecución de la obra o el servicio, sino que se alargaban a un tiempo prefijado por la costumbre o la ley o establecido voluntariamente por el propietario. Y digo que no están muy claras las razones porque se alegan motivos distintos en los países donde con mayor fuerza aparece el fenómeno. (...) Probablemente eran las cadencias del cultivo, tan determinantes en los contratos agrícolas, la causa principal del término implícito.” (AVILÉS, Antonio Ojeda. Las Cien Almas del Contrato de Trabajo. Pamplona: Thomas Reuters Aranzadi, 2017, p. 252-255). Sobre este último ponto, descreve o autor que “en la Europa seca y cerealista del sur, (...) se trata de cultivos extensivos donde la única actividad relevante se desarrolla durante los dos meses de la recolección, quedando los trabajadores condenados a rotar por las fincas en las sucesivas épocas de recogida – cereales, viñedos, olivar – (...).” (idem, p. 256).

¹⁸³ Comentários à Lei Básica da Previdência Social, Tomo II, 8ª Ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 93-94.

A grande nota deste trabalhador (e de qualquer contribuinte individual) é a de que ele é o responsável pelo próprio recolhimento, salvo quando prestar serviço a pessoa jurídica, sendo que, acaso não recolha, não poderá computar o período trabalhado como tempo de contribuição.

3.4.1 O enquadramento do boia-fria

Conforme bem descreve Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena¹⁸⁴,

O boia-fria cognominado, também, *volante*¹⁸⁵, social e juridicamente é tratado como um *pingente*. Personagem à busca de localização jurídica, seja como um paradeiro, seja como um pouso de atração de regras jurídicas, o *boia-fria* transita, tal qual o *mutante*, na pesquisa doutrinária e na jurisprudência trabalhista, em três faixas em que o é ou não o é: a) o avulso; b) o safrista; c) o eventual; e, nos dias de hoje, d) o cooperativado; e) até mesmo o componente de um contrato de equipe. Está em todos e não está em nenhum, o que obriga a meditação à volta ao milenar apanhado do bestunto dos julgadores: *cada caso é um caso*.¹⁸⁶

Pois bem, a primeira observação que fazemos é que se está configurada a relação de emprego, a prazo indeterminado ou como safrista, ele é empregado rural. É muito comum, no dia-a-dia forense, que o postulante, em seu depoimento pessoal, descreva que trabalha há anos e diariamente para um mesmo empregador, sem estar, porém, a CTPS devidamente anotada. Trata-se de empregado rural sem registro – pura e simplesmente. Embora o termo “boia-fria” sequer seja técnico, entendemos que, para evitar confusão, sequer deveria ser utilizado em tal hipótese. No caso de safrista, ou seja, de o trabalhador laborar para um único empregador, diariamente, durante certo período (em geral, na época de colheita) – conforme já examinamos acima -, trata-se também de empregado rural em sentido estrito. Em qualquer caso, a obrigação de recolher as contribuições é do empregador; não obstante a prova material que deverá ser produzida – como examinaremos no Capítulo V do presente trabalho – não pode ser a

¹⁸⁴ *Op. cit.*, 2005, p. 475.

¹⁸⁵ Pau-de-arara, camarada, jornaleiro, tarefeiro, corumba, birolo etc.

¹⁸⁶ Chilanti anota, no ponto, que “*Difficoltà notevoli e forse insormontabili possono sorgere specie nelle zone dove manca ogni stabilità del lavoratore nell’azienda e si verificano spostamenti incontrollati di mano d’opera da una zona all’altra, dove le paghe si effettuano in campagna, da parte di incaricati dell’imprenditore, senza alcuna registrazione.*” (*op. cit.*, p. 139). Em nossa livre tradução: “Dificuldades notáveis e talvez insuperáveis podem surgir especialmente em áreas onde não há estabilidade do trabalhador no estabelecimento e há deslocamentos descontrolados de mão de obra de uma área para outra, sendo que os pagamentos são feitos em campanha, por representantes do fazendeiro, sem qualquer registro.”.

genérica (ex: uma certidão de casamento na qual conste que é “lavrador”), mas deve ser sim específica, ou seja, dizer respeito ao vínculo em si cujo reconhecimento é postulado.

Parece-nos melhor reservar o termo “boia-fria” – ainda que a origem deste venha de algo comum a qualquer trabalhador rural, que é sair de casa muito cedo carregando o almoço numa “marmita”, que já está frio ao ser consumido – àquele que trabalha efetivamente como “volante”, ou seja, presta serviços a contratantes diversos, sem qualquer estabilidade, em curtos períodos, recebendo sua remuneração ao final de cada empreitada. Deixamos frisado, portanto, que deve restar configurada tal hipótese fática como pressuposto ao debate que faremos na sequência.

O enquadramento como trabalhador avulso afigura-se-nos inviável na prática. Com efeito, para a legislação previdenciária, avulso é “quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento” (art. 11, VI, da Lei n. 8.213/91). O Regulamento, mais detalhado, assim o define: aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra, nos termos da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993¹⁸⁷, ou do sindicato da categoria, assim considerados: a) o trabalhador que exerce atividade portuária de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância de embarcação e bloco; b) o trabalhador de estiva de mercadorias de qualquer natureza, inclusive carvão e minério; c) o trabalhador em alvarenga (embarcação para carga e descarga de navios); d) o amarrador de embarcação; e) o ensacador de café, cacau, sal e similares; f) o trabalhador na indústria de extração de sal; g) o carregador de bagagem em porto; h) o prático de barra em porto; i) o guindasteiro; e j) o classificador, o movimentador e o empacotador de mercadorias em portos. Em síntese, a atividade do trabalhador avulso precisa estar expressamente prevista na legislação de regência como passível de intermediação para possa ser assim considerada, sendo que se a do trabalhador rural não está, isto impossibilita a existência fática do avulso rural. Neste sentido, Anníbal Fernandes, citado por Vilhena: “A existência de avulsos na área rural está ainda no mundo dos fatos. Infelizmente, disposição específica não os conceitua.”¹⁸⁸. Como não há intermediação por OGM ou sindicato, até porque a legislação não o permite, não há como enquadrar o boia-fria como avulso. Em muitos casos, até existe a intermediação “informal”, por meio do denominado “gato” ou “turmeiro” ou “zangão”, que recruta os

¹⁸⁷ Tal lei está revogada, tendo sido substituída pela Lei n. 12.815/2013, a nova Lei dos Portos.

¹⁸⁸ *Op. cit.*, 2005, p. 475.

trabalhadores volantes¹⁸⁹, os aloca em determinado estabelecimento rural e os remunera¹⁹⁰ (por vezes, não há qualquer contato do trabalhador com o dono do empreendimento), mas isto não serve para estabelecê-los como avulsos¹⁹¹. Convém ressaltar, inclusive, que a intermediação, conforme o pressuposto de trabalhador volante que dantes estabelecemos, não é um fator necessário, embora possa estar presente. De todo modo, ainda que esteja, não se nos demonstra viável o enquadramento como avulso. Neste sentido, aduz Vianna que

Para a maioria da doutrina, são avulsos apenas os trabalhadores arrolados em leis especiais, que trabalham agrupados em torno de órgãos aglutinadores, em geral na área portuária. Em consequência, seriam eventuais e não avulsos os ‘bóias-frias’ recrutados por ‘turmeiros’, que ‘pulam’ de uma fazenda para outra, sem se prender a lugar algum.”¹⁹²

Berwanger e Schuster caminham no mesmo sentido:

Não há nenhuma norma que trata do avulso rural. Seria possível instituir a intermediação de mão de obra (característica principal desse segurado), mas até hoje isso não foi feito. A instituição do avulso no meio rural poderia ser uma solução para regularizar a atividade rural dos que trabalham na total informalidade, com pouca documentação e trabalho eventual.¹⁹³

A equiparação com o segurado especial é também inviável, pois, como já exposto acima, tal espécie de segurado tem sua descrição trazida pela própria CRFB, o que impede sua ampliação até mesmo pelo legislador infraconstitucional, quanto mais pela jurisprudência. Com efeito, a CRFB cria uma situação jurídica distinta, individualizada, consistente num custeio diferenciado - que é uma benesse generosa,

¹⁸⁹ Em muitos casos, tal recrutamento é aleatório, sendo que os trabalhadores interessados e disponíveis aguardam num “ponto” e o “gato” ali passa - de caminhão, van o ônibus -, “recolhendo” o número necessário ou possível para posterior distribuição a um ou mais postos de trabalho.

¹⁹⁰ Com efeito, é frequente que o “gato” receba o pagamento junto ao dono da fazenda para executar determinada tarefa, então ele contrata diretamente os trabalhadores, negociando e efetuando a remuneração, e retém o montante excedente. Tem-se, portanto, uma intermediação completa ou total. Ela pode, porém, ser apenas parcial, com o “gato” sendo responsável, por exemplo, apenas pelo recrutamento, mas não por efetuar a remuneração.

¹⁹¹ Como bem destaca Kauam (*op. cit.*, p. 226), seria interessante, de *lege ferenda*, que o trabalhador rural volante fosse enquadrado como avulso, a partir da intermediação do trabalho pelo sindicato, que, inclusive, ficaria responsável pelos recolhimentos previdenciários. Isto serviria para melhorar o combate à fraude, aumentar a arrecadação e também diminuir o número de ações judiciais. Interessante destacar que o art. 8º, IV, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015 estabelece que é segurado empregado “o trabalhador volante, que presta serviço a agenciador de mão-de-obra constituído como pessoa jurídica, observado que, na hipótese do agenciador não ser pessoa jurídica constituída, este também será considerado empregado do tomador de serviços”.

¹⁹² *Op. cit.*, p. 315. O autor, contudo, defende a posição, minoritária inclusive entre os doutrinadores trabalhistas, de que o boia-fria pode ser considerado avulso. “O que caracteriza o avulso não é a intermediação do sindicato ou outro órgão, mas a alternância de pólos empregadores. Ao contrário do que sucede com o eventual, seu trabalho é essencial à empresa, embora de forma intermitente.” (ainda, p. 315). Enfrentaremos essa questão logo adiante.

¹⁹³ *Op. cit.*, 2017.

ainda que justificável sociologicamente -, pelo que a interpretação do conceito deve ser realizada nos lindes do que está ali previsto. Argumentos de cunho pseudo-humanista como “o boia-fria é o mais hipossuficiente dos trabalhadores rurais”¹⁹⁴ devem ficar reservados ao campo político, de convencimento do legislador (no caso, o constituinte, para alterar o texto constitucional, ou ao infraconstitucional, para criar uma situação jurídica mais “acessível”) – de *lege ferenda*, portanto -, e não adentrar o campo jurídico, especialmente o de decisões judiciais (que flertam com o voluntarismo¹⁹⁵). Pois bem, o conceito trazido pela CRFB é “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais...” (além do pescador artesanal, que não vem aqui ao caso), ou seja, aquele que detém uma gleba e produz por conta própria, no que o boia-fria por óbvio não se enquadra, já que não detém terra e trabalha para terceiro.

Remanesce, portanto, a possibilidade de enquadramento como esporádico¹⁹⁶, desde que não haja desvirtuamento do enlace, para configurar relação de emprego. Vimos anteriormente quais são os requisitos para configuração da relação de trabalho como eventual. O ponto mais polêmico certamente é a exigência, decorrente da junção de dois dos requisitos, de que “a natureza do trabalho não seja correspondente ao padrão dos fins normais e seja concernente a evento certo, determinado e episódico quanto à regular dinâmica do empreendimento”. Com efeito, a se considerar tal requisito como imprescindível, nos moldes do que faz a jurisprudência trabalhista amplamente majoritária, o boia-fria apenas seria enquadrado como esporádico caso laborasse em atividade alheia à dinâmica normal do empreendimento rural e decorrente de

¹⁹⁴ Para além do fato de que a CRFB escolheu o segurado especial para merecer proteção diferenciada- o que é já insindicação por si só -, também não concordamos com o argumento em si. O boia-fria, por mais hipossuficiente que seja, trabalha para terceiros e percebe remuneração. O risco que corre é o desemprego, ou seja, ficar sem serviço, além de que, quando falta trabalho, pode buscar em outras bandas ou mesmo no meio urbano. O pequeno produtor rural que trabalha em regime de economia familiar arca com o risco do negócio (pragas, intempéries, furtos, valor de mercado daquilo que produz etc.), muitas vezes contrata financiamentos para viabilizar o plantio e cultivo (é extremamente comum que tal espécie de trabalhador possua dívidas bancárias, por vezes impagáveis), em suma, depende de obter sucesso em sua atividade, algo que não afeta diretamente o trabalhador volante. Parece-nos, portanto, que não é apropriado dizer que o boia-fria é “o mais hipossuficiente”, ambos o são, cada um a seu modo.

¹⁹⁵ Em artigo de rara felicidade, com o subtítulo “Com o dinheiro da Viúva é sempre fácil proferir decisões fofas”, Lenio Luiz Streck destaca que “Há coisas que são difíceis de discutir. Ninguém é contra coisas fofas. Dúcteis. Você é contra a tese de que os pais tenham tempo a cuidar de seus filhos? Quem seria contra? É o caso da decisão do juizado especial de Santa Catarina, confirmada pela Turma Recursal, concedendo 180 dias de licença paternidade ao pai de gêmeos. Sem qualquer previsão legal ou constitucional, o judiciário fez uma coisa da moda: ativismo. Decisão behaviorista. Fabricou direito novo. Como se legislador fosse, só que sem previsão orçamentária. *Welfare state* a golpe de caneta. Fê-lo, é claro, porque concedeu o direito que deverá ser pago pelo erário, como se este fosse uma ilha autossustentável.” (disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-mai-04/senso-incomum-todos-brasileiros-pais-gemeos-ganharao-180-dias-licenca>, consulta em 31/05/2017).

¹⁹⁶ Neste sentido, dispõe o art. 34 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Os trabalhadores rurais denominados volantes, eventuais ou temporários, caracterizados como contribuintes individuais (...)”.

necessidade circunstancial (ocasional) deste. Se, exemplificativamente, trata-se de plantação de café e o trabalhador é agregado por ocasião da colheita, não se tem aí atividade alheia à dinâmica normal do empreendimento. É certo que há estabelecimentos que contam com poucos ou até nenhum trabalhador rural fixo e dependem do serviço de boias-frias em sua atividade principal e regular ao longo do ano todo, o que é corriqueiro em locais onde é alta a oferta desse tipo de mão de obra. Por outro lado, é mais comum que isto tenha lugar apenas nos períodos de incremento do trabalho regular, especialmente na safra. Em suma, a *vexata quaestio* que se nos coloca é se, no limite, o trabalhador contratado para exercer, por um único dia, serviço transitoriamente complementar¹⁹⁷ do empreendimento estabelece com este relação de emprego?

Segundo bem salienta Kovalczuk Filho,

O mercado de trabalho rural é diretamente ligado ao elo ‘agricultura x natureza’, porque a produção agrícola é dependente da natureza; mesmo existindo grande avanço tecnológico que busca o contrário, o mercado agrícola depende de épocas de plantio e das condições favoráveis ou não da natureza. Nesse viés, o mercado de trabalho urbano é contínuo e o mercado rural é sazonal¹⁹⁸, associado a ciclos biológicos das plantas e animais, assim, a necessidade de trabalho no campo também é sazonal. (...) O argumento de que o avanço dos meios tecnológicos contribuiu para a redução da sazonalidade laboral nos últimos 50 anos não se confirma, porque o foco foi a elevação do rendimento da terra, redução dos custos de produção e a redução da força de trabalho.¹⁹⁹

E acrescenta, citando Buainain, que

a sazonalidade e a dependência da natureza²⁰⁰ criam dificuldades para a plena aplicação, no meio rural, da mesma legislação trabalhista usada para empresas do setor industrial e/ou de serviços [...] à transposição mecânica de normas válidas no meio urbano e que, se aplicadas ao pé da letra no meio

¹⁹⁷ A Lei n. 6.019/74, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, trazia o seguinte conceito: “Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou à [sic] acréscimo extraordinário de serviços”. Este era criticado pela doutrina pelo uso da expressão “acréscimo extraordinário”, que dá a entender ser decorrente de situação inusitada, inesperada, mas tal legislação visava atender a situações como o período de natal no comércio, quando o incremento é esperado, embora transitório. O novel conceito, porém, conforme alteração processada pela recente Lei n. 13.429/2007, corrigiu tal inconsistência, passando a dispor que: “Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços”. Destarte, seguindo tal lição, evito aqui o uso do termo “extraordinário”.

¹⁹⁸ Repetiremos esse argumento quando formos analisar a expressão “ainda que de forma descontínua” prevista no inciso I e no par. único do art. 39 da Lei n. 8.213/91 (e também “ainda que descontínua”, prevista no art. 143), adiante.

¹⁹⁹ *Op. cit.*, 2015, p. 106.

²⁰⁰ Na lavoura de café, por exemplo, é costume dizer que há “um ano bom” seguido de “um ano ruim” para a colheita.

rural, inviabilizariam a própria produção com base no trabalho assalariado. (...) Isso significa que a necessidade de mão de obra é também sazonal: em algumas etapas do processo de produção utiliza-se mais mão de obra do que em outras. (...) A tecnologia estimulou a especialização na produção agrícola e trouxe a monocultura, inclusive sobre parte dos agricultores familiares que passaram a produzir *commodities* a grande multinacionais (...), situação que contribuiu para o aumento da sazonalidade diante da eliminação da produção rural diversificada que possibilita a produção em períodos de ociosidade rural de uma atividade rural em outra.²⁰¹

Vamos além, para dizer que a própria necessidade de contratação esporádica varia conforme as ocorrências climáticas. Com efeito, basta observar que até mesmo a periodicidade de contratação de um jardineiro para uma residência no meio urbano dependerá da quantidade de chuva e de sol na semana ou no mês²⁰². Assim, na lavoura, a necessidade surge repentinamente, se prolonga por dias não-úteis (a natureza não para e a colheita por vezes não pode esperar o fim de semana passar) e se vai indefinidamente²⁰³. Em suma, é preciso separar aqueles casos em que o produtor rural pauta toda a sua produção na contratação de boias-frias, quando poderia tranquilamente manter empregados permanentes (ao menos parcialmente), daqueles em que a necessidade de contratar é transitória e imprevisivelmente intermitente.

Acrescente Vilhena que as relações de trabalho no meio rural são marcadas pelo descompromisso recíproco entre contratante e contratado. Em suas palavras,

O que emaranha e confunde na situação jurídica do safrista, apanhada em seu conjunto, é sentir-se ele, muitas vezes, desobrigado do cumprimento de um ajuste feito, e, ato contínuo, como que descompromissado, desligar-se da fazenda em que iniciara ou iniciava as tarefas para as quais foi contratado, ao que pode corresponder igual conduta da fazenda ou do credor de seu trabalho, que da mesma maneira não recebe o safrista *boia-fria* ou dele se desfaz. (...) Tais situações, carregadas na maioria das vezes de ocasional imponderabilidade e de insegurança nos laços contratuais do *boia-fria*, tendem a revelar um princípio de autonomia da vontade na formação do negócio, desfigurando-se este em sua índole empregatícia. (...) Não se trata, em tais ajustes, de um contrato de execução instantânea ou de prestação de cada parte, mas, na verdade, de um autêntico e inverossímil contrato *instantâneo* que a ordem jurídica não logra agarrar para disciplinar e tutelar.²⁰⁴

²⁰¹ *Op. cit.*, 2015, p. 106-107.

²⁰² Imagine então uma tempestade seguida de alagamento ou uma geada, que podem gerar a necessidade de contratação de vultosa mão de obra a lidar com o abrandamento dos efeitos da intempérie e eventualmente até antecipar parcialmente a colheita.

²⁰³ Carlos Alberto Gonzalez, citado por Maniglia (*op. cit.*, p. 44) ressalta que “*el trabajo campesino es por lo demás estacional, intermitente y discontinuo por la periodicidad cíclica de las estaciones y fundamentalmente por império del ciclo biológico animal o vegetal que escapa a la acción del hombre, gobierna y domina la discontinuidad de las tareas, provocando una división natural del trabajo agrario en dos grandes categorías, modalidades que el legislador no puede ignorar, según se trate de trabajos permanentes de la explotación o bien de tareas cíclicas estacionales o accidentales, lo que impone reglas propias para cada una de ellas*”. (negritamos)

²⁰⁴ *Op. cit.*, 2005, p. 477-478.

De todo modo, o que é preciso perceber é o seguinte: não há falar em “equiparação” do boia-fria com o empregado rural. Com efeito, não é de equiparação que se trata. Ou se o reconhece como trabalhador esporádico e aí é contribuinte individual ou entende-se que não há trabalho eventual, desbordando, assim, para relação de emprego, e aí ele é empregado rural (e não “equiparado a”, friso)²⁰⁵. Em sendo empregado rural, a prova material que precisará produzir – como já dito acima e conforme será detalhado mais adiante – é específica e não genérica. Deixamos isto bem enfatizado, pois é comum, na práxis forense, que o postulante alegue ser empregado rural para transferir o ônus do recolhimento ao empregador e, assim, ter a possibilidade de computar automaticamente o tempo de trabalho, mas ocorre que isto vem agregado à necessidade de provar materialmente a existência do vínculo. Caso seja contribuinte individual, será responsável pelos próprios recolhimentos, salvo se prestar serviço a pessoa jurídica, quando esta é a responsável, mas, neste caso, novamente a prova material necessária é específica.

3.5 Avulso rural

Segundo a definição de Godinho, o trabalhador avulso “corresponde a modalidade de trabalhador eventual, que oferta sua força de trabalho, por curtos períodos de tempo, a distintos tomadores, sem se fixar especificamente a qualquer deles.”. O que distingue o avulso do eventual, segundo o mesmo autor, “é a circunstância de sua força de trabalho ser ofertada (...) através de uma *entidade intermediária*. Esse ente intermediador é que realiza a interposição da força de trabalho

²⁰⁵ A crítica de Lizarb Cilindro Cardoso, Helimar Fialho Guimarães e Débora Silva Melo merece transcrição: “de rigor observar o extenuante exercício exegético empreendido pela vasta maioria dos magistrados, os quais procuram esgarçar até não poder mais conceito de segurado especial, buscando erroneamente enquadrar nesta categoria de segurado o trabalhador rural volante, diarista ou boia-fria; noutros casos, verifica-se o enquadramento do trabalhador rural volante na categoria empregado rural (a despeito da manifesta ausência dos requisitos caracterizadores da relação de emprego) (...). Entretanto, apesar de louvável, tal estratégia encontra óbice na ausência de previsão específica para esse acréscimo de poder ao Juiz, sendo ilícito ao magistrado substituir o Poder Legislativo, sob o pretexto da imoral máxima maquiavélica de que os fins justificam os meios, como vem sustentando a corrente vanguardista. Cuida-se, aqui, de uma questão que ultrapassa, e muito, a análise hermenêutica e casuística que comumente legitima uma série de concessões em sede de análise pelo Judiciário. Isto porque a indigitada liberalidade no enquadramento jurídico do trabalhador rural volante consiste em um ponto crítico que, levado às últimas consequências, engloba toda a hermenêutica jurídico-processual do Direito Previdenciário e, se procedida nos termos em que vem sendo proposta, abre portas para que se instaure uma celeuma babilônica de instabilidade jurídica e de sucessivas e elásticas concessões judiciais.” (Da aposentadoria por idade ao trabalhador rural enquadrado na categoria contribuinte individual. Juris Plenum Previdenciária, Ano III, número 09, fevereiro de 2015, p. 151-172).

avulsa em face dos distintos tomadores de serviço (...).”²⁰⁶. Tal entidade intermediária pode ser o sindicato ou o órgão gestor de mão de obra. No mesmo sentido, salienta Vilhena que

Tratar o avulso como subespécie do trabalho eventual será desfigurar-lhe os contornos e mantê-lo em uma área de especulação jurídica de que já retirou o legislador (...). O trabalho que se presta a uma empresa, o efetivo, o temporário, o avulso ou o eventual, é o mesmo: parte de dispêndio de energia humana, presta-se pessoalmente e se configura como uma relação de trato sucessivo. A sua divisão, para fins de tutela, incorporação ou não na legislação do trabalho, não atende senão a direções de política jurídica. E política jurídica não se censura, pois traduz opinião dominante no plano histórico e esta é que dita as leis. (...) Os serviços do avulso são periódicos e não ocasionais. As jornadas gozam de previsão, cujo perímetro é relativamente condicional (a chegada do navio, a chegada do caminhão). Tomado o avulso como grupo, pode-se dizer que a sua prestação é ininterrupta; o que varia são os seus componentes (...).²⁰⁷

A definição previdenciária dada pela Lei n. 8.213/91 é simplória: “quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento” (art. 11, VI). O Decreto n. 3.048/99 confere um conceito mais preciso: “aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra (...) ou do sindicato da categoria” (art. 9º, VI), trazendo um rol das atividades passíveis de enquadramento. Conforme já mencionamos acima, é preciso haver previsão expressa da atividade no Regulamento para que um trabalhador possa ser considerado avulso, ou seja, trata-se de uma relação de *numerus clausus*. Observando a lista, a única possibilidade de avulso rural seria o ensacador de café ou de cacau, caso se considere tal atividade como rurícola.

Por expressa disposição constitucional (art. 7º, XXXIV), o trabalhador avulso é equiparado ao empregado, inclusive para fins previdenciários.

4. Manutenção extraordinária da qualidade de segurado

A manutenção extraordinária da qualidade de segurado é denominada doutrinariamente “período de graça”. Com efeito, a manutenção ordinária se dá pelo exercício de atividade remunerada, quando não há a obrigatoriedade de contribuição por parte do trabalhador, ou pela contribuição, quando há. O art. 15 da Lei n. 8.213/91 consigna outras hipóteses, sendo que apenas algumas interessam de perto ao nosso

²⁰⁶ *Op. cit.*, p. 341.

²⁰⁷ *Op. cit.*, 2005, p. 432-433.

estudo. A primeira delas é (inciso I): “sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício”. Destarte, se o segurado está percebendo benefício, a qualidade de segurado está mantida, o que contribui à lógica e coerência do sistema. De nossa parte, sequer denominaríamos tal hipótese como manutenção extraordinária da qualidade de segurado, pois é algo que se nos apresenta ínsito ao próprio funcionamento do regime. A outra hipótese é (inciso II): “até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração”. Tal hipótese pode se somar, inclusive cumulativamente, às previstas nos §§1º e 2º, que, respectivamente, são: prorrogação por mais 12 meses se o segurado já tiver recolhido mais de 120 contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado; por mais doze meses, para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Percebe-se, portanto, que o período de graça pode aí chegar a até 36 meses²⁰⁸. Não há maiores dificuldades se estamos tratando de relações de natureza contributiva, como a do empregado, do contribuinte individual e do avulso²⁰⁹, mas no caso do segurado especial, em que não há, tecnicamente, “cessação das contribuições”, há de se discutir a possibilidade de aplicação de tais benesses²¹⁰. Tal debate sempre suscitou polêmica em doutrina e jurisprudência, havendo quem não admita e quem admita, por analogia, por 12, 24 ou até 36 meses, conforme o caso. Atualmente, desde 2008, a própria Lei n. 8.213/91 prevê a aplicabilidade do período de graça em certas hipóteses, previstas no art. 11, §10, I, *a* e *b*²¹¹, ao usar a expressão “sem prejuízo do disposto no

²⁰⁸ Nos termos do §4º do mesmo dispositivo, “A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos”, pelo que, na prática, os períodos se estendem, em qualquer caso, por mais um mês e quinze dias.

²⁰⁹ Não obstante, tem-se debatido atualmente em jurisprudência a possibilidade de se aplicar a extensão de doze meses do período de graça pelo desemprego comprovado (§2º do art. 15 da Lei n. 8.213/91) ao contribuinte individual. Pessoalmente, refutamos a possibilidade, já que se trata de uma exceção que seria transformada em regra - o que já é por si só um contrassenso - com base numa leitura desgarrada do texto, já que “desempregado” é, tecnicamente, o ex-empregado (“desemprego” é uma espécie do gênero “desocupação”), sendo que a medida configura extensão da cobertura ao risco “desemprego voluntário”, constitucionalmente previsto, como desdobramento do seguro-desemprego.

²¹⁰ Elas têm importância, pois é possível que o surgimento da contingência - como o advento da idade mínima ou a superveniência de incapacidade ou de morte - se dê justamente durante o período de graça.

²¹¹ “§ 10. O segurado especial fica excluído dessa categoria:

I - a contar do primeiro dia do mês em que:

a) deixar de satisfazer as condições estabelecidas no inciso VII do caput deste artigo, sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei, ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no inciso I do § 8º deste artigo;

art. 15”. Por outro lado, prevê também, nas alíneas *c* e *d* do inciso I e no inciso II algumas hipóteses que, em princípio, são de perda imediata da qualidade de segurado especial. A IN INSS/PRES n. 77/2015, por sua vez, prevê, no §10 do art. 137, que “Para o segurado especial que esteja contribuindo facultativamente ou não, observam-se as condições de perda e manutenção de qualidade de segurado a que se referem os incisos I a V do caput”, as quais abarcam, no que nos interessa, a manutenção por doze meses no caso de cessação da atividade laborativa, mas não expressamente a extensão por mais 12 ou 24 meses.

A extensão do período de graça ganhou muita relevância para delimitar o marco final dos efeitos do término do prazo da regra de transição que permitia a aposentadoria do empregado e do contribuinte individual rurais mesmo sem contribuição, o que é mais decisivo especialmente quanto a este último. Examinaremos tal debate em mais detalhes adiante.

5 Carência

5.1 A regra de transição prevista no art. 143 da Lei de Benefícios

A Lei n. 8.213/91 veio para implantar o novo sistema previdenciário desenhado pela CRFB de 1988, sendo que, como vimos, no período anterior a cobertura destinada ao trabalhador rural era bastante restrita e, com o advento na nova ordem constitucional, tornou-se bem mais ampla, equivalente à do trabalhador urbano. Pois bem, como uma técnica de transição entre dois regimes muito distintos²¹² – sendo que o anterior, especialmente, não exigia contrapartida direta pelo próprio segurado²¹³ -, o art. 143, em

b) enquadrar-se em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto nos incisos III, V, VII e VIII do § 9º e no § 12, sem prejuízo do disposto no art. 15;”

²¹² No ponto, percuciente a observação de Cardoso, Guimarães e Melo: “o advento desta regra de transição, embrionariamente prevista desde o texto original da Lei de Benefícios, pautava-se na anterior existência de dois regimes distintos de previdência social (urbano e rural), cada qual com fontes de custeio e benefícios próprios. Destarte, a fim de promover a inclusão dos trabalhadores rurais que não houvessem realizado recolhimento de contribuição previdenciária no período anterior ao advento da Lei 8.213/91, tampouco se enquadrassem na categoria dos segurados especiais, foi criada a aludida regra de transição, constante do artigo 143, prevendo um lapso de aplicação temporal equivalente à carência máxima para a concessão do benefício de aposentadoria por idade (15 anos, ou 180 meses), de modo a assegurar a cobertura previdenciária ao trabalhador rural independentemente do recolhimento de contribuições previdenciárias.” (*Op. cit.*).

²¹³ No mesmo sentido, José Paulo Baltazar Júnior e Daniel Machado da Rocha descrevem que “O fundamento da regra (...) foi o de compatibilizar a proteção social na velhice para os trabalhadores rurais que estavam expressamente excluídos do regime da Lei 3.087/60 (...). Ora, se não eram exigidas contribuições no momento em que a atividade econômica foi realizada, o legislador entendeu não ser

sua redação originária, estabeleceu que o empregado rural, o esporádico rural e o segurado especial (já por nós anteriormente definidos)²¹⁴, poderiam requerer os seguintes benefícios, no valor de um salário mínimo: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão e pensão por morte, durante um ano, bastando para tal comprovar o exercício de atividade rural com relação aos meses imediatamente anteriores ao requerimento, mesmo que de forma descontínua, durante período igual ao da carência respectiva²¹⁵; e aposentadoria por idade, durante quinze anos, contados a partir da data da vigência da lei, desde que fosse comprovado o exercício de atividade rural nos últimos cinco anos (60 meses) anteriores à data do requerimento, mesmo de forma descontínua, não se aplicando, nesse período, para o segurado especial, o disposto no inciso I do art. 39 da lei (que exige a “carência cheia”). Em suma, estavam dispensados de comprovar o recolhimento de contribuições durante os interregnos ali fixados, para obtenção dos benefícios arrolados.

Em 1995, o dispositivo foi alterado, passando a prever que poderiam, os mesmos segurados²¹⁶, requerer apenas aposentadoria por idade – de todo modo, o prazo relativo aos demais benefícios, que era de apenas um ano, já estava esgotado -, no valor de um salário mínimo, durante quinze anos, contados a partir da data originária de vigência da lei, desde que comprovassem o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idênticos à carência do referido benefício. Em suma, já não se exigia mais apenas cinco anos de atividade rural, mas sim a “carência cheia”²¹⁷. Tal redação permanece ainda

adequado surpreender o segurado que permaneceu toda a sua vida produtiva no campo, dele exigindo carência para a concessão de benefícios.” (*Op. cit.*, p.429).

²¹⁴ “É assente que o benefício de Aposentadoria por Idade Rural, então previsto no art. 143 da Lei 8.213/91, destinava-se ao gênero trabalhador rural, a englobar o empregado rural, o autônomo e o segurado especial. Pelos termos do texto legal em destaque, norma transitória e especial, bastava o trabalhador rural demonstrar período trabalhado no campo equivalente ao número de contribuições exigidas, de acordo com a tabela do art. 142, da mesma lei de benefícios, para a obtenção do benefício em questão. O benefício em questão era essencialmente não contributivo.” (TNU, PEDIDO 200461842107508, PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL, DOU 31.03.2012)

²¹⁵ Ocorre que pensão por morte e auxílio-reclusão não exigem carência, a qual é também dispensada em certas hipóteses para a concessão de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença.

²¹⁶ O avulso rural esteve incluído, aparentemente por engano, durante um curto período no ano de 1995, entre as Leis n. 9.032 (que incluiu) e n. 9.063 (que retirou).

²¹⁷ Porém, a jurisprudência majoritária admite a aplicação da regra de transição prevista no art. 142. Baltazar Júnior e Rocha (*op. cit.*, p. 431) entendem que a regra do dispositivo (que diz, em seu *caput*, “para o segurado inscrito na Previdência Social Urbana até 24 de julho de 1991, bem como para o trabalhador e o empregador rural cobertos pela Previdência Social Rural”) “é direcionada para os trabalhadores urbanos, uma vez que poucos eram os trabalhadores rurais cobertos pela previdência (...). De fato, apenas os proprietários em geral, bem como os empresários rurais podiam ser contribuintes facultativos do IAPI, nos termos do art. 161 do Estatuto do Trabalhador Rural (...)”. Em suma, os autores

hoje em vigor, porém com o prazo já esgotado. Há, assim, uma drástica alteração no tempo de atividade rural exigido (com a ressalva do que deixamos consignado na nota de rodapé imediatamente anterior), que passa de cinco para quinze anos, atingindo situações de expectativa de direito.

No ano de 2006, pouco antes do esgotamento do prazo, houve uma prorrogação, por dois anos, imposta pela Lei 11.368/2006, a qual, porém, manteve apenas o empregado, excluindo o esporádico e o segurado especial. O esporádico veio a ser incluído pela MP n. 385 de 2007, a qual, contudo, foi revogada pela MP n. 397 de 2007. A Lei 11.718/2008 voltou a prorrogar o prazo por mais dois anos, até 31 de dezembro de 2010, desta feita incluindo o esporádico ao lado do empregado²¹⁸. Não houve prorrogação posterior. Convém mencionar que parcela da jurisprudência, por aplicação analógica do “período de graça” (art. 15 da Lei n. 8.213/91), estendeu a possibilidade de se implementar o requisito etário (desde que o da “carência” estivesse preenchido até 2010) por mais um, dois ou até três anos²¹⁹. De todo modo, ao menos desde o fim de 2013, não há mais a possibilidade de dispensa das contribuições para o empregado e o esporádico rurais, ao menos não numa leitura razoável da legislação posta.

Aí está a descrição objetiva do histórico legislativo do tema, o qual desperta algumas controvérsias.

entendem que o termo “Previdência Social Rural” foi usado em sentido técnico e, portanto, limitativo. Não obstante, como o art. 143 da Lei n. 8.213/91 fala em “número de meses idêntico à carência do referido benefício” – ou seja, não diz qual é o período, mas remete à legislação aplicável ao benefício -, o entendimento prevalecente – inclusive dos autores citados - é de que a regra do art. 142 é, por tal razão, extensível ao trabalhador rural (neste sentido, o art. 149, §4º, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015). É possível entender também que quando o dispositivo fala em “Previdência Social Rural” congrega os segurados do PRORURAL, o que incluiria o empregado rural e o segurado especial, contudo apenas o “chefe de família”, deixando, assim, de fora do âmbito de aplicação do dispositivo os demais membros da família, além do esporádico rural.

²¹⁸ Criou, ademais, uma regra de “amortecimento”, aplicável apenas ao empregado rural. Poderia continuar requerendo aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo, aproveitando o período de atividade rural anterior a 2010 e computando o período posterior da seguinte maneira: de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por três, limitado a doze meses, dentro do respectivo ano civil; e de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por dois, limitado a doze meses dentro do respectivo ano civil. Para o esporádico rural, contudo, embora fosse possível continuar aproveitando – para “emendar” – o período anterior a 2010, a partir de 2011 seus recolhimentos seriam computados normalmente, ou seja, cada mês valendo por apenas um.

²¹⁹ A depender da amplitude do posicionamento pessoal do julgador. O período de graça básico é de um ano, aplicável a todo segurado obrigatório. A prorrogação por mais um ano é aplicável àquele que comprova o desemprego e por mais um ano – chegando a 36 meses, limite máximo – àquele “já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado”. É certo que qualquer dessas prorrogações depende de uma interpretação analógica e de veras ampliativa da legislação posta, mas a básica (por um ano), é mais “aceitável”. As outras duas dependem de um esforço hermenêutico que flerta com o arbítrio, o que de resto não é incomum na jurisprudência previdenciária pátria. A bem da verdade, aqueles que aceitavam a prorrogação por três anos, hoje criam outros argumentos para continuar concedendo benefícios sem a necessária contrapartida.

Convém descrever, de passagem, o entendimento que possuímos em relação ao escopo da regra descrita. Pois bem, no regime anterior (o PRORURAL), como vimos, não havia, em regra generalíssima, contrapartida direta por parte dos segurados rurais, sendo que o novo regime possui natureza marcadamente contributiva - com a ressalva da situação diferenciada prevista constitucionalmente para o segurado especial. Assim, seria preciso conduzir (quem já era) e agregar (quem não era, como esporádico) os segurados ao novo regime. No mesmo sentido, anota Lopes Júnior: “percebe-se em relação aos trabalhadores rurais um tratamento diferenciado, o qual consiste exatamente na aplicação de um regime de transição para sua integração ao regime geral de previdência social, sem o qual, ao contrário do que quer a Constituição Federal, restaria totalmente desprotegido, principalmente no que se refere aos benefícios que exigem um maior lapso de filiação. (...) A necessidade (...) de transição decorre do fato de que, existindo anteriormente regimes diversos para os trabalhadores urbanos e para os rurais, extinguindo-se este segundo, necessariamente as condições ou requisitos preenchidos para obtenção de benefício naquele regime deverão ser recebidas pelo novo e unificado, pois, caso contrário, haveria um retrocesso na situação daquele trabalhador, o qual apesar de todos os anos de trabalho no campo, voltaria ao início, contando do zero seu período para aquisição do direito aos benefícios previdenciários.”²²⁰.

5.1.1 Segurado Especial

Embora o segurado especial goze de regra permanente a seu favor – como já vimos e ainda consignaremos maiores detalhes -, sua inclusão na regra de transição originária fazia sentido tendo em vista que se exigia ali apenas cinco anos de atividade rural e não a “carência cheia”. A partir da alteração processada pela Lei n. 9.032/95, sua manutenção na regra transitória perderia o sentido, mas é certo que o legislador fez tal opção em virtude de que, à época, a jurisprudência não estava sedimentada no sentido em que está hoje, entendendo que ao segurado especial, em regra permanente e que expressa a diretiva constituinte, basta comprovar o exercício de atividade rural. Enfim, sua inclusão, aos olhos da hermenêutica hoje prevalecente, foi desnecessária, mas à época encontrou importância prática.

²²⁰ *Op. cit.*, p. 113-114.

5.1.2 Empregado rural

O empregado rural, contudo, necessitava mesmo de um período de “amortecimento”. Imaginemos, por exemplo, um empregado rural que alcançasse o requisito etário em 1993, apenas dois anos após se passar a exigir 15 anos de tempo de contribuição como carência para a concessão de aposentadoria por idade? Ele teria até ali, no máximo, dois anos de tempo contributivo, já que antes não se lhe exigia contribuição. Esta é, portanto, a razão pela qual o legislador concedeu um período [inicial] de quinze anos – até 2006 – no qual ele estava dispensado de demonstrar período contributivo, bastando comprovar o exercício de atividade rural. Em suma, o objetivo era que ele pudesse aproveitar o período pré-1991, apenas comprovando o exercício da atividade rural, para somá-lo ao período contributivo pós-1991. Tal regra, conjugada com o que dispõe o §2º do art. 55 da Lei n. 8.213/91 (“O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência”), permitiria uma transição apropriada entre os regimes, tornando o período de atividade rural anterior aproveitável.

A redação do art. 143, porém, não foi das mais felizes, dando a entender, até mesmo, que o empregado rural estaria dispensado de recolher contribuições por 15 anos, o que não condiz com a realidade, pois ele está, desde 1991, obrigado a recolher (na verdade, é o empregador o responsável por efetuar o/a desconto/retenção e recolher a contribuição aos cofres públicos). Uma posição intermediária seria entender que ele está sim obrigado aos recolhimentos, mas não precisa demonstrar que esteve inserido numa relação contributiva (de emprego), bastando comprovar o exercício de atividade rural, assim genericamente. Como examinaremos com maior detalhamento no capítulo V do presente trabalho, entendemos que o empregado rural precisa demonstrar, inclusive materialmente, a existência de relação de emprego específica e seus limites (mínimos, pelo menos), ou seja, tem de comprovar a existência da relação contributiva. Destarte, tendo em vista que a obrigação de recolhimento é do empregador, tal demonstração já é suficiente, a qualquer tempo, para o cômputo do tempo de serviço como tempo de contribuição, donde resulta que, na prática, demonstrar exercício de atividade rural e comprovar tempo de contribuição são situações que se confundem. Não obstante, cabe a crítica no sentido de que a lei deveria ter explicitado que no período posterior a 1991 era necessário comprovar tempo de contribuição e apenas no

período pretérito é que isto estaria dispensado (ainda que a comprovação, mesmo quanto ao período remoto, se dê, em nosso entender, do mesmo modo).

A prorrogação do prazo, que terminaria inicialmente em 2006, para até 2010, foi salutar em relação a tal segurado, já que no caso, por exemplo, de possuir apenas um curto período de atividade rural pré-1991, precisaria de um longo lapso no interregno posterior, o que nem sempre pode ser obtido em vista da instabilidade empregatícia que verifica especialmente no meio rural. É certo que a exigência é de que demonstre o exercício de atividade rural no período imediatamente anterior à data-base, pelo que seria dificultoso buscar, em 2010, o tempo anterior a 1991, mas, conforme a interpretação que se dê ao termo “de forma descontínua”, não seria impossível.

Ademais, a Lei n. 11.718/2008, em seu art. 3º, criou uma nova regra de “amortecimento”, como já vimos. Convém destacar que tal regra não se estende ao esporádico rural, cuja situação se analisa a seguir.

5.1.3 Esporádico rural

No regime anterior, o esporádico rural não era segurado da Previdência Social, pelo que não haveria necessidade de conduzi-lo ao novo regime, já que só a partir do advento deste ele se tonou segurado. Assim, não se trata aqui de efetuar transição, mas sim de agregar tal segurado ao RGPS. Quanto a ele, portanto, a possibilidade de aproveitamento do período de atividade rural pré-1991 (a quem o admite) tem sentido emancipatório e não propriamente de adequação entre regimes. Quanto ao período posterior, tendo em vista ser ele, em regra, o responsável pelos próprios recolhimentos, a dispensa – consubstanciada, a *contrario sensu*, na exigência de meramente demonstrar o exercício de atividade rural - configura verdadeiro “período de graça” (qualificado²²¹), favor fiscal, ao prever cobertura sem contrapartida.

As mesmas considerações podem ser feitas em relação aos demais membros da família, que não o dito “arrimo de família”, que também não eram segurados no regime anterior.

5.1.4 Constitucionalidade da regra

²²¹ Qualificado, pois o período de graça permite apenas a prorrogação da qualidade de segurado, mas não é, em regra, computado como tempo de contribuição.

Em suma, como já dito, a regra de transição vinha para permitir a transposição dos trabalhadores rurais de um regime não contributivo para um contributivo. Parcela da doutrina, porém, a crítica, defendendo sua inconstitucionalidade, quer seja com base na regra da contrapartida, como na que prega a equivalência entre urbanos e rurais. De nossa parte, não vislumbramos o vício da inconstitucionalidade a partir de nenhum dos dois aspectos, visto que se trata, como dito, de uma regra de transição²²², sendo que a previdência urbana já era contributiva antes do advento da CRFB de 1988, pelo que se os regimes não eram similares, parece-nos natural que sejam tratados de forma distinta no período inicial de vigência do novo ordenamento. Quanto à dita “regra da contrapartida”, conforme já defendemos em outros trabalhos, ela diz apenas que nenhum benefício será criado, majorado (valor) ou estendido (rol de beneficiários) sem a correspondente fonte de custeio total (art. 195, §4º), o que serve para garantir o equilíbrio atuarial do sistema, mas não exige que a dita fonte deva consistir em contrapartida do próprio beneficiário, até mesmo porque a regra se aplica a toda a seguridade social - e no âmbito da assistencial social, como se sabe, contrapartida do beneficiário em regra não há. Até mesmo por isso, a denominação “regra da contrapartida” parece-nos inadequada. A prorrogação para além dos 15 anos iniciais gera ainda mais polêmica. Neste sentido, Jorge André de Carvalho Mendonça aduz que “considerando a natureza constitucionalmente contributiva do benefício, e já passado o prazo de transição, parece-nos evidentemente inconstitucional a ampliação, por nitidamente ofensiva ao disposto no caput do art. 201 da CF/88”. O autor defende que “o prazo de 15 anos estabelecido no art. 143 da LBPS se justificava porque, a partir da publicação da Lei 8.212/91 (LCPS), em atenção à CF, todos os trabalhadores urbanos e rurais deveriam obrigatoriamente contribuir. Assim sendo, se regularmente contribuintes desde julho de 1991, em julho de 2006 já contariam com 180 contribuições mensais para o Regime Geral e poderiam requerer o benefício de aposentadoria nas mesmas condições dos trabalhadores urbanos”²²³. Em suma, na visão do autor, bastante respeitável, como a partir do advento da Lei n. 8.213/91 surge a obrigação de contribuir, que antes não existia, quinze anos mais tarde quem contribuiu

²²² Silvio Marques Garcia afirma que “a exigência de prova da atividade rural em substituição à carência se coaduna com a sistemática própria de uma regra de transição. É, portanto, constitucional.” (*op. cit.*, p. 203).

²²³ Por um conceito-base de segurado especial: da sua obrigação contributiva. Revista de Doutrina do TRF4, Edição n. 52, publicada em 28/02/2013. No mesmo sentido, apontando a inconstitucionalidade da prorrogação, Pierdoná: “(...) a previsão é inconstitucional, pois viola as disposições do art. 201 da Constituição Federal relativas ao caráter contributivo da previdência social.” (*op. cit.*).

regularmente já ostentará o tempo de carência necessário – exatamente quinze anos – para obtenção da aposentadoria por idade e não precisará mais da regra de transição. Ocorre que, pensamos, a situação descrita depende de o postulante ter contribuído ininterruptamente desde 1991 até 2006, então não nos parece que uma breve prorrogação por mais quatro anos carregue a mácula de inconstitucionalidade, em homenagem à possibilidade de haver períodos de inatividade e, portanto, não contributivos, permitindo, assim, a organização da classe sem perder de vista a realidade fática.

No que tange ao segurado especial, excluído da regra de transição a partir de 2006, houve, de início, certa polêmica na jurisprudência, mas consolidou-se o entendimento de que ele “não precisava” da regra de transição (salvo na redação originária, que previa apenas cinco anos de atividade rural para a obtenção de aposentadoria por idade), pois dispunha – e ainda dispõe – de uma regra permanente, que é a prevista no art. 39, I, da Lei n. 8.213/91²²⁴, a qual será examinada logo adiante. Destarte, os que não dispunham de regra permanente a “dispensar” as contribuições – empregado e esporádico rurais – é que usufruíram temporariamente da regra de transição.

Afora tal regra de transição, a carência é regulada, para empregado e esporádico rurais - salvo para o segurado especial, que, como dito, tem uma regra permanente específica, a ser examinada já no próximo tópico –, nos mesmos moldes aplicáveis ao respectivo congêneres urbano. Como os termos “ainda que de forma descontínua” e “período imediatamente anterior ao requerimento” são usados também na regra permanente aplicável ao segurado especial, postergamos sua análise, que guarda alguma complexidade, para o tópico subsequente.

5.2 A regra permanente do segurado especial

O art. 39, I, da Lei n. 8.213/91 dispõe que aos segurados especiais fica garantida a concessão de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de um salário mínimo, e de auxílio-acidente, conforme

²²⁴ Neste sentido, o magistério de Cardoso, Guimarães e Melo (*op. cit.*): “é importante recordar (e esperar-se que este ponto inexista dificuldade para compreensão), que as considerações que se seguem não implicam em alteração ao regime de aposentação do segurado especial, em favor de quem, sem prazo, milita a regra especial constante do inciso I, do art. 39, da Lei nº. 8.213/1991 (segundo a qual lhes é garantida a concessão de aposentadoria por idade, independentemente do recolhimento de contribuições previdenciárias, sem limite de prazo para gozo desta prerrogativa).”.

disposto no art. 86, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido. Já o par. único do mesmo dispositivo garante o salário-maternidade, nos mesmos moldes, exigindo doze meses de atividade rural no período imediatamente anterior ao do início do benefício.

Em suma, como já debatemos antes, o segurado especial é obrigado a contribuir sobre a venda da produção, mas o fato de contribuir ou não afigura-se-nos irrelevante para fins previdenciários²²⁵ e, neste sentido, a lei garante a concessão dos benefícios que arrola – todos os previstos para os demais segurados, exceto aposentadorias por tempo de contribuição e especial e salário-família²²⁶ – dispensando o cumprimento da carência mediante períodos contributivos, ou seja, a “carência”²²⁷ do segurado especial é preenchida pelo mero exercício – comprovado – de atividade rural. A forma pela qual se dá tal comprovação será objeto de nosso estudo no capítulo destinado ao processo previdenciário rural. Aqui, nos interessa definir, como já adiantamos, o que significa “descontinuidade” e como deve ser interpretada a expressão “imediatamente anterior”.

Pois bem, embora a lei fale em “imediatamente anterior ao requerimento”, é pacífico na jurisprudência que o requerimento se presta apenas à definição da data de início do benefício, que estabelece, em geral, o despertar da fruição de seus efeitos. A denominada “data-base” do benefício, porém, poderá não ser correspondente. Basta imaginar, por exemplo, o falecimento do segurado/instituidor, se o requerimento for feito dois anos depois, como é que se irá comprovar o exercício de atividade rural no

²²⁵ Poderá, naturalmente, gerar uma cobrança fiscal. Neste sentido, Berwanger aduz que: “Não se exige prova de contribuição, tampouco de venda de produção. Não se quer dizer que não há previsão legal para a contribuição, podendo, inclusive, o segurado ser autuado pela Receita Federal caso não recolha as contribuições, quando esta obrigação for dele. A contribuição é devida, quando ocorrer o fato gerador, mas não é condição para o benefício.” (*op. cit.*, 2015). A tese que sustentava não ser segurado especial aquele que não apresentasse recolhimentos está hoje praticamente superada. Em 2006, Lopes Júnior a defendia, com a seguinte argumentação: “Há necessidade de se registrar ainda uma característica essencial para a qualificação dos segurados especiais, qual seja, a existência de comercialização do resultado da produção, sobre o qual incidirá a alíquota de cálculo do valor da contribuição a ser paga, sem o que não existe o vínculo com a previdência nesta qualidade de segurado, pois se tratando de sistema estritamente contributivo, a inexistência de produto comercializado não gera base de cálculo para incidência da alíquota de contribuição[,] o que afasta os benefícios previstos na lei previdenciária dos trabalhadores rurais em tais condições, ao menos no que se refere à condição de segurados obrigatórios, nada impedindo que se inscrevam como segurados facultativos.” (*op. cit.*, p. 90).

²²⁶ Tal limitação, embora contestada por parcela (minoritária) da doutrina, parece encontrar abrigo na CRFB, que diz que os segurados especiais “farão jus aos benefícios dispostos nos termos da lei” (195, §8º), é dizer, autoriza o legislador infraconstitucional a limitar/delinear o rol.

²²⁷ Embora tecnicamente não seja carência, já que a lei fala em “número de meses correspondentes à carência”, é de uso comum, inclusive na praxis forense, o uso do termo com tal designação.

período imediatamente anterior ao do requerimento? No caso, a data-base é a da contingência – *in casu*, a morte – e a atividade rural deve ser comprovada no período imediatamente anterior a esta (ainda que, na hipótese, sequer se exija carência para a concessão, mas ela é, hoje, determinante para a definição do tempo de duração do benefício). O mesmo se dá quanto aos benefícios por incapacidade (vale a data da incapacidade como parâmetro temporal) e ao auxílio-reclusão (vale a data do recolhimento à prisão, embora também dispensada a carência para a concessão²²⁸). No caso do salário-maternidade, a lei fala em “data do início do benefício”, que, conforme art. 71 da lei, fica compreendida “no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste”.

Já na aposentadoria por idade, como a contingência – implemento do requisito etário – não é determinante à sua percepção imediata, mas apenas permite que, a partir de sua ocorrência, o interessado possa, a qualquer tempo, pleitear o benefício, a situação é um pouco diversa. Em suma, nos outros casos a “carência” precisa estar realizada na data do advento da contingência, mas aqui ela poderá ser completada a qualquer momento a partir do implemento do requisito etário. Destarte, pacificou-se em jurisprudência o entendimento de que o tempo de exercício de atividade rural deve ser contado em período imediatamente anterior a qualquer marco posterior ao implemento da idade (inclusive)²²⁹. Examinaremos mais detalhes daí decorrentes quando formos analisar o benefício em espécie.

A carência, uma vez cumprida, é mantida enquanto perdurar a qualidade de segurado. Perdida esta, será necessário “resgatá-la”, nas hipóteses em que a lei permite²³⁰, ou cumpri-la integralmente novamente. Esta é a regra. Contudo, em virtude

²²⁸ No caso de pensão por morte e auxílio-reclusão, bastará comprovar a qualidade de segurado do instituidor por ocasião da ocorrência do sinistro, mas a “carência” poderá ter relevância no benefício devido ao cônjuge, para delimitar o tempo de concessão.

²²⁹ O INSS, inclusive, já o admite administrativamente, como deixa claro o art. 231 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Para fins de aposentadoria por idade (...) não será considerada a perda da qualidade de segurado nos intervalos entre as atividades rurícolas, devendo, entretanto, estar o segurado exercendo a atividade rural ou em período de graça na DER **ou na data em que implementou todas as condições exigidas para o benefício**” (grifei). Kerbauy (*op. cit.*, p. 116-117) anota que as circunstâncias que deram ensejo à alteração da Súmula n. 359 do STF, que mencionava na anterior redação a apresentação do requerimento como um dos requisitos para usufruir da lei então vigente, “evidencia[m] os moldes de aplicação do direito adquirido no que se refere à concessão de benefícios previdenciários, cristalizando a assertiva de que o requerimento não configura requisito a ser implementado para que o direito integre o patrimônio do segurado.”

²³⁰ O denominado “resgate da carência” (ou “carência de reingresso”) está previsto no art. 27-A da Lei n. 8.213/91 e consiste, basicamente, na possibilidade que tem o segurado que já cumpriu a carência de, ao retornar ao sistema após perder a qualidade de segurado, recolher apenas a metade do número de contribuições necessárias para “resgatar” a carência. A lei nada diz sobre o assunto especificamente

do adereço da “descontinuidade”, o debate ganha maior complexidade. Logo veremos qual, mas sigamos examinando a regra.

No caso dos benefícios por incapacidade, quando exigida carência, esta deverá estar presente – assim como a qualidade de segurado, por óbvio - quando da ocorrência do sinistro, ou seja, por ocasião do advento da incapacidade. No caso do salário-maternidade, deverá estar completa em qualquer ocasião entre a data do parto e o 28º dia anterior. Já na aposentadoria por idade, se em algum momento o postulante reuniu **todos os requisitos** – carência completa, qualidade de segurado e idade mínima - para a concessão do benefício, haverá o direito à sua concessão, sendo que a eventual perda posterior da qualidade de segurado não o afasta. Neste sentido, dispõe o §2º do art. 102 da Lei n. 8.213/91: “A perda da qualidade de segurado não prejudica o direito à aposentadoria para cuja concessão tenham sido preenchidos todos os requisitos, segundo a legislação em vigor à época em que estes requisitos foram atendidos”. Ainda que, após ter preenchido concomitantemente todos os requisitos, o postulante passe a exercer atividade urbana, o benefício rural continuará a ser devido, como deixa claro o art. 232 da IN INSS/PRES n. 70 de 2015²³¹.

É importante esclarecer que o disposto no §1º do art. 3º da Lei n. 10.666/2003²³² não se aplica na aposentadoria por idade do segurado especial (ou na dos demais trabalhadores rurais, se na regra de transição do art. 143), conforme inclusive já reconheceu o STJ²³³. Isto porque não há, aqui, “tempo de contribuição” e nem mesmo “carência” em sentido técnico. Assim, se o segurado especial, por exemplo, alcançou quinze anos de atividade rural antes de implementar o requisito etário, mas quando do advento deste já tinha perdido a qualidade de segurado, não haverá direito ao benefício²³⁴. Destarte, apenas se a consecução dos quinze anos de atividade rural se deu

quanto ao segurado especial. A IN INSS/PRES n. 77 de 2015 estabelece em seu art. 151, §2º, que a regra “não se aplica aos trabalhadores rurais sem contribuição”.

²³¹ “(...) será devido o benefício ao segurado empregado, contribuinte individual e segurado especial, ainda que a atividade exercida na DER seja de natureza urbana, desde que o segurado tenha preenchido todos os requisitos para a concessão do benefício rural até a expiração do prazo de manutenção da qualidade na condição de segurado rural”.

²³² “na hipótese de aposentadoria por idade, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão desse benefício, desde que o segurado conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data do requerimento do benefício”.

²³³ Dispõe neste exato sentido, em relação ao segurado especial, o §2º do art. 150 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015. De outro lado, o art. 142, par. único, diz que a regra se aplica ao trabalhador rural. Com efeito, mas apenas àquele que está em relação contributiva. Assim, é equivocado dizer que a regra só se aplica ao segurado urbano (há alguns desavisados que o fazem), ela só se aplica a relações contributivas, sejam rurais ou urbanas.

²³⁴ Daniela Gonçalves de Carvalho resume bem o ponto: “A *mens legis*, claramente, é a de não abranger aquele trabalhador que só laborou no campo em tempos remotos. A Lei de Benefícios não se propõe a ser

já após superar a idade mínima é que haverá o direito (adquirido) ao benefício, ainda que não tenha havido requerimento. Em outras palavras – e insistindo no ponto –, o postulante deverá ter reunido todos os requisitos – idade, “carência” e qualidade de segurado – ao mesmo tempo em determinada data-base.

Passemos, agora, a debater o termo “ainda que de forma descontínua”. Em nossa visão, a “descontinuidade” comporta uma aplicação dúplice ou até tríplice.

Em primeiro lugar, como já deixamos anotado, o mercado de trabalho rural é sazonal, o que significa que, em muitos casos, não há trabalho o ano todo. Assim, o trabalhador rural poderá ficar sem ocupação durante parte do ano, mas, ainda assim, poderá contar o ano “cheio” no cômputo da atividade rural.

Uma segunda aplicação: na hipótese de exercício intercalado de atividade urbana e rural. A IN INSS/PRES n. 77 de 2015 dispõe neste sentido, como podemos perceber a partir da transcrição do par. único de seu art. 158: “Entendem-se como forma descontínua os períodos intercalados de exercício de atividades rurais, ou urbana e rural, com ou sem a ocorrência da perda da qualidade de segurado”. Desde aí, exsurtem algumas controvérsias. A mais crucial delas é: poderá ser aproveitado o período de atividade rural anterior à migração para o meio urbano, somando-se-o ao período rural mais recente? O art. 157 da mencionada IN parece admiti-lo, senão vejamos: “No caso de comprovação de desempenho de atividade urbana entre períodos de atividade rural, com ou sem perda da qualidade de segurado, poderá ser concedido benefício (...) desde que cumpra o número de meses de trabalho idêntico à carência relativa ao benefício, exclusivamente em atividade rural”. Apenas exige que, após cada período urbano, seja produzida nova prova material do labor rural²³⁵. Não obstante, tem prevalecido em jurisprudência o entendimento de que um largo período de migração para o meio urbano

uma medida a amparar o êxodo rural. Seu fulcro, outrossim, é amparar os trabalhadores rurais, que vivem em regime de economia familiar, extraíndo diretamente do campo o seu sustento.” (O Segurado Especial: desmistificação e implemento de condições para aposentadoria à luz da jurisprudência do STJ. Juris Plenum Previdenciária, Ano IV, número 14, maio de 2016, p. 21-32).

²³⁵ Não obstante, no caso de curtos períodos de migração para o meio urbano, a jurisprudência tem entendido que o início de prova material anteriormente produzido mantém sua eficácia probatória prospectiva, não havendo necessidade de produzir o denominado “reinício” de prova material. Estudaremos isto com maior detalhamento no capítulo V do presente trabalho, quando abordaremos o processo previdenciário rural. Por ora, convém, para elucidar o conceito, apenas transcrever o que diz o par. único do art. 159 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Na hipótese de períodos intercalados de exercício de atividade rural e urbana, (...) o requerente deverá apresentar um documento de início de prova material do exercício de atividade rural após cada período de atividade urbana”. No mesmo sentido, o §5º do art. 39 do mesmo diploma.

impede o cômputo do período rural remoto²³⁶, havendo, contudo, divergência quanto ao limite. Prevalece que é de no máximo um ano, mas não há uma definição segura²³⁷. Hoje, a lei já permite, como vimos, que o segurado especial exerça atividade remunerada (urbana ou rural) por até 120 dias, sem que isto resulte em sua desclassificação como tal. Há, por isso, até quem defenda que o período máximo de afastamento seja de 120 dias, como anotamos em rodapé. Porém, não parece ser este o melhor entendimento. Com efeito, há outras possibilidades mais plausíveis. No limite, é possível entender que o exercício de até 120 dias de atividade remunerada num ano não impede que aquele ano seja integralmente computado como de exercício de atividade rural²³⁸. Contudo, a fixação no meio urbano por período superior (desde que não extrapole certo limite, o qual, como consignamos, tem-se entendido ser de um ano), possibilita a junção do período de atividade rural anterior com o novo (além de permitir o uso, por extensão, da prova material com data pretérita), para que do somatório deles resulte a configuração do tempo necessário. Em suma, ficaria de fora do cômputo apenas o tempo de efetivo exercício de atividade urbana. Uma posição intermediária seria a de admitir a projeção da prova material pretérita, sem, contudo, o aproveitamento do período de atividade rural anterior.

Pois bem, e se o postulante a segurado especial exerceu atividade remunerada rural (por exemplo, como empregado rural) por período superior ao limite máximo tido

²³⁶ Neste sentido, a TNU, no PEDILEF n. 0505945-60.2006.4.05.8103: “Deve-se compreender a descontinuidade admitida em lei como a intercalação do labor rural ainda que com atividades de natureza diversa da rural, desde que com duração curta, ou seja, por período não relevante, que não infirme o princípio da presunção de continuidade do trabalho rural, pelo qual é possível inferir toda uma vida dedicada ao trabalho no campo. Insere-se nesse contexto o trabalhador rural que nos curtos períodos de entressafra deixa o campo em busca de trabalho urbano para sobreviver, retornando, logo após, às lides campesinas.”.

²³⁷ Há, por exemplo, quem defenda a possibilidade de afastamento por até três anos, em analogia ao período de graça máximo. Parece-nos, contudo, que no caso, como a hipótese não é de inatividade, mas sim de mudança de atividade, deve ser aplicado o período de graça mínimo, que é aquele necessário à readaptação ordinária do trabalhador (no caso, de sua aclimatação/ambientação ao meio urbano, ou seja, após um ano considera-se que já se encontra estabelecido, vencido um período de “teste”). Há ainda quem defenda que o afastamento pode ser de no máximo 120 dias ou quem defenda que não há limite, sendo sempre possível somar o período anterior. Estas últimas são minoritárias, não encontrado ressonância relevante.

²³⁸ Tal posição é defendida por Berwanger (O cômputo de períodos intercalados de atividade: uma abordagem constitucional voltada à cidadania do trabalhador rural. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (Coord.). Direito Previdenciário Revisitado. Porto Alegre: Lex Magister, 2014, p. 252): “o efeito (...) é de incluir esse período no cômputo da atividade rural. (...) não se trata de interrupção, mas período que deve ser considerado como de segurado especial.”. Em outro trabalho (*op. cit.*, 2013, p. 221), é ainda mais explícita: “A atividade rural em regime de economia familiar não deixa de existir pelo exercício temporário de trabalho urbano, ainda que remunerado, porque este é temporário, no período de entressafra. A atividade essencial continua sendo a agropecuária. Nesse período de até 120 (cento e vinte) dias, há duplo enquadramento: como segurado especial e como empregado. Ele não deixa de ser empregado, na sua relação com o empregador. Assim, não há qualquer alteração na relação trabalhista, tampouco nas obrigações tributárias do empregador.”.

como suportável pelo julgador? Seria possível, pelo fato de não ter migrado para o meio urbano, aproveitar a prova material prévia e computar o período anterior como segurado especial? Ou seria possível até mesmo agregar o período como empregado rural, visto que o art. 39, I, fala apenas em “exercício de atividade rural” (ou seja, genericamente)? Não é possível encontrar uma definição clara na jurisprudência, mas parece-nos que esta última, ou seja, a mais ampla, é a melhor solução.

Uma terceira e última aplicação: caso o postulante fique comprovadamente sem exercer nenhuma atividade laborativa (por exemplo, era segurado especial há alguns anos, mas, por qualquer razão, perde a posse da terra que explorava) durante certo tempo, caso a retome poderá agregar o período anterior à inatividade. Neste sentido, dispõe o art. 231 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Para fins de aposentadoria por idade (...) não será considerada a perda da qualidade de segurado nos intervalos entre as atividades rurícolas”.

Enfim, estas são as três potencialidades que vislumbramos na expressão.

Cabe, em arremate, analisar a possibilidade de prorrogação da qualidade de segurado após a cessação da atividade rural – seja por inatividade total, sem retomada, seja por ingresso definitivo em atividade urbana -, ou seja, a aplicação do “período de graça”. Como vimos, há quem a admita por até três anos, há quem admita por dois, há quem admita por apenas um e há até quem não admita. Convém deixar demarcado que no caso do segurado especial, mesmo no período base de um ano, temos que a lei fala em “até 12 (doze) meses após a cessação **das contribuições**, o segurado que deixar de exercer **atividade remunerada** abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração” (grifamos), ou seja, até neste caso tratar-se-á de aplicação analógica, já que o segurado especial não está em regime contributivo propriamente dito e não exerce atividade remunerada. Não obstante, o próprio INSS vem admitindo tal sistemática, como se pode extrair do que dispõe o art. 231 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Para fins de aposentadoria por idade (...) [deve] estar o segurado exercendo a atividade rural **ou em período de graça** na DER ou na data em que implementou todas as condições exigidas para o benefício.” (grifei). Tal prorrogação poderá ser útil caso a contingência se verifique, inclusive a velhice, no curso do período de graça.

6. Algumas considerações finais

6.1 Salário-de-benefício

Importante peculiaridade a ser aqui destacada diz respeito ao cálculo do fator previdenciário. Com efeito, o cálculo do salário-de-benefício engloba, em regra (para a imensa maioria dos benefícios), a seguinte sequência: define-se qual é o período básico de cálculo e, dentro de tal interregno, apura-se a média dos 80% maiores salários-de-contribuição, monetariamente atualizados, podendo ainda incidir ou não o fator previdenciário (incide facultativamente na aposentadoria por idade - ou seja, quando resultar em incremento do valor - e obrigatoriamente, em princípio, na aposentadoria por tempo de contribuição). O valor da renda mensal inicial do benefício corresponderá a um coeficiente aplicável sobre o salário-de-benefício, o que significa dizer que o cálculo deste é uma etapa precedente.

Pois bem, o fator previdenciário “será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar” (§7º do art. 29 da Lei n. 8.213/91), segundo fórmula constante no anexo da lei. Segundo o §9º do mesmo dispositivo, “para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados: cinco anos, quando se tratar de mulher; cinco anos, quando se tratar de professor (...)”, o que pode ser acumulado, resultando em adição de cinco anos no caso de professora. Isto decorre do fato de que a mulher pode se aposentar com cinco anos de tempo de contribuição a menos que o homem, idem quanto ao professor. Ademais, a mulher também pode se aposentar com redução de cinco anos em relação ao homem no requisito etário da aposentadoria por idade. Não obstante, não há diferenciação no cálculo no que tange ao trabalhador rural, o que pode resultar em especial prejuízo no cálculo do valor da aposentadoria por idade, em se tratando de relação contributiva.

Outro ponto que merece aqui menção é a regra que consta no §6º do art. 36 do Decreto n. 3.048/99, *in verbis*: “Para o segurado especial que não contribui facultativamente, o disposto no inciso II será aplicado somando-se ao valor da aposentadoria a renda mensal do auxílio-acidente vigente na data de início da referida aposentadoria, não sendo, neste caso, aplicada a limitação contida no inciso I do § 2º do art. 39 e do art. 183”. Isto significa, em síntese, que caso o segurado especial que não contribui facultativamente receba auxílio-acidente antes de se aposentar, o valor deste será incorporado (somado) ao valor da aposentadoria.

O cálculo do salário-de-benefício da aposentadoria por idade dita “híbrida” também reserva especificidades, mas deixaremos para analisá-lo no capítulo seguinte, já

que se afigura importante conhecer previamente o delineamento do benefício (ou da modalidade) em si.

CAPÍTULO IV – BENEFÍCIOS EM ESPÉCIE

1. Introdução

Convém apontar, em caráter introdutório, qual é o leque de benefícios devidos a cada espécie de segurado rural. Pois bem, ao empregado e contribuinte individual rurais são devidos, em tese, todos os benefícios que são destinados aos respectivos congêneres urbanos, ou seja, não há peculiaridades que valham a análise aqui, em termos de regra permanente. Aos segurados especiais não são devidos os seguintes benefícios: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial e salário-família. Se contribuir facultativamente, fará jus àquele primeiro¹, mas não a este último, de todo modo. Quanto à aposentadoria especial, há polêmica, assim como quanto ao auxílio-acidente e quanto ao preenchimento da carência no salário-maternidade, questões a serem analisadas logo adiante. Ademais, o segurado especial que contribui facultativamente faz jus à concessão das aposentadorias (por tempo de contribuição e idade) devidas ao segurado com deficiência, nos termos do parágrafo único do art. 70-B do Decreto n. 3.048/99².

É importante ressaltar que serão aqui analisadas apenas as eventuais peculiaridades que os benefícios possuem no meio rural, ou seja, não se fará um exame amplo deles (para então destacar as diferenças), do contrário estender-se-ia demasiadamente o trabalho com diagnósticos que podem ser facilmente encontrados em outras obras, de caráter geral. Em suma, nos concentramos nas especificidades.

Cabe analisar inicialmente a regra de transição trazida pelo art. 143 da Lei n. 8.213/91, em relação à sua extensão quanto ao rol de benefícios.

2 A regra de transição prevista no art. 143 da Lei de Benefícios

¹ Neste sentido, a Súmula n. 272 do STJ: “O trabalhador rural, na condição de segurado especial, sujeito à contribuição obrigatória sobre a produção rural comercializada, somente faz jus à aposentadoria por tempo de serviço, se recolher contribuições facultativas”. Do mesmo modo, o tempo de serviço como segurado especial, ainda que comprovadas as contribuições obrigatórias sobre a comercialização, não pode ser utilizado como tempo de contribuição (muito menos como carência), salvo, como veremos adiante, se em período anterior ao advento da Lei n. 8.213/91, por expressa disposição legal.

² A IN INSS/PRES n. 77 de 2015 dispõe em seu art. 418 que o segurado especial, que contribuir facultativamente ou não, terá direito à aposentadoria especial **por idade** à pessoa com deficiência (no parágrafo único, admite, inclusive, o cômputo de período urbano, nos mesmos termos do que ocorre quanto à aposentadoria dita “híbrida”, mantendo a redução em cinco anos no requisito etário em virtude da deficiência). O dispositivo é ligeiramente confuso, visto que exige, no inciso III, “o mínimo de quinze anos de tempo de contribuição, rural ou urbano, cumpridos simultaneamente na condição de pessoa com deficiência, independentemente do grau”.

Em sua redação, o dispositivo mencionado previa a possibilidade de concessão dos seguintes benefícios, no valor de 1 salário mínimo: aposentadoria por idade, durante 15 (quinze) anos, contados a partir da data da vigência da lei, se comprovado o exercício de atividade rural nos últimos cinco anos anteriores à data do requerimento, mesmo de forma descontínua; auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão ou pensão por morte, durante um ano, contado a partir da data da vigência da lei, desde se comprovado o exercício de atividade rural com relação aos meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício, mesmo que de forma descontínua, durante período igual ao da carência do benefício.

Trata-se de uma [mais uma] regra que tinha por escopo possibilitar a devida adaptação dos trabalhadores rurais ao novo regime, ou seja, sua transferência desde um regime que não previa sua contribuição direta para um novo essencialmente contributivo. Destarte, considerando que a “carência” anterior da aposentadoria por idade era de 60 meses, permitiu-se a concessão “graciosa” do benefício por igual período, o que, a nosso sentir, possibilitava, inclusive e sobretudo, o aproveitamento do período não-contributivo anterior. Não obstante, quem completasse o requisito etário após o prazo, veria ser descartado aquele período de atividade rural não-contributiva anterior ao advento do novel regime, visto que não pode ser utilizado como carência³. Parece-nos que foi por tal razão que, em 1995, tal prazo foi ampliado para quinze anos, período equivalente ao da nova carência do benefício em questão, havendo de se considerar ainda a tabela progressiva de transição prevista no art. 142 da Lei n. 8.213/91⁴. Como já vimos, houve ainda prorrogações posteriores.

Pois bem, quanto aos demais benefícios, que possuem carência de um ano (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) ou nenhuma (pensão por morte e auxílio-reclusão), o legislador optou por mantê-los por apenas um ano e não houve posterior prorrogação. Havia, portanto, uma cobertura “gratuita” pelo prazo de um ano, possibilitando a adaptação, sendo que a partir daí exigir-se-ia o cumprimento da

³ Em suma, o período rural não-contributivo anterior pode ser utilizado como tempo de serviço na aposentadoria por tempo de contribuição, embora não como carência, e pôde ser utilizado como carência na aposentadoria por idade durante dado interregno. Baltazar Júnior e Rocha fazem considerações similares às nossas: “se não eram exigidas contribuições no momento em que a atividade econômica foi realizada, o legislador entendeu não ser adequado surpreender o segurado que permaneceu toda a sua vida no campo, dele exigindo carência para a concessão de benefícios.” (*op. cit.*, p. 429).

⁴ O dispositivo em questão é aplicável ao “segurado inscrito na Previdência Social Urbana na data da publicação desta Lei, bem como para os trabalhadores e empregados rurais cobertos pela Previdência Social Rural”, o que significa dizer que não abarca em seu âmbito subjetivo quem antes não era segurado. Não obstante, uma vez mais a jurisprudência consolidou-se em sentido contrário...

carência, quando fosse o caso, além da qualidade de segurado, sempre em regime contributivo.

O que se pode extrair daí, a nosso sentir, é que a partir do advento do novo regime, passou-se a exigir o recolhimento de contribuições, ou seja, o que se intencionava era apenas possibilitar o aproveitamento do período pretérito, não propiciar uma isenção futura.

Quanto ao empregado rural, a questão relacionada ao porvir era solucionável, de toda forma, a partir do entendimento de que, sendo do empregador a obrigação de recolher, a comprovação do vínculo já permitiria o cômputo do período.

Quanto ao esporádico rural (que é hoje contribuinte individual, antigo autônomo), porém, o dilema é demasiado mais complexo, pois deveria estar já recolhendo, não fosse a previsão excepcional de concessão graciosa de aposentadoria por idade. Não obstante, a cobertura residual (quanto aos demais benefícios supracitados) não lhe seria estendida, caso não estivesse contribuindo.

No que tange ao segurado especial, embora hoje prevaleça que quanto a ele há uma regra permanente, nem sempre houve tal consenso, razão pela qual também perdurou durante muito tempo corrente prestigiada que sustentava a ausência dessa cobertura residual se não houvesse contribuição.

Importante ressaltar, todavia, que se formou corrente em sentido contrário no que concerne à cobertura que descrevemos como residual. Tal facção sustentava que se a lei “incentivava” o não-recolhimento das contribuições (não é o que nos parece, conforme já ressaltamos) - pois concedia o benefício “principal”, que é a aposentadoria programada por idade, sem a necessidade de recolhimentos -, não poderia deixar o trabalhador a descoberto quanto à cobertura residual não-programada. Assim, determinada linha jurisprudencial propugnava a concessão daqueles outros benefícios mesmo após vencido o prazo de um ano apostado na lei.

Trata-se de um debate superado pelo tempo, mas afigura-se conveniente referenciá-lo, como parte de um esboço histórico pós-CRFB de 1988.

Em seguida, passamos a analisar os benefícios que selecionamos – conforme os critérios de pertinência já descritos -, segundo sua conformação legislativa atual de caráter permanente.

3 Aposentadoria por idade

A aposentadoria por idade ao trabalhador rural encontra previsão constitucional expressa, como já vimos, no art. 201, §7º, II, que estabelece o requisito etário diferenciado em relação ao trabalhador urbano. A Lei n. 8.213/91 cuida do tema em seus arts. 48 a 51.

Os requisitos comuns para a concessão do benefício são, em síntese, a idade mínima (55 anos para a mulher, 60 anos para o homem) e uma carência⁵ de 180 contribuições mensais. Em relação ao empregado e ao contribuinte individual, salvo na regra de transição que já abordamos anteriormente, o cumprimento da carência se faz por meio de estabelecimento de vínculo contributivo, ou seja, são exigidas contribuições para o cumprimento da carência, ainda que no caso do empregado (e mesmo para o contribuinte individual, se contratado por pessoa jurídica) a exigência se dirija a seu contratante, que é o responsável tributário.

Para o segurado especial, contudo, o atendimento da carência é observado pela demonstração do exercício de atividade rural, como vimos no capítulo anterior do presente trabalho, ou seja, precisará demonstrar o exercício de atividade rural por 180 meses, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior à data-base utilizada para concessão do benefício, a qual deve ser concomitante ou posterior ao implemento da idade mínima⁶. Ademais, precisará ostentar qualidade de segurado por ocasião de tal data-base, observada a possibilidade de prorrogação extraordinária da qualidade de segurado, o que também já examinamos algumas linhas atrás. Assim, em resumo, o segurado especial precisará cumprir 180 meses de atividade rural, ainda que de forma descontínua, mas em período imediatamente anterior ao da data-base, observada, caso o cumprimento se dê antes do advento do requisito etário, a prorrogação extraordinária da qualidade de segurado, ou seja, a partir do momento em

⁵ Embora a lei expressamente denomine esse período de contribuição como carência, entendemos que, do ponto de vista técnico, não se trata aí propriamente de carência, mas sim de tempo de contribuição. Trata-se, contudo, de tema intrincado, cujo exame não cabe nos limites do presente trabalho, mas deixamos consignada a ressalva, por nos ser doutrinariamente cara.

⁶ A lei fala que “o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao **requerimento** do benefício” (§2º do art. 48 da Lei n. 8.213/91, grifamos). Não obstante, a doutrina e a jurisprudência não têm trabalhado tendo a data do requerimento como base para a concessão do benefício. Assim, o que se tem entendido é que, a partir do momento em que o postulante implementou o requisito da idade mínima, se vier a preencher o encargo do exercício de atividade rural por 180 meses a qualquer tempo, tal marco servirá como data-base (reunião de todos os requisitos em um dado instante) para concessão do benefício, como se fora um direito adquirido pendente apenas de exercício; destarte, não importa a ocasião do requerimento, ainda que feito após a perda da qualidade de segurado. O requerimento, assim, importará apenas para gerar os efeitos financeiros decorrentes da concessão do benefício. O §2º do art. 102 da Lei n. 8.213/91 traz, inclusive, respaldo legal para tal tese: “A perda da qualidade de segurado não prejudica o direito à aposentadoria para cuja concessão tenham sido preenchidos todos os requisitos, segundo a legislação em vigor à época em que estes requisitos foram atendidos.”.

que cumpriu os 180 meses de atividade rural, precisa manter a qualidade de segurado até o advento da idade mínima (que, nesse caso, será a data-base utilizada na concessão do benefício)⁷.

A qualidade de segurado é um requisito expressamente dispensado no caso em que a carência é cumprida em regime contributivo, nos termos do que dispõe o art. 3º, §1º, da Lei n. 10.666/2003: “Na hipótese de aposentadoria por idade, a perda da qualidade de segurado não será considerada (...), desde que o segurado conte com, no mínimo, o **tempo de contribuição** correspondente ao exigido para efeito de **carência** (...).” (grifamos). Ou seja, o requisito é dispensado apenas quanto à regra permanente (contributiva) aplicável aos segurados empregado e contribuinte individual (e até ao segurado especial que contribua facultativamente). Há, naturalmente, tese que pretende estender a regra ao segurado especial, mas a jurisprudência majoritária a tem refutado⁸, o que nos parece evidente em vista dos termos que destacamos em grifo no dispositivo transcrito, que exigem tempo de contribuição efetivo e carência em sentido [legal] estrito (o que o exercício de atividade rural não é, tendo em vista que a lei fala em “por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido”). É certo, contudo, que o dispositivo não tem seus efeitos limitados à aposentadoria urbana, como descuradamente alguma doutrina tem propagado, sendo aplicável também à aposentadoria rural de natureza contributiva, como não poderia deixar de ser, em vista do princípio constitucional que equipara urbanos e rurais.

Convém ressaltar que o §2º do art. 48 da Lei n. 8.213/91 fala que “o **trabalhador rural** deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício,

⁷ No mesmo sentido, o magistério de Baltazar Júnior e Rocha: “quanto à questão do que deve ser considerado como período imediatamente anterior ao requerimento, não se pode considerar (...) o período trabalhado pelo segurado há mais de 20 anos (...). Não é possível a concessão de *aposentadoria rural por idade* quando não comprovado o desempenho de *atividade rural* no período imediatamente anterior ao implemento do requisito etário. Nossa sugestão é fixar como um critério razoável, o maior prazo de manutenção da qualidade de segurado (...), ou seja, 36 meses. Assim, para fazer jus ao benefício (...), o segurado deve comprovar o exercício de atividade rural (...) [e] desde que entre a cessação do exercício de atividade e a data do implemento da idade não tenha decorrido um prazo maior do que 36 meses.” (*op. cit.*, p. 433).

⁸ O STJ, por exemplo, decidiu, pela sistemática dos recursos repetitivos (no bojo do REsp n. 1.354.908, tema n. 642), que “o segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício. Se, ao alcançar a faixa etária exigida no artigo 48, §1º, da Lei 8.213/1991, o segurado especial deixar de exercer atividade rural, sem ter atendido a regra transitória da carência, não fará jus à aposentadoria por idade rural pelo descumprimento de um dos dois únicos critérios legalmente previstos para a aquisição do direito. Ressalvada a hipótese do direito adquirido em que o segurado especial preencheu ambos os requisitos de forma concomitante, mas não requereu o benefício.”

por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido” (grifamos), ou seja, se refere ao trabalhador rural gênero. Não obstante, há de se fazer uma leitura sistemática, considerando que tal regra, em perspectiva permanente, se destina exclusivamente ao segurado especial, o que fica claro ao se analisar os demais dispositivos constantes na mesma lei e ao observar que apenas o segurado especial poderia merecer tratamento diferenciado com respaldo constitucional, para o que há expressa previsão, não sendo possível conferir prerrogativas aos demais segurados em detrimento de sua congênere urbana, já que, como já salientamos, o princípio-regra constitucional da equivalência entre urbanos e rurais é uma via de mão-dupla. Assim, quanto aos demais segurados, a aplicação se limita à regra de transição do art. 143 da Lei 8.213/91.

Sobre o valor da renda mensal inicial do benefício, caso de trate de relação contributiva, o cálculo observará o disposto no art. 50 da Lei n. 8.213/91, sendo de “70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício”. Quanto ao salário-de-benefício, a aplicação do fator previdenciário é facultativa, ou seja, tem lugar apenas caso beneficie o segurado.

No caso de concessão para o segurado especial em situação não contributiva, o valor do benefício será de um salário mínimo, assim como para todos os demais benefícios que substituam a renda.

3.1 A regra de transição prevista no art. 142 da Lei de Benefícios

O dispositivo em epígrafe cria uma regra de “amortecimento” em vista da transição de um regime anterior, que previa apenas 60 meses de carência para a concessão dos benefícios programados, para o atual, que prevê 180 meses. Estabelece, assim, que “Para o segurado inscrito na Previdência Social Urbana até 24 de julho de 1991, bem como para o trabalhador e o empregador rural cobertos pela Previdência Social Rural, a carência das aposentadorias por idade, por tempo de serviço e especial obedecerá à seguinte tabela, levando-se em conta o ano em que o segurado implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício (...)”, seguindo, daí, uma progressividade que começa no ano de 1991 e com 60 meses de carência, chegando até 180 meses a partir de 2011. A tabela tem o claro objetivo de não “colher de surpresa” nenhum segurado em trânsito para o cumprimento da carência (por exemplo, aquele que

ostentasse 55 meses de contribuição em 24/07/1991, com a expectativa de apenas mais 6 meses para atender o requisito, seria surpreendido com um incremento de mais 120 meses, não fosse essa regra de transição).

O debate mais relevante que tal dispositivo gerou se refere à exigência de que o postulante ostentasse qualidade de segurado em 24 de julho de 1991 ou se bastaria que houvesse ostentado tal qualidade em alguma ocasião anterior a tal marco, tendo prevalecido esta última interpretação, com ênfase na expressão “segurado inscrito (...) até”, ou seja, bastaria a filiação anterior, ainda que houvesse perda posterior da qualidade de segurado.

Outro debate interessante, mas que alcançou menor repercussão, diz respeito ao rol de segurados abrangidos pelo dispositivo, o qual já descrevemos anteriormente. Entendemos que abrange apenas aqueles segurados que estavam já em regime contributivo (excluídos, assim, os do PRORURAL) ou, no máximo, quem ao menos era segurado, ainda que em regime sem contrapartida direta.

Como se percebe, a partir da leitura do dispositivo transcrito, a regra se aplica também aos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e especial – não apenas por idade, portanto, mas é aqui que ganha mais relevância prática, especialmente para o que nos interessa, sendo esta a razão pela qual optamos por abordar a temática nesse momento.

3.2 Aposentadoria dita “híbrida” ou “mista”

O §3º do art. 48 da Lei n. 8.213/91 diz que **os trabalhadores rurais de que trata o § 1o deste artigo (i) que não atendam ao disposto no § 2o deste artigo (ii), mas que satisfaçam essa condição, se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado** (iii), farão jus ao benefício ao completarem 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos, se mulher.

Pois bem, o primeiro passo é analisar detidamente o texto, acima transcrito, que carrega o enunciado normativo, o qual foi destacado em partes para ser mais bem esquadrihado. Em primeiro lugar, é preciso isolar uma delimitação subjetiva de aplicação do dispositivo. Observando o trecho designado como (i), podemos concluir que o dispositivo é aplicável apenas aos trabalhadores rurais de que trata o §1º, que já dissemos quais são. Observando, ademais, o trecho (ii), percebe-se que o dispositivo é aplicável apenas à conjugação de período rural não-contributivo com período

contributivo (inclusive urbano), até mesmo porque a junção de períodos rurais e urbanos contributivos sempre foi possível. Isto significa que, atualmente, para períodos completados do fim de 2010 pra cá, o dispositivo é aplicável apenas ao segurado especial, o único dispensado de contribuir com base em regra permanente. A segunda parte contém ainda uma delimitação subjetiva de condição objetiva, ou seja, quem não ostentar 180 meses de atividade rural imediatamente anterior ao requerimento⁹ (exigida para a aposentadoria rural por idade que denominamos – doravante e para fins didáticos – “pura não-contributiva” ou, para simplificação, apenas “pura”), poderá complementar. Isto significa, em síntese, que quem possui 180 meses de atividade rural imediatamente anterior, pode obter a aposentadoria “pura”, quem não tem – ou seja, tem menos do que 180 – poderá complementar. Complementar o quê? O que falta para chegar a 180, obviamente. Por último, no trecho (iii), temos o que pode ser usado para complementar, ou seja, períodos de contribuição sobre outras categorias de segurado (em síntese, urbano ou averbado em contagem recíproca). A parte final do dispositivo traz o outro requisito, que é a implementação do requisito etário de 60/65 anos.

Resta claro, portanto, que a aposentadoria dita “híbrida” consiste em desdobramento da aposentadoria rural não-contributiva, permitindo àquele que ostenta atividade rural imediatamente anterior, mas por período inferior a 180 meses, complemente o que falta com período urbano. Em suma, destacando o que irá nos interessar mais especificamente, o período rural que pode ser utilizado não muda da “pura” para a “híbrida”, continua a ser apenas o imediatamente anterior, ou seja, não se abre a possibilidade de resgatar período rural remoto que não poderia ser utilizado na “pura”, mas permite-se tão somente a utilização adicional de período urbano. Trata-se, portanto, de uma regra destinada a melhorar a situação do segurado especial, ao permitir que à sua aposentadoria não-contributiva agreguem-se períodos contributivos, sendo mista ou híbrida apenas neste sentido. Por ser, assim, uma regra de exceção dentro de um sistema que é, por exigência constitucional, essencialmente contributivo, deve ser interpretada dentro desse espectro não-contributivo, o qual, novamente invocando a CRFB, limita-se ao segurado especial (salvo quanto a regras transitórias com eficácia já extinta).

⁹ Como já analisamos, embora a lei fale em “requerimento”, a interpretação prevalecente, em homenagem ao direito adquirido e ao desapego a um simples ato formal, é de que o ponto de partida (ou de chegada, na verdade) deve ser qualquer marco posterior ao implemento da idade mínima.

Convém salientar que tal dispositivo foi inserido no ano de 2008, sendo que a situação que se verificava antes de seu advento - e que inspirou sua criação - era a de que o segurado especial que ostentava 15 anos de atividade rural não-contributiva fazia jus à concessão do benefício, mas aquele que possuía 10 anos somados a outros 5 de efetiva contribuição (como trabalhador urbano, por exemplo) ficava desprotegido, mesmo que, para o sistema, sua situação fosse até financeiramente mais benéfica, afinal efetivamente verteu contribuições. Algumas decisões judiciais esparsas, diante de casos concretos com tais circunstâncias, concediam o benefício, mas ainda não havia um posicionamento jurisprudencial firme a respeito. Destarte, o legislador objetivou sanar esse paradoxo aparente, permitindo o acréscimo de período contributivo sob outras categorias de segurado ao tempo de exercício de atividade rural recente não-contributivo, desde que restasse observado o limite etário urbano, para evitar fraudes¹⁰.

O que deve ser ressaltado, uma vez mais antes de prosseguirmos, é que o período de atividade rural que pode ser utilizado aqui, na aposentadoria por idade dita “híbrida”, é o mesmo que poderia ser utilizado lá, na aposentadoria por idade rural “pura”, ou seja, apenas o imediatamente anterior à data-base. De fato, o §3º, supracitado, faz expressa referência ao §2º, dizendo que quem não ostentar período de atividade rural suficiente ao preenchimento deste, pode se valer de períodos contributivos sob outras categorias de segurado. Em suma: se tem 15 anos de atividade rural, se enquadra no §2º; se tem menos, pode somar período contributivo. É evidente, assim, que o §3º não permite a utilização de período não contributivo que não poderia ser aproveitado pela regra do §2º, ou seja, não possibilita que se busque, em resgate, aquele período rural dito “remoto”, que seria irrelevante no §2º. Trata-se de uma regra que observa um princípio de justiça e de lógica, a permitir que aquele que exerceu atividade rural recente em tempo insuficiente possa agregar período de contribuição, e não de regra que visa colher a situação do trabalhador que deixou o campo com destino à cidade¹¹.

¹⁰ Do contrário, bastaria ao trabalhador urbano que já ostentasse 15 anos de atividade rural, migrar, ao implementar o requisito etário rural, para o meio campesino por um mês, quando já faria jus ao benefício com cinco anos de antecipação.

¹¹ Segundo nos parece, há certa anarquia na jurisprudência e doutrina em torno do tema. Frederico Amado, por exemplo, afirma que “permitir a aposentadoria por idade híbrida somente ao segurado que ostente a qualidade de trabalhador rural (...) se afigura uma discriminação negativa contra o trabalhador urbano (...)” (op. cit., p. 664). No mesmo sentido, Lazzari e Castro: “Não existe justificativa fática ou jurídica para que se estabeleça qualquer discriminação em relação ao segurado urbano (...)” (op. cit., p. 696). Ora, o trabalhador urbano pode agregar períodos rurais contributivos. A diferença que se coloca aqui é a possibilidade de computar período rural não-contributivo recente, o que a CRFB possibilita apenas ao segurado especial, pelo que a lei se limita a atender à determinação constitucional, pelo que não

Destarte, segundo nos parece, reside incompreensão, em doutrina e jurisprudência – especialmente a do STJ –, em torno do tema, a qual tem origem no próprio percurso hermenêutico, como acreditamos ter demonstrado. Com efeito, sustentamos que a interpretação, embora não se resuma ao postulado normativo, deve por este começar. Não obstante, a corrente doutrinária dominante acaba passando ao largo do que o dispositivo diz, propagando a ideia de que se trata de um benefício que visa contemplar aquele que optou pelo êxodo rural, uma noção “romântica” que carece de fonte e substrato jurídico.

O próprio INSS tem emprestado uma interpretação equivocada (a nosso sentir) ao dispositivo, entendendo que ele se aplica apenas ao postulante que tem a atividade rural como a última desempenhada. Isto fere até a lógica, pois bastaria ao trabalhador migrar para o campo por um dia e então requerer o benefício. Na verdade, não importa propriamente qual foi a atividade desenvolvida por último, mas sim qual é o período rural aproveitável, que, como já deixamos delineado, é apenas aquele que poderia ser utilizado na aposentadoria por idade rural “pura”. Em suma, se o período rural é descartado lá, é inútil também aqui, então tem-se aí qual é o trajeto que deve ser percorrido para apurar o direito ao benefício.

Vejamos, por exemplo, a argumentação da qual se vale Berwanger para defender a criação da regra: “se o direito à aposentadoria era admissível com 180 contribuições e com 180 meses de atividade rural também, não havia razão para que não o fosse caso parte do período fosse numa condição e parte fosse noutra.”¹². Falta, porém, acrescer que o direito era admissível àquele que reunisse 180 meses de atividade rural **imediatamente anterior ao requerimento** (ou, como já vimos, a qualquer marco posterior ao implemento da idade mínima), e não a qualquer tempo – e aí está justamente a diferença crucial, da qual o magistério de Berwanger se desgarra, um obstáculo significativo ao qual o STJ também não se atenta. Aí se situa, portanto, o ponto nodal da divergência, sendo que, *data maxima venia*, a legislação posta não comporta esse “resgate” do tempo rural remoto¹³. De fato, a aposentadoria dita

há falar em atentado à isonomia aqui. A justificativa jurídica está na própria CRFB, na exceção que ela abre ao segurado especial – e somente a ele – dentro de um regime marcadamente contributivo. Portanto, estender a regra para contemplar outras hipóteses é que se afigura inconstitucional, pois o único segurado que goza da possibilidade de computar tempo não-contributivo a título de “carência” é o segurado especial.

¹² *Op. cit.*, 2016, p. 51.

¹³ Berwanger (*idem*, p. 54) aduz ainda que “a norma seria praticamente sem efeito se não fosse possível essa interpretação (de que a última atividade pode ser urbana) ou o dispositivo seria de pouca aplicabilidade, vez que a realidade demonstra que a tendência é a atividade rural seguida da atividade

“híbrida” é apenas um desenvolvimento ou decomposição da aposentadoria por idade rural “pura” - o que a própria topografia do dispositivo que a cria, somada à referência expressa que este faz (“os trabalhadores rurais **de que trata o § 1o deste artigo que não atendam ao disposto no § 2o deste artigo**, mas que satisfaçam **essa condição**, se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado”) deixam evidenciado - e não algo absolutamente novo.

3.2.1 Cálculo do valor do benefício

A forma de calcular a renda mensal inicial – RMI do benefício é trazida pelo §4º do art. 48 da Lei n. 8.213/91, de forma pouco precisa. Com efeito, o dispositivo diz que o cálculo da renda mensal do benefício será apurado de acordo com o disposto no inciso II do caput do art. 29 da Lei, considerando-se como salário-de-contribuição mensal do período como segurado especial o limite mínimo de salário-de-contribuição da Previdência Social.

Ocorre que o dispositivo a que se refere - o 29, II - cuida apenas do salário-de-benefício, que é um dos componentes do cálculo da RMI, sendo necessário ainda aplicar uma alíquota, que não diz qual será. Trata-se, portanto, de uma previsão “manca”. O que está dito apenas é que, no cálculo do salário-de-benefício, apura-se os salários-de-contribuição da seguinte forma: nos meses em que houve efetiva contribuição, a base de cálculo utilizada; nos meses de atividade rural não-contributiva, toma-se por base de cálculo o salário mínimo. Isto, porém, não resolve todos os problemas, como dito.

Admitamos, a partir de uma interpretação sistemática, que é aplicável no cálculo o art. 50 da Lei n. 8.213/91 (o que parece, além de lógico, inevitável), que diz que “A aposentadoria por idade (...) consistirá numa renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício”. Resta saber, por fim, se o período de atividade rural não-contributivo serve ou não para majorar tal coeficiente de cálculo. Pois bem, o dispositivo diz que se deve partir de um

urbana.”. O argumento fala por si só, ou melhor, nada diz. O fato de que os casos que se subsumem à norma serem mais raros numa interpretação do que em outra é irrelevante juridicamente, em especial quando o que está em jogo é uma norma de exceção, que permite a aposentação com utilização de tempo não contributivo, ou seja, um favor fiscal. Como dito, o legislador cria uma benesse com um escopo específico, mas a jurisprudência – baseando-se num suposto princípio *in dubio pro misero*, nebuloso, que não está escrito em lugar nenhum e não parece encontrar solo fértil numa relação de seguro - esgarça a própria semântica do enunciado normativo.

piso de 70% e agregar 1% a cada grupo de doze **contribuições**. Destarte, onde não há contribuição, não há possibilidade de cômputo, pelo que apenas o período efetivamente contributivo poderia ser aí utilizado. O raciocínio parece evidente – e é mesmo –, mas não para o STJ, que resolveu, por razões que não são passíveis de explicação racional, entender que mesmo o período de atividade rural deve ser computado para majorar o coeficiente de cálculo. Temos aqui, como diz a canção, o “paradoxo perfeito”, sem sombra de dúvida a incúria atinge aqui o seu grau máximo. Ora, na aposentadoria por idade urbana “pura”, o STJ não admite que o período de atividade rural, mesmo o anterior a 1991, seja utilizado no preenchimento da carência, muito menos para majorar o coeficiente de cálculo. Aqui, na dita “híbrida”, contudo, contraditoriamente admite as duas coisas! Enfim, mais tinta não gastaremos inquirindo sobre o que não nos parece comportar uma análise racional produtiva.

4 Salário-maternidade

Conforme advertência que fizemos no início do presente capítulo, ressaltamos que tal benefício não resguarda distinções relevantes próprias ao meio rural¹⁴, exceto duas, que se circunscrevem à segurada especial.

A primeira, que já aventamos, é a possibilidade de o benefício ser concedido à segurada especial menor de 16 anos, tendo em vista que o exercício de atividade rural é uma situação de fato que, caso demonstrada, ainda que eivada de ilicitude, não poderia deixar a gestante/lactante a descoberto. Trata-se do entendimento hoje prevalecente em jurisprudência.

A segunda diz respeito ao período de carência. O que ocorre é que o art. 25, III, da Lei n. 8.213/91 diz que o período de carência no salário-maternidade aplicável às seguradas de que tratam os incisos V [contribuinte individual] e VII [segurada especial] do art. 11 e o art. 13 [segurada facultativa] é de dez contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39. Este último dispositivo, por sua vez, diz que para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de um

¹⁴ Cabe referenciar, porém, um dado de caráter histórico-legislativo. A Lei n. 8.213/91 não previa em sua redação original o salário-maternidade para a segurada especial (houve veto presidencial ao art. 100 daquela lei, que trazia a previsão), o que foi alterado apenas com o advento da Lei n. 8.861/94. O benefício era originariamente restrito às seguradas empregada, inclusive doméstica, e trabalhadora avulsa. Em 1999, pela Lei n. 9.876, foi estendido à contribuinte individual e à facultativa.

salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos doze meses imediatamente anteriores ao do início do benefício.

A primeira corrente, capitaneada por Marisa Ferreira dos Santos e à qual aderimos, diz que o período será de dez meses no caso de segurada especial que também contribua facultativamente, visto que o supracitado art. 25, III, além de fazer ressalva expressa à regra do par. único do art. 39, ainda fala em “dez **contribuições mensais**”, ou seja, se limita ao regime contributivo. Assim, no caso da segurada especial que não contribui facultativamente, aplica-se a outra regra transcrita, que exige doze meses de atividade rural.

A segunda corrente, que tem como expoente a doutrina de Baltazar Júnior e Machado da Rocha, diz que é aplicável, sempre, a regra do art. 25, III, visto que sua redação data do ano de 1999 (até então, a carência era, em regra, dispensada em qualquer hipótese), enquanto a outra é de 1994. Esta tese vem prevalecendo na prática, tendo em vista que o próprio Regulamento (Decreto n. 3.048/99), diz, em seu art. 93, §2º, que a carência é dez meses, ou seja, o INSS vem observando tal prazo administrativamente (também assim dispõe a IN INSS/PRES n. 77 de 2015, em seu art. 346). Do ponto de vista teórico, contudo, a outra nos parece irrefutável, já que o fato de a legislação ser posterior obviamente não alcança qualquer relevância se ela própria estabelece uma ressalva, tornado, portanto, o conflito aparente de normas uma questão de relação entre norma geral e especial.

5 Auxílio-acidente

A controvérsia essencial relacionada a tal benefício foi examinada no capítulo anterior, mas a retomaremos aqui brevemente.

Nos termos do art. 18, §1º, da Lei n. 8.213/91, “somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I [empregado], II [doméstico], VI [trabalhador avulso] e VII [segurado especial] do art. 11 desta Lei”, ressaltando que o doméstico foi incluído no rol apenas em 2015, enquanto os demais ali constam desde a redação originária. Inclusive, até o advento da Lei n. 9.032/95, todos os benefícios decorrentes de acidente de trabalho (e, até então, a contingência para a concessão do auxílio-acidente se limitava às sequelas decorrentes de acidente de trabalho) se limitavam àquele rol de segurados e seus dependentes (é dizer, inclusive a pensão por morte acidentária).

Ocorre que o art. 39, I, da Lei n. 8.213/91, em sua redação originária, não previa o auxílio-acidente no rol de benefícios devidos ao segurado especial que não recolhe contribuições facultativas, situação que se alterou somente em 2013. Assim, determinada corrente, à qual aderimos, sustenta que, até então, o benefício seria devido apenas no caso de o segurado especial recolher contribuições facultativas, numa interpretação sistemática¹⁵. A outra corrente defendia uma aplicação plena e isolada do supracitado art. 18, §1º, reconhecendo o direito ao benefício em qualquer hipótese¹⁶.

¹⁵ Neste sentido, v. g., Luiz Rogério da Silva Damasceno: “No caso específico do segurado especial, o intérprete precisa lançar mão do critério sistemático para chegar à conclusão correta acerca do direito ao benefício. É necessário fazer um cotejo legal com outros dispositivos da própria Lei 8.213/91 para saber em que condições o seguro especial faz jus ao auxílio-acidente. (...) Desse modo, a concessão do auxílio-acidente para o segurado especial, tal como a aposentadoria por tempo de contribuição, cairia na regra contida no dispositivo do inciso II [do art. 39 da Lei n. 8.213/91] (...), ou seja, para fazer jus a percepção do referido benefício o segurado especial precisa estar contribuindo facultativamente.” (A concessão de auxílio-acidente ao segurado especial: a reviravolta legislativa decorrente do advento da lei 12.873/2013. Revista Juris Plenum Previdenciária, Caxias do Sul, v. 2, n. 8, p. 51-62, nov. 2014). Neste sentido, decidiu o STJ no AgRg no AREsp n. 149.912.

¹⁶ Decidiu recentemente o STJ, no bojo do REsp n. 1.361.410, pela sistemática dos recursos repetitivos, no sentido de que o segurado especial já fazia, mesmo antes do advento da Lei n. 12.873/2013, jus à percepção de auxílio-acidente, independentemente de recolher contribuições facultativas. O entendimento central foi o de que no caso de conflito de preceitos, “deve prevalecer aquele mais favorável ao trabalhador, em face do caráter social do direito previdenciário e da observância do princípio *in dubio pro misero*”. Não é aqui o lugar adequado para um debate mais aprofundado em torno da interpretação das normas previdenciárias. Cabe, contudo, consignar algumas breves linhas.

O princípio mencionado – a se admitir sua existência – pode ser utilizado como um critério para solução de casos concretos quando o julgador, diante das provas produzidas, está em dúvida acerca da decisão a tomar. Em suma, na incerteza probatória, deverá conceder a proteção social. Aí está, diga-se de passagem, a utilização mais corriqueira que se dá, por exemplo, ao princípio do *in dubio pro reo* (*favor rei*) no Direito Penal (até mesmo porque tal princípio não está expressamente previsto pela CRFB, resultando de construção doutrinária – para além de previsão implícita no art. 386, VII, do Código de Processo Penal –, como uma decorrência especialmente da presunção de inocência – esta, por sua vez, já derivada, em tal consequência ou acepção, de uma compreensão alargada do art. 5º, LVII, CRFB –, ou seja, como a própria nomenclatura indica, um mandamento que permite ao julgador direcionar o raciocínio de modo a superar a vedação ao *non liquet* no caso concreto). Trata-se, portanto, de um instituto de direito processual, um critério de decisão, relacionado com [a distribuição d]o ônus da prova, ou seja, o postulante [à proteção social] não estaria obrigado a produzir prova plena, senão apenas a conduzir o julgador ao campo da insegurança, da indeterminação.

O princípio, contudo, pode ser também utilizado como um cânone para a interpretação das normas jurídicas. Já se está aí, por óbvio, em patamar mais avançado, no campo da hermenêutica, não se tem mais (ou meramente) um instituto processual. Em tal caso, cabe apontar dois cenários.

No primeiro, o intérprete cogita acerca de todas as possibilidades interpretativas, caminhando, conforme os diversos métodos hermenêuticos consagrados (ou sugeridos, como se queira) pela ciência jurídica, em busca daquela que se afigura mais condizente, mais adequada, mais razoável. Sabemos, contudo, que há casos em que uma norma permite mais de uma compreensão sensata, plausível, racional. Em tal hipótese, o princípio seria utilizado então como um vetor interpretativo final, o “fiel da balança” (o “fator de desempate”) da atividade hermenêutica.

No segundo cenário, diversamente, o intérprete se vale do princípio como vetor apriorístico, ou seja, não procura primeiramente discernir as vias coerentes – isolando, por conseguinte, as incongruentes –, senão já inicia o percurso imbuído pelo sentimento de encontrar a interpretação de maior alcance, que confira o maior nível de proteção social, qualquer que seja ela. Destarte, qualquer obstáculo, por menor e mais irrelevante que seja, é reconhecido sempre como um óbice intransponível aos demais itinerários possíveis. Lado outro, ao contrário: por maiores que sejam os entraves que se apresentam para se chegar ao destino pretendido, eles são deixados de lado, solenemente superados em nome do dito princípio. Em suma, diante de diversas leituras possíveis, colhe-se aquela que possibilita a maior proteção social, ainda que

Hoje, a questão está legislativamente superada quanto a sinistros ocorridos a partir da alteração processada em 2013.

Há ainda outra controvérsia de natureza temporal. Na legislação anterior à CRFB/1988, o segurado rural não fazia jus à concessão de auxílio-acidente, razão pela qual entendemos que no caso de o evento incapacitante ter ocorrido em momento anterior, não deve ser coberto pelo RGPS. Neste sentido:

RE 190968 / SP - SÃO PAULO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO
Julgamento: 14/03/2000
Órgão Julgador: Segunda Turma

Ementa
 BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO - TRABALHADORES URBANOS E RURAIS - IGUALIZAÇÃO.
 A igualização dos trabalhadores urbanos e rurais para efeito de benefícios previdenciários decorreu da Carta de 1988. Descabe emprestar ao diploma eficácia retroativa.

Não obstante, há corrente jurisprudencial em sentido contrário, que também encontra ressonância em julgado do STF, cuja ementa passamos a transcrever:

RE 197516 AgR / SP - SÃO PAULO
AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA
Julgamento: 15/12/1998
Órgão Julgador: Segunda Turma

EMENTA
 AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. LEI Nº 6.367/76. AUXÍLIO SUPLEMENTAR AO TRABALHADOR RURAL. BENEFÍCIO CONCEDIDO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. DISTINÇÃO ENTRE TRABALHADOR RURAL E URBANO. INEXISTÊNCIA.
 1. Conquanto o infortúnio tenha ocorrido na vigência da EC- 01/69, há que se observar que o direito fora deferido ao rurícola na vigência da Constituição Federal de 1988, que não mais estabelece diferença entre o trabalhador urbano e o rural.
 2. Tratando-se de fato modificativo do direito postulado, deve-se tomá-lo em consideração no momento da prestação jurisdicional requerida. Agravo regimental não provido.

No mesmo sentido, decisão proferida pelo próprio STF no ARE 713338 AgR. Há, destarte, indefinição sobre o tema, sendo que no caso de a controvérsia sobre direito intertemporal ser solucionada aqui no sentido de aplicação “regressiva” (quanto a colher o sinistro ocorrido em data anterior, embora os efeitos financeiros sejam *ex nunc*) da legislação posterior, naquela outra situação que examinamos, por coerência, o entendimento deverá guardar similitude¹⁷.

seja a mais desafinada, inarmônica (por vezes, até mesmo ilógica), inusitada, atípica - cujas disfunções são enevoadas e os hiatos colmatados apenas em virtude de brutal condescendência, a um nível de tolerância excepcionalíssimo.

Esta segunda concepção nos parece flagrantemente inadmissível, porém sua utilização tem sido, a nosso sentir, bastante corriqueira na jurisprudência previdenciária hodierna.

¹⁷ Damasceno, em relação ao debate anterior, sustenta que “a nova previsão legislativa não vem a infirmar toda a tese sustentada acima acerca da necessidade de contribuições para que o segurado especial fizesse

6 Aposentadoria especial

A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição (trata-se de classificação de caráter doutrinário, já que não é assim expressamente considerada pela legislação), com redução deste, concedida em razão do exercício de atividades consideradas efetiva ou potencialmente prejudiciais à saúde ou à integridade física. Os requisitos para a concessão de aposentadoria especial são: a) carência de 180 contribuições mensais (art. 25, II, da Lei 8.213/91), observada, para o segurado inscrito no RGPS até 24/07/1991, a regra de transição do art. 142 da Lei 8.213/91; e b) labor em condições especiais durante 15, 20 ou 25 anos, a depender de qual seja o agente nocivo (art. 57, caput, da Lei 8.213/91).

Ainda que o interessado não complete o tempo suficiente à aposentação em atividade especial, há a possibilidade de se converter o tempo de serviço prestado sob condições especiais em tempo comum.

Segundo entendimento consagrado em jurisprudência, é a legislação vigente à época da prestação de serviço que define se a atividade é ou não considerada especial (§1º do art. 70 do Decreto n. 3.048/99). Assim, é salutar proceder a um breve e simples escorço histórico acerca da evolução do tratamento legislativo conferido à exposição a agentes nocivos.

Até o advento da Lei n. 9.032/95 (28/04/1995), admitia-se duas formas de se considerar o tempo de serviço como especial: a) enquadramento por categoria profissional (conforme a atividade desempenhada pelo segurado prevista em regulamento); b) enquadramento por agente nocivo (independentemente da atividade ou profissão exercida, o caráter especial do trabalho decorria da exposição a agentes insalubres arrolados na legislação de regência). Os anexos dos Decretos 53.831/64 e 83.080/79 consignavam as categorias profissionais consideradas como de atividade especial, assim como os agentes nocivos.

jus ao auxílio-acidente. Muito pelo contrário, ela a confirma. (...) A Lei 12.873/13 não pode ser aplicada retroativamente para acidentes ocorridos em períodos anteriores a sua vigência em atenção aos princípios da segurança jurídica, da irretroatividade da Lei e do *tempus regit actum*.” (*op. cit.*).

A legislação mais recente (pós 29/04/1995) exige dois requisitos: a) comprovação do tempo de trabalho permanente¹⁸, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física¹⁹ (§3º do art. 57 da Lei n. 8.213/91); b) comprovação de exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício (§4º do art. 57 da Lei n. 8.213/91).

Há, ademais, uma limitação subjetiva imposta pelo art. 64 do Decreto n. 3.048/99: “a aposentadoria especial, uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção (...)”. Conforme já expusemos no capítulo anterior, há intenso debate jurisprudencial em torno da possibilidade de extensão subjetiva, considerando que a limitação está em diploma infralegal, para qualquer contribuinte individual, assim como para o segurado especial que faça recolhimentos facultativos, pelo que para lá remetemos o leitor.

Deixando de lado esse debate sobre a extensão subjetiva, temos que, a partir de 1995, haveria necessidade de exposição permanente a algum agente nocivo.

Até 1995, contudo, a possibilidade de enquadramento se dá por categoria profissional, especialmente a partir do disposto no item 2.2.1 do Decreto nº 53.831/64, que menciona: “Ocupações Agrícolas, Florestais, Aquáticas; Agricultura; Trabalhadores na agropecuária”.

O primeiro ponto a se ressaltar é o de que até o advento da Lei n. 8.213/91, os trabalhadores rurais (salvo os vinculados à previdência urbana) não faziam jus sequer a aposentadoria por tempo de contribuição, muito menos a aposentadoria especial, sendo que não lhes era exigida contribuição previdenciária direta, como já vimos em nosso esboço histórico. Destarte, é difícil sustentar que poderiam ver reconhecido tempo especial nesse período anterior. A principal controvérsia, portanto, se coloca a partir de 1991 e até 1995.

¹⁸ Considera-se trabalho permanente aquele que é exercido de forma não ocasional nem intermitente, no qual a exposição do segurado ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço (art. 65 do Decreto n. 3.048/99).

¹⁹ A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário denominado perfil profissiográfico previdenciário - PPP, na forma estabelecida pelo INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (§2º do art. 68 do Decreto 3.048/99).

O excerto a seguir transcrito faz um interessante esboço acerca da legislação de regência, consignando um interessante, e bem respaldado, posicionamento acerca da matéria em exame:

Em relação à especialidade da atividade campesina, embora o item 2.2.1 do Decreto nº 53.831/64 disponha como insalubres as funções dos trabalhadores na agropecuária, não é possível o enquadramento de todo e qualquer labor rural. Ressalte-se que os empregados do setor agrário da empresa agroindustrial apenas, com o Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho de 1969, que passou a dispor sobre a Previdência Social Rural, foram alçados a categoria dos segurados obrigatórios. Por sua vez, a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971 extinguiu o Plano Básico da Previdência Social (Decreto-Lei nº 564/69) e instituiu o PRORURAL, estabelecendo que a empresa agroindustrial, anteriormente vinculada ao extinto IAPI e ao INPS, continuaria vinculada ao sistema geral da Previdência Social. Com a Lei Complementar nº 16, de 30 de outubro de 1973, os empregados das empresas agroindustriais e agrocomerciais passaram a beneficiários do PRORURAL, com exceção dos empregados que desde a data da Lei Complementar nº 11/1971, contribuíram para o INPS, restando-lhes garantida a condição de segurado deste Instituto. Tal garantia continuou sendo assegurada pelo Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, em seu artigo 6º, § 4º. Observe-se que, os segurados do Plano Básico da Previdência Social e do PRORURAL faziam jus à aposentadoria por velhice ou por invalidez, e os empregados de agroindústria, que foram incluídos no regime geral, a aposentadoria por tempo de serviço e, conseqüentemente, a aposentadoria especial, tendo em vista que realizavam o recolhimento das contribuições previdenciárias. Assim, a especialidade da atividade campesina é assegurada ao empregado de empresa agroindustrial, incluída no regime urbano, na forma do Decreto nº 704/69, que se encontrava no Plano Básico da Previdência Social ou no regime geral da previdência.”

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO - Processo: AC 24502 SP 2002.03.99.024502-6 - Relator(a): DESEMBARGADORA FEDERAL MARIANINA GALANTE - Julgamento: 02/06/2008 - Órgão Julgador: OITAVA TURMA)²⁰

Em suma, embora não seja um entendimento pacífico, prevalece que no período anterior à entrada em vigor da Lei 8.213/91, apenas os empregados de empresas agroindustriais e agrocomerciais vinculados ao regime urbano fariam jus ao cômputo da atividade exercida como especial.

No período posterior, porém, desaparece o óbice, pelo que ao menos o empregado e o avulso rurais poderiam pleitear o enquadramento (e os demais a depender da solução que se dê àquela controvérsia anterior acerca da limitação subjetiva). Neste sentido:

Anteriormente à edição da Lei nº 8.213/91, impossível o enquadramento dos períodos trabalhados para fins de conversão como tempo especial. Após, com

²⁰ Em sentido semelhante, o TRF-3 na AC 3733 SP 2002.03.99.003733-8: “tempo laborado como lavrador não pode ser considerado como atividade especial, não obstante o item 2.2.1 do Decreto nº 53.831/64, pois inexistente, à época da prestação do serviço agrícola, amparo legal acerca da possibilidade de recebimento de aposentadoria por tempo de serviço pelo trabalhador rural”.

a equiparação do trabalhador rural ao urbano, viável se presentes os pressupostos legais, em especial que o desempenho laboral se relacione à agropecuária, conforme exige a descrição contida no código 2.2.1, do anexo ao Decreto-lei nº 53.831/64.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO - Processo: AC 3283 SP 0003283-77.2003.4.03.6120 - Relator(a): DESEMBARGADORA FEDERAL THEREZINHA CAZERTA - Julgamento: 29/04/2013 - Órgão Julgador: OITAVA TURMA)

Manifestamos nossa adesão ao entendimento acima consignado, que é o que vem prevalecendo na jurisprudência. Não sendo prevista a aposentadoria por tempo de serviço para o trabalhador rural, não era, por uma razão lógica, possível o enquadramento da atividade como labor sob condições especiais. Não obstante, com o advento da Lei 8.213/91, o trabalhador rural foi equiparado ao urbano, razão pela qual o enquadramento passou a ser viável. Assim já decidiu o Pleno do Conselho de Recursos da Previdência Social:

Nº de Protocolo do Recurso: 37322.003165/2007-95

Unidade de Origem: GERÊNCIA EXECUTIVA BAURU-SP

Documento: 143.932.337-0

Relatora: Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro

EMENTA: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. TRABALHO PRESTADO NA AGRICULTURA. CONVERSÃO. POSSIBILIDADE. LIMITES E REQUISITOS.

1. Até a edição da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, é possível o enquadramento como especial do labor prestado na agricultura (código 2.2.1 do Anexo ao Decreto nº 53.831, de 25.03.1964), desde que o trabalhador estivesse vinculado ao setor rural da agroindústria canavieira e a respectiva empresa necessariamente inscrita no extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários - IAPI. Interpretação da Lei Complementar nº 11, de 25.05.1971 (art. 29).

2. Após a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e até a publicação da Lei nº 9.032, de 28.04.1995 (in DOU de 29.04.1995), que extinguiu a possibilidade de enquadramento por categoria profissional, admite-se o reconhecimento como especial de todo e qualquer trabalho exercido na agricultura, sob pena de inviabilizar-se o regramento que assegura igualdade a todos que estejam na mesma situação jurídica (Constituição Federal, art. 5º, caput c/c o art. 2º, inc. II, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

3. Incidente de Uniformização de Jurisprudência conhecido e desprovido.

Destarte, é passível de reconhecimento como especial do período laborado entre 24/07/1991 a 28/04/1995. Contudo, discute-se ainda o âmbito de aplicação do termo “trabalhadores na agropecuária”, categoria profissional que possibilitaria o enquadramento. Em síntese, há quem exija que o labor seja tanto na agricultura como na pecuária, mas há quem defenda que pode ser tanto num setor quanto no outro. Trata-se de controvérsia ainda sem solução evidente em jurisprudência. A IN INSS/PRES n. 77 de 2015 estabelece em seu art. 273, IV, *a*, que o período de atividade rural do

trabalhador rural amparado pela Lei nº 11, de 25 de maio de 1971 (FUNRURAL) exercido até 24 de julho de 1991, não será computado como especial, por inexistência de recolhimentos previdenciários e consequente fonte de custeio à Previdência Social e na alínea *b* do mesmo dispositivo que somente a atividade desempenhada na agropecuária (prática de agricultura e da pecuária nas suas relações mútuas), exercida por trabalhadores amparados pelo RGPS, permite o enquadramento no item 2.2.1 do quadro anexo ao Decretos nº 53.831, de 25 de março de 1964, não se enquadrando como tal a exercida apenas na lavoura. Tem-se aí o posicionamento administrativo do INSS. O termo “agropecuária” é, em nossa percepção, equívoco, se nos basearmos na linguagem corrente, ou seja, se observamos as ocasiões em que normalmente é utilizado. Com efeito, segundo os léxicos, designa o “estudo da agricultura e da pecuária, em suas relações recíprocas” ou a “atividade que combina agricultura e pecuária”²¹. Não obstante, o termo é também usado, especialmente em linguagem coloquial, como um gênero, a se referir indistintamente a ambas a atividades, sem que estejam necessariamente associadas. Cabe indagar, ainda, porque apenas a atividade agropecuária, envolvendo agricultura e pecuária, é que seria considerada insalubre, se elas individualmente não o são, ou seja, qual fator determinaria a insalubridade a partir da associação? Não temos como apontar aqui uma solução segura.

7. Averbação de período de atividade rural pretérito como tempo de serviço

Nos termos do art. 55, §2º, da Lei n. 8.213/91, “o tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento”.

Em suma, o dispositivo permite o aproveitamento do período de atividade rural pré-1991, quando não se exigia contrapartida direta por parte do segurado – ou seja, trata-se de relação que não possuía natureza contributiva -, como tempo serviço para fins de concessão de aposentadoria por tempo de serviço (ainda assim denominada pela lei, mas, em virtude de alteração constitucional, foi transformada em aposentadoria por tempo de contribuição), salvo a título de carência. Tendo em vista que os requisitos para a concessão do benefício são 35 (homem) ou 30 (mulher) anos de tempo de contribuição

²¹ Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (online), disponível em <<<https://www.priberam.pt/dlpo/agropecu%C3%A1ria>>> (consulta em 16/04/2018).

(1) somados a 15 anos de carência (2), o período de atividade rural pré-1991 poderá ser utilizado lá (1), mas não cá (2), significando, assim, que é preciso reunir ao menos 15 anos de efetivo tempo de contribuição destinados ao preenchimento da carência. Trata-se, como já dantes salientado, de regra que possibilita abrandar a transição entre regimes essencialmente distintos²².

Há, como não poderia deixar de ser, algumas controvérsias decorrentes da aplicação de tal dispositivo.

Em primeiro lugar, quanto ao âmbito subjetivo da norma, convém salientar que sua aplicação parece, a nosso sentir, estar limitada apenas àqueles que eram segurados (do PRORURAL) no regime anterior, ou seja, apenas ao dito “chefe de família” empregado rural ou pequeno produtor rural em regime de economia familiar²³. Estão fora da esfera de aplicação do dispositivo, portanto, os demais membros da família²⁴ e, em todo caso, o esporádico rural. Estas figuras, portanto, não poderão realizar tal aproveitamento, visto que não eram segurados perante o regime anterior. É certo, contudo, que se trata de ponto polêmico, muito embora a redação do dispositivo faça referência a “o tempo de serviço do **segurado** trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei”, o que é corroborado pelo disposto no par. único do art. 138 do mesmo diploma²⁵. Na mesma toada, quanto à extensão temporal, entendemos que o

²² A redação do dispositivo chegou a ser alterada pela Medida Provisória n. 1.523 de 1996 (reeditada quatorze vezes) para a seguinte: “O tempo de atividade rural anterior a novembro de 1991, dos segurados de que tratam a alínea a do inciso I [empregado] ou do inciso IV do art. 11 [antigo autônomo], bem como o tempo de atividade rural do segurado a que se refere o inciso VII do art. 11 [segurado especial], serão computados exclusivamente para fins de concessão do benefício previsto no art. 143 desta Lei e dos benefícios de valor mínimo, vedada sua utilização para efeito de carência, de contagem recíproca e de averbação de tempo de serviço de que tratam os arts. 94 a 99 desta Lei, salvo se o segurado comprovar recolhimento das contribuições relativas ao respectivo período, feito em época própria”. O STF concedeu medida liminar no bojo da ADI n. 1.664, com o seguinte entendimento: “Trabalhador rural. Plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da exigência de contribuições anteriores ao período em que passou ela a ser exigível, justificando-se ao primeiro, exame essa restrição apenas em relação à contagem recíproca de tempo de serviço público”. Quando da conversão na Lei n. 9.528/97, a modificação não foi mantida, sendo que a referida ADI inclusive perdeu o objeto e foi extinta.

²³ Neste sentido, Baltazar Júnior e Rocha: “(...) o que ela [a Lei n. 8.213/91] efetivamente fez foi somente reconhecer, no §2º do art. 55, a validade do tempo de serviço rural não contributivo, prestado em conformidade com a lei vigente no período anterior, que se restringia ao laborado pelo arrimo de família. (...) apenas o tempo laborado em conformidade com uma relação jurídica preexistente poderia ser aproveitado. Em nosso sentir, (...) houve uma flexibilização exagerada da interpretação (...), acarretando um desequilíbrio ainda mais sério na efetivação da proteção previdenciária em nosso País.” (*op. cit.*, p. 66-67).

²⁴ Giseli Yoshioka (*op. cit.*, p. 241) anota que: “em tempos pregressos (...) não havia a preocupação por parte dos trabalhadores do campo em ‘produzir prova’ para fins de comprovação da atividade rural. No caso das mulheres, menos ainda, pois nem direito possuíam para justificar alguma preocupação em demonstrar a existência de trabalho rural.”

²⁵ Art. 138. Ficam extintos os regimes de Previdência Social instituídos pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, e pela Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, sendo mantidos, com valor não inferior ao do salário mínimo, os benefícios concedidos até a vigência desta Lei.

período que pode ser aproveitado é apenas aquele posterior ao advento do PRORURAL, já que só então foi efetivamente implantada a previdência para o trabalhador rural, pelo que só a partir de então se pode tecnicamente falar em “segurado trabalhador rural”²⁶.

A segunda controvérsia que se coloca guarda relação com o empregado rural. Como vimos e deixamos expressamente destacado no primeiro capítulo, mesmo o segurado **empregado** rural esteve dispensado de contribuir para a Previdência no regime anterior. Na verdade, o [hoje] segurado especial tinha a mesma obrigação contributiva que possui atualmente, de recolher sobre a venda da produção, sendo que do empregado rural é que não se exigia mesmo qualquer contrapartida direta. Não obstante, o STJ, em entendimento lamentável, que demonstra amplo desconhecimento acerca do tema, proferiu a seguinte decisão, pelo sistema dos recursos repetitivos:

Processo: REsp 1352791 / SP
Relator(a): Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA (1128)
Órgão Julgador: S1 - PRIMEIRA SEÇÃO
Data do Julgamento: 27/11/2013

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. AVERBAÇÃO DE TRABALHO RURAL COM REGISTRO EM CARTEIRA PROFISSIONAL PARA EFEITO DE CARÊNCIA. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 55, § 2º, E 142 DA LEI 8.213/91. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. Caso em que o segurado ajuizou a presente ação em face do indeferimento administrativo de aposentadoria por tempo de serviço, no qual a autarquia sustentou insuficiência de carência.
2. Mostra-se incontroverso nos autos que o autor foi contratado por empregador rural, com registro em carteira profissional desde 1958, razão

Parágrafo único. Para os que vinham contribuindo regularmente para os regimes a que se refere este artigo, será contado o tempo de contribuição para fins do Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no Regulamento.

²⁶ Há mais uma controvérsia, daí decorrente, que consiste na possibilidade ou não de se computar período de labor rural do filho do pequeno produtor rural em idade inferior ao limite mínimo então vigente na legislação de regência para o início de atividade laborativa (12 anos, na vigência da Constituição de 1967; 14 anos, nos demais períodos). A discussão só tem lugar, obviamente, para aqueles que admitem o cômputo de período laboral inclusive daquele trabalhador rural que não era segurado do PRORURAL, o que, a nosso sentir, contraria frontalmente a literalidade do dispositivo. Pois bem, admitido o cômputo, é de se discutir a aplicabilidade do limite etário. Aqueles que pregam a possibilidade argumentam com base na proteção do menor (a norma existe para protegê-lo, pelo que não poderia prejudicá-lo) e primazia da realidade. Não obstante, não nos parece que os argumentos se justifiquem. O menor esteve desprotegido durante toda a vigência do PRORURAL, visto que não era segurado do regime. A regra constante no §2º do art. 55 da Lei 8.213/91 consiste em técnica de transição entre regimes distintos. Caso se faça a leitura interpretativa de que abarca todos os trabalhadores rurais, mesmo os que não eram segurados, consiste em verdadeira liberalidade, a admitir cômputo de período **não contributivo** de quem sequer era segurado, razão pela qual é incabível uma hermenêutica ampliativa que chegue ao ponto inclusive de abarcar trabalho ilícito. Parece-nos óbvio que o legislador, em ato de franca liberalidade, não pretende englobar trabalho ilícito. Não obstante, o tema é controverso em jurisprudência, havendo, mesmo aqui, decisões dissonantes.

pela qual não há como responsabilizá-lo pela comprovação do recolhimento das contribuições.

3. Não ofende o § 2º do art. 55 da Lei 8.213/91 o reconhecimento do tempo de serviço exercido por trabalhador rural registrado em carteira profissional para efeito de carência, tendo em vista que o empregador rural, juntamente com as demais fontes previstas na legislação de regência, eram os responsáveis pelo custeio do fundo de assistência e previdência rural (FUNRURAL).

4. Recurso especial improvido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e Resolução STJ nº 8/2008.

Os equívocos são evidentes. O argumento de que “não há como responsabilizá-lo [o empregado] pela comprovação do recolhimento das contribuições” é falho. Hoje, como a obrigação de retenção é do empregador, não há como responsabilizar o empregado pelo efetivo recolhimento, bastando comprovar a existência do vínculo empregatício. No regime anterior, contudo, não haveria como se “responsabilizar” ninguém, pois a contribuição simplesmente não era exigida, ou seja, não há que se falar em obrigação de retenção por parte do empregador, pois esta não existia! A existência de anotação em CTPS tinha outras funções, de natureza essencialmente trabalhista, mas não gerava a obrigação tributária aventada. Por outro lado, falho – em consequências - é também o argumento de que “o empregador rural, juntamente com as demais fontes previstas na legislação de regência, eram os responsáveis pelo custeio do fundo de assistência e previdência rural (FUNRURAL)”. Sim, o produtor rural, empregador inclusive, recolhia contribuição incidente sobre a venda da produção. Ocorre que, em primeiro lugar, tal espécie contributiva sequer era suficiente para custear os gastos gerados pelo PRORURAL, havendo necessidade de subsídio decorrente de contribuição de natureza urbana. E, em segundo lugar, dentre os benefícios previstos por aquele regime – que, por não exigir contrapartida direta por parte do segurado, possuía natureza marcadamente assistencial – não estava a aposentadoria por tempo de serviço, mas apenas amparos no caso de invalidez ou velhice (e ainda no valor de meio salário mínimo e devida somente ao arrimo de família, mesmo no caso de empregado rural). Destarte, e nos termos do que vem entendendo a jurisprudência majoritária em outros casos, não havendo o benefício correspondente no regime anterior, ou seja, não havendo a previsão daquele tipo de cobertura, não seria possível, em regra, o aproveitamento do tempo de atividade anterior com o fito de obter o benefício em questão perante o novo regime. Tal entendimento decorre, inclusive, do princípio/regra constitucional da prévia fonte de custeio, ou seja, o que se exigia de contribuição naquela época possuía a

capacidade de cobrir apenas o plano de benefícios então previsto²⁷. Tem-se, assim, que se não houvesse previsão legal expressa no sentido de se aproveitar o tempo de atividade rural do regime anterior, que não tinha natureza contributiva, perante o novo regime, como tempo de serviço na aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, isto sequer seria possível. Trata-se, portanto, de uma benesse legal, favor fiscal, de duvidosa constitucionalidade (em vista da já mencionada exigência de custeio prévio), admissível excepcionalmente apenas por se tratar de uma transição entre regimes distintos. Destarte, quando a lei veda o aproveitamento a título de carência, ela não está criando uma limitação indevida, pois na verdade ela criou sim, na origem, uma benesse, pelo que os contornos que lha conferiu não podem ser sindicados pelo intérprete, inclusive porque em favores fiscais a regra é de que a interpretação seja restritiva e não extensiva e muito menos revogadora em sentido ampliativo. Em outras palavras, por ser um favor legal, sem lastro tributário, não se pode admitir uma interpretação que supere o que está expressamente vedado. Finalmente, tem-se verdadeiro contrassenso quando se veda ao [hoje] segurado especial, que até possuía obrigação contributiva – limitada, assim como hoje – no regime pretérito, o aproveitamento da atividade como carência e se o permita ao empregado rural, que não recolhia contribuição direta alguma.

O terceiro ponto discutido diz respeito ao instituto da contagem recíproca, ou seja, à possibilidade de se averbar o tempo de serviço rural não-contributivo anterior à competência “novembro/1991” perante um dado Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Em sua redação original, o art. 96, V, da lei n. 8.213/91 previa que, para fins de contagem recíproca, “o tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta lei, será computado sem que seja necessário o pagamento das contribuições a ele correspondentes, desde que cumprido o período de carência”. Destarte, claramente possibilitava o cômputo sem que fosse necessária a indenização. Já o inciso IV do mesmo dispositivo dizia que “o tempo de serviço anterior ou posterior à obrigatoriedade de filiação à Previdência Social só será contado mediante indenização da contribuição correspondente ao período respectivo, com os acréscimos legais”. Trata-se de regra geral, a qual, contudo, não se aplicava à hipótese especial prevista no inciso V. Pois bem, ocorre que este último dispositivo veio a ser revogado pela Medida Provisória n. 1.523/96, o que se confirmou com a Lei n. 9.528/97. É no mínimo

²⁷ Berwanger anota que “Para que se pudesse computar, no Regime Geral, período laborado em outro regime previdenciário, fazia-se necessária a previsão legal, assim como ocorre com a contagem recíproca. Não decorre de simples lógica admitir, incluir, no Regime Geral períodos laborados sob outros regimes (...); foi necessária a intervenção expressa da lei.” (*op. cit.*, 2016, p. 76).

questionável, em termos de compatibilidade com a CRFB, uma exigência, que possui natureza tributária, retroativa, já que até dado momento a lei conferia uma espécie de isenção que veio a ser revogada. Com a extirpação do dispositivo mencionado, restou a regra geral prevista no inciso IV do art. 96, que em sua redação atual é a seguinte: “o tempo de serviço anterior ou posterior à obrigatoriedade de filiação à Previdência Social só será contado mediante indenização da contribuição correspondente ao período respectivo (...)”. Em suma, o que se quer aí dizer é que eventual período não contributivo (ou seja, o de qualquer segurado rural anteriormente ao advento do novel regime e mesmo posteriormente quanto ao segurado especial) até poderá ser averbado – em homenagem ao princípio do valor social do trabalho -, mas apenas se for feita a respectiva indenização contributiva. Pois bem, parece-nos que o dispositivo possui redação hialina, pelo que a controvérsia deveria se colocar quanto à constitucionalidade da revogação do inciso V, que gerou efeitos retroativos. O entendimento prevalecente em jurisprudência é no sentido de que a indenização é exigível²⁸. Tendo em vista que na contagem recíproca o RGPS precisaria indenizar o outro regime que irá receber a averbação do tempo de serviço, ao se admitir o cômputo de período não-contributivo, o resultado consiste em se exigir do RGPS que pague o que não recebeu. Assim, abstraindo a controvérsia constitucional, parece que a regra homenageia a lógica²⁹. Não

²⁸ Neste sentido, por exemplo, a Súmula n. 10 da TNU: “O tempo de serviço rural anterior à vigência da Lei nº. 8.213/91 pode ser utilizado para fins de contagem recíproca, assim entendida aquela que soma tempo de atividade privada, rural ou urbana, ao de serviço público estatutário, desde que sejam recolhidas as respectivas contribuições previdenciárias”. O STJ, em decisão recentíssima (julgamento em 25/04/2018), ratificou tal entendimento, fixando, pela sistemática dos recursos repetitivos (tema 609), a seguinte tese: “O segurado que tenha provado o desempenho de serviço rurícola em período anterior à vigência da Lei n. 8.213/1991, embora faça jus à expedição de certidão nesse sentido para mera averbação nos seus assentamentos, somente tem direito ao cômputo do aludido tempo rural, no respectivo órgão público empregador, para contagem recíproca no regime estatutário se, com a certidão de tempo de serviço rural, acostar o comprovante de pagamento das respectivas contribuições previdenciárias, na forma da indenização calculada conforme o dispositivo do art. 96, IV, da Lei n. 8.213/1991”.

²⁹ Lopes Júnior refuta o entendimento jurisprudencial majoritário, discordando da opção legislativa, sob os seguintes argumentos: “se o regime geral de previdência aceita o período sem contribuição e concede benefício às suas expensas para o segurado computando tal período, não há razão para que não possa reconhecer o mesmo período para contagem recíproca e compensação financeira do regime diverso de previdência social. Caso não se permita tal certificação de tempo para fins de contagem recíproca estaremos criando uma diferenciação ou distinção de situações que são as mesmas e guardam total isonomia entre si, mas que não atingem o mesmo fim, sem que para tanto exista um fator aceitável para discriminação das situações. (...) em razão da interpretação sistemática dos dispositivos da lei n. 8.213/91, deve ser considerado também para fins de emissão de certidão para contagem recíproca em outro sistema de previdência.” (*op. cit.*, p. 144-145). No mesmo sentido, Wânia Alice Ferreira Lima Campos: “o sistema ficou completamente desigual, eis que, se a pessoa for segurada do RGPS e quiser averbar este tempo rural neste regime, não precisará indenizar (...). Ora, nesse sentido, ser servidor público é uma punição para a pessoa.” (Reflexões sobre a Averbação no Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos de Tempo de Atividade Rural Exercido Antes da Lei 8.213/91, *in* FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade [Coord.]. *Previdência; entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI*. Curitiba, Juruá, 2009, p. 410).

obstante, a imposição de juros moratórios e multa é um ponto bastante discutível, uma vez que se pode reconhecer aí um locupletamento ilícito da Administração no caso específico em que não havia obrigação contributiva. De fato, se o segurado não estava obrigado a recolher, não há que se falar propriamente em “mora”, não havendo como justificar a imposição de juros e multa a tal título. Em outras palavras, o que se tem aí é mera indenização, sendo cabível a correção monetária por consistir simples atualização, e não obrigação tributária (contribuição), pelo que não nos parece haver base para incidência de acessórios de natureza moratória.

A quarta controvérsia que se coloca é sobre a possibilidade de se aproveitar o tempo de atividade como segurado especial desenvolvida sob a égide do novel regime como tempo de serviço, especialmente quando comprova que efetivamente recolheu contribuições incidentes sobre a comercialização da produção. Prevalece amplamente em jurisprudência a impossibilidade, já que o art. 39, II, da Lei 8.213/91 está a exigir contribuições adicionais (facultativas) para que o segurado tenha acesso à aposentadoria por tempo de contribuição. A lei admite a possibilidade de se aproveitar o período rural anterior ao atual regime como uma forma de possibilitar uma transição suave do trabalhador rural ao novo regime, o qual é essencialmente contributivo, inclusive para o trabalhador rural, com a única exceção, por expressa previsão constitucional, do segurado especial. Esta essência foi reforçada com o advento da Emenda Constitucional n. 20/98, inclusive com alteração do *nomen juris* do benefício, que deixou de ser “por tempo de serviço” e passou a ser “por tempo de contribuição”. É claro que há doutrina que defende a possibilidade de aproveitamento mesmo do período posterior, mas os argumentos são de tal tibiez que não merecem que percamos muito tempo com isso³⁰.

A quinta controvérsia já não se relaciona com o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, mas sim ao de aposentadoria [contributiva] por idade. Nos

Assim não nos quer parecer. O legislador pretende apenas permitir uma integração ampla do trabalhador rural ao RGPS, ainda que às custas de um sacrifício financeiro, de aceitar como contributivo o que não é, não tendo o objetivo, porém, de a ele conceder uma “nota promissória”, um “*travel check*”, reconhecendo uma dívida que não possui. Não se pode falar em “interpretação sistemática” quando o legislador foi extremamente claro ao criar uma benesse limitada. Infelizmente, a jurisdição previdenciária brasileira tem sido pródiga neste sentido, ou seja, quando o legislador “dá a mão”, ela “arranca o braço”.

³⁰ Argumenta-se, por exemplo, que se é aceito período de atividade não-contributivo em que o trabalhador sequer era segurado do Regime Geral, é de se admitir então, ainda mais, a partir de quando ele passa a ser. Ocorre que não há falar em “passa a ser”, pois o que ocorre é uma **unificação** entre os regimes urbano e rural, que dissociados estavam, sendo que, para facilitar esta unificação, permite-se uma flexibilidade no intuito de possibilitar uma adaptação ao novo dos segurados vinculados aos regimes que foram extintos. De todo modo, o tema está sumulado pelo STJ: “O trabalhador rural, na condição de segurado especial, sujeito à contribuição obrigatória sobre a produção rural comercializada, somente faz jus à aposentadoria por tempo de serviço, se recolher contribuições facultativas” (Súmula 272).

termos do art. 107 da Lei n. 8.213/91, “O tempo de serviço de que trata o art. 55 desta Lei será considerado para cálculo do valor da renda mensal de **qualquer** benefício” (grifei). É certo que não poderá ser computado para preenchimento da carência, por expressa vedação legal, na aposentadoria por idade, mas há duas possibilidades residuais de aplicação: a primeira, para aumentar o coeficiente de cálculo da renda mensal inicial do benefício, já que esta consistirá, nos termos do art. 50 da Lei n. 8.213/91, em “70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício”; a segunda, para incrementar o valor do fator previdenciário, já que o tempo de contribuição é um dos fatores utilizados em seu cálculo. Não há definição jurisprudencial a respeito de tais temas.

Uma sexta controvérsia – residual, já que dependente do que já foi analisado em linhas anteriores – versa sobre a possibilidade de se indenizar o período rural não-contributivo, pré e pós novembro de 1991, para que possa ser computado inclusive como carência. O §1º do art. 55 da Lei 8.213/91 diz que a averbação de tempo de serviço durante o qual o exercício da atividade não determinava filiação obrigatória ao anterior regime urbano só será admitida mediante o recolhimento das contribuições correspondentes, conforme dispuser o Regulamento. Ou seja, tal dispositivo versa apenas sobre a indenização do período pré-novembro/1991, exclusivamente para fins de carência (pois não se faz necessário indenizar para o cômputo como tempo de serviço/contribuição apenas). Quanto ao período pós-novembro/1991, tem-se admitido a indenização para cômputo como tempo de contribuição (neste sentido, o art. 445, VII, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015), mas a tendência é não se admitir o cômputo como carência, especialmente no que tange a benefícios não-programados.

CAPÍTULO V – ASPECTOS PROCESSUAIS

1 Considerações introdutórias

No presente capítulo, iremos abordar aspectos concernentes ao desenvolvimento do processo previdenciário, judicial e administrativo, relacionado com o trabalhador rural, sendo dado enfoque primordial, pela importância destacada que possui, à questão probatória. O escopo aqui – adiantamos - não é realizar uma análise ampla do tema, mas apenas destacar peculiaridades atinentes aos trâmites relacionados com esse gênero de segurado, ou seja, limitar-nos-emos às especificidades, sem uma avaliação sistemática simultânea, o que – cremos – foge ao escopo do ensaio.

2 O processo judicial

Salientamos, inicialmente, que em termos de processo judicial, importantíssima é a figura do juiz e a sua relação com o meio rural que circunda seu local de atuação. Assim, abordaremos, de início, tal relação, dentro de uma perspectiva de teoria da argumentação.

2.1 O juiz e o ambiente rural que o circunda

Pretendemos desenvolver no presente tópico, embora de forma sucinta, a tese (ou ideia) de que é especialmente relevante que, nas demandas rurais, o julgador conheça bem o ambiente rural que o circunda - tanto a situação atual quanto em perspectiva histórica¹. É certo que isto pode se mostrar igualmente importante numa

¹ José Enéas Kovalczuk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 23) defende que “o efetivo conhecimento da realidade rural deve ser buscado pelo legislador e pelo intérprete da norma previdenciária destinada ao rurícola”. É certo que o conhecimento genérico acerca de aspectos sociais e práticos da atividade agrícola são relevantíssimos para municiar o julgador. A advertência feita por Robert Savy, na França de 1965, seria atual, ao menos parcialmente (há de se ressaltar os esforços feitos pelo IPEA, destacados mesmo em outras passagens da presente obra), no Brasil: “*On ne compte plus, depuis quelques années, les ouvrages consacrés aux problèmes de la Sécurité sociale, de nombreuses revues se sont spécialisées dans cette discipline juridique où confluent droit privé, droit public et économie politique; aucun des aspects politiques, juridiques, économiques, financiers, actuariels ou administratifs de la politique de sécurité sociale n’a échappé à l’attention des spécialistes. Il reste certes beaucoup à dire sur ces problèmes complexes dont les données se transforment chaque jour. Mais les recherches ou les études entreprises paraissent n’avoir rien négligé d’essentiel. Aussi s’étonnet-on de constater que jamais encore – ou presque – on ne s’est attaché à l’étude des problèmes sociaux de l’agriculture, ni préoccupé de la manière dont était organisée la protection sociale des travailleurs agricoles.*” (*op. cit.*, p. 02). Há, sem dúvida, de se ter tal preocupação. Esta, contudo, esteve em relevo no terceiro capítulo deste trabalho (um maior aprofundamento escaparia ao escopo da obra). O que se pretende aqui é algo mais específico e

série de causas (criminais, por exemplo), mas isto não faz desaparecer, a nosso sentir, a necessidade de se conferir aqui um destaque.

Partamos de um exemplo concreto: o local onde atualmente exercemos jurisdição, Subseção Judiciária de Poços de Caldas – MG, tem sob sua competência outros nove municípios vizinhos: Andradas, Bandeira do Sul, Botelhos, Cabo Verde, Caldas, Campestre, Carvalhópolis, Divisa Nova, Ibitiúra de Minas, Ipuina, Machado e Santa Rita de Caldas. Embora historicamente a lavoura que notabiliza a região (em verdade, todo o Sul de Minas Gerais) tenha sido o café, há algumas peculiaridades locais, como, por exemplo, o plantio da batata em Ipuina ou de videiras em Andradas. Ademais, há outras especialidades marginais que só surgiram na região mais recentemente, como o plantio do morango, e outras imemoriais, como o leite.

Pois bem, de posse desse conhecimento superficial, o juiz já teria condições de apreciar a causa com um pouco mais de acuidade, mas é importante que conheça mais detalhes, referentes a especificidades de cada lavoura², às microrregiões, às relações laborativas (como o cumprimento das obrigações trabalhistas, a intensidade de contratação de diaristas, o regime de colonato etc.), vias de comunicação, rede de apoio, mercado consumidor, meios de financiamento etc..

Convém ressaltar que já tivemos também a experiência de exercer jurisdição em locais que pouco conhecíamos e percebemos as severas dificuldades que podem daí decorrer para o julgamento de demandas envolvendo trabalhadores [alegadamente] rurais. Exemplificativamente, no tempo que passamos atuando em Cáceres – MT, cidade que se situa dentro do bioma do Pantanal e que possui intensa atividade pesqueira, por mais que nos dedicássemos a conhecer detalhes sobre a região, invariavelmente nos víamos diante de circunstâncias completamente desconhecidas em relação ao labor rural local e, ademais, desconhecíamos também importantes detalhes históricos. Por outro lado, na região na qual hoje exercemos jurisdição - berço de nossa ascendência paterna e que frequentamos com regularidade desde a infância -, a situação já se coloca de maneira bem mais tranquila.

A importância de tal conhecimento ganha relevo no direcionamento processual, mas muito especialmente por ocasião da colheita de prova oral (depoimento pessoal do autor e testemunhos), que é quando o juiz tem condições de identificar inverdades,

delimitado: destacar a importância de um dado julgador conhecer bem as peculiaridades locais do ambiente rural que o circunda. É a isso que vamos.

² Uma pergunta simples, como quantas espigas brotam de um pé de milho, já é suficiente para deixar muitos postulantes em situação difícil.

impropriedades e contradições nas versões apresentada pelos depoentes. E até mais do que identificar – assim, passivamente - pode conduzir ativamente o questionamento de modo a trabalhar com aspectos que colocam em situação difícil aquele que, por estar faltando com a verdade, desconhece detalhes mais intimistas do labor rural que alega desenvolver.

Há, aqui, algo similar, embora ligeiramente distorcido, ao conceito de “auditório”, proposto por Perelman e Olbrechts-Tyteca, ou seja, enquanto o orador precisa conhecer bem o público ao qual se dirige, o ambiente em que irá atuar, o juiz precisa conhecer bem o perfil do trabalho e do trabalhador rural de sua região³. Como dizem os mencionados autores, o contato entre o orador e seu auditório não concerne unicamente às condições prévias da argumentação: é essencial também para todo o desenvolvimento dela. Com efeito, como a argumentação visa obter a adesão daqueles a quem se dirige, ela é, por inteiro, relativa ao auditório que procura influenciar⁴. Cabe, contudo, o seguinte alerta:

A retórica, tornada exercício escolar, dirige-se a auditórios convencionais e pode, sem inconvenientes, ater-se a visões estereotipadas deles, o que (...) [contribui] para fazê-la degenerar. A argumentação efetiva tem de conceber o auditório presumido tão próximo quanto o possível da realidade. Uma imagem inadequada do auditório, resultante da ignorância ou de um concurso imprevisto de circunstâncias, pode ter as mais desagradáveis consequências. (...) O conhecimento daqueles que se pretende conquistar [em nosso caso, testar] é, pois, uma condição prévia de qualquer argumentação eficaz.

O magistrado não pode estar totalmente preso a estereótipos, mesmo aqueles construídos com base no real, pois exceções também existem, razão pela qual há de se ter o cuidado de evitar a generalização, observando os detalhes de cada caso. De todo modo, quanto mais o julgador percebe sobre o labor rural regional, melhores condições terá de efetivar esse exame circunstancial, a partir da leitura em contraste, dos depoimentos colhidos. A prova material possui uma importância decisiva a fim de conferir maior segurança jurídica e evitar fraudes, mas a prova oral também permite ao julgador engajado aferir a genuinidade da versão apresentada na inicial. A nosso sentir,

³ No ponto, anota Savaris que “Quanto mais conhecemos da realidade, quanto mais experiência se adquire acerca do que é ordinário acontecer, mais podemos presumir – nos termos do art. 335 do [antigo] CPC. Quando a realidade do outro é distante do gabinete do órgão judicial chamado a decidir e se revela, na sua maior intensidade, como uma foto ilustrada na mente do intérprete, como um conto ligeiro; quando se sabe pouco e tampouco se procura conhecer, aí então a experiência encontra sérios limites e, por consequência, todas as presunções que dela se poderiam extrair. Com muito se presume pouco e a certeza oferecida pelos documentos, e só ela, e somente quando ela neles existir, é que moverá a pena ao reconhecimento de determinado fato.” (*op. cit.*, p. 270).

⁴ OLBRECHTS-TYTECA, Lucie; PERELMAN, Chaim. Tratado da Argumentação: a nova retórica. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 21.

faz-se necessário revalorizar a prova oral, por meio de um maior esforço (e, conseqüentemente, dispêndio de tempo) do julgador em sua colheita e também uma melhor compreensão das instâncias superiores em torno da relevância do contato direto do julgador com a prova, mormente quando este possui intimidade com a situação local⁵. Com efeito, a “padronização” na leitura e valoração da prova oral por parte das instâncias superiores resulta no despreço pelo esforço empreendido pelo julgador de primeiro grau na individualização probatória da causa, o que, com o tempo, desemboca em desânimo generalizado. Ao vislumbrarmos a competência territorial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por exemplo, é possível perceber, de plano, que qualquer padronização é deletéria. Com efeito, basta imaginar a diversidade de biomas – floresta amazônica, litoral, cerrado, Pantanal, caatinga etc. -, de culturas – borracha, café, cana, gado de corte etc. – e de estruturas laborativas contidas dentro dessa enorme região para perceber que padronizar é abrir mão da realidade. Assim, entendemos ser necessária também uma reconfiguração da estratégia adotada pelas instâncias superiores na reavaliação da prova. Não que esta não possa ser feita – deve ser. Todavia, com a necessária cautela.

2.2 O procedimento

Há, basicamente, três tipos de procedimento que nos interessam de perto no presente trabalho: de concessão e de revisão de benefício rural e o que pretende apenas o reconhecimento de período rural para averbação e posterior utilização para a

⁵ Savaris, na mesma linha que a nossa, faz as seguintes considerações: “(...) se o teor da prova testemunhal já não vale nada, porque em outros feitos algumas testemunhas titubeiam, defendem o segurado contra o inimigo imaginário Estado ou mesmo faltam com a verdade, então, a rigor, a produção de prova testemunhal é simples forma, é um ato burocrático despido de real finalidade, é uma perda de tempo para todos, para as testemunhas, inclusive. Para o segurado, uma falsa expectativa. Para o juiz, um faz-de-conta. (...) Não se deve esquecer a importância da participação do magistrado prolator da decisão na produção da prova testemunhal, pois *‘no contato pessoal com as partes e testemunhas, o juiz pode conhecer as características que compõem a verdade, que muitas vezes se manifestaram na fisionomia, no tom da voz, na firmeza, na prontidão, nas emoções, na simplicidade da inocência e no embaraço da má-fé’*.” (op. cit. p. 269). Não se trata aqui de uma visão romântica sobre a prova testemunhal, mas justamente o contrário. Como salientamos em outras passagens da obra, estamos cientes, por vivência mesmo, da fragilidade de tal meio de prova em decorrência da propensão que há, por parte das testemunhas, em favorecer a parte que as indicou. No ponto, trazemos novamente a opinião de Savaris: “A precisão laboratorial de datas, garantidas por idosas testemunhas em ações previdenciárias, que muitas vezes à sede do juízo chegam juntamente com o autor, já não impressiona e nem sensibiliza (...)” (idem, p. 253). Assim, o que propomos é uma intensificação do esforço do magistrado em busca de uma preparação que lhe permita conhecer melhor o ambiente rural que o circunda e, com base nisto, tornar-se apto a identificar as incongruências e falibilidades muitas vezes – embora nem sempre, é verdade – reveladas nos depoimentos.

concessão de algum benefício. Sendo o de concessão o mais amplo deles – inclusive a incluir, nos aspectos que aqui nos interessam, os passos observados nos demais -, será o que vai nos servir como base para análise, sendo que, quando for o caso, consignaremos os detalhes concernentes aos demais.

Pois bem, o procedimento que visa à concessão de benefício, em apertada síntese, é iniciado pela fase postulatória, na qual o [pretense] segurado (ou dependente) formula o seu pedido, seguida por uma fase instrutória, em que são produzidas as provas relacionadas com o pleito, passando-se, afinal, à fase decisória, na qual o pedido é considerado improcedente ou parcial ou totalmente procedente. As etapas seguintes e derradeiras - recursal e de cumprimento - não reservam nenhum aspecto que nos interesse diretamente. Por outro lado, a fase que guarda maior relevância é a instrutória e por isso mesmo será analisada mais detalhadamente adiante. Consideremos, desde logo e em breve linhas, as fases postulatória e decisória, sendo que a análise da fase instrutória, subsequente, será dividida em itens, a permitir que contemplemos todas as suas facetas.

Convém, no entanto, ressaltar previamente o que dispõe o §3º do art. 55 da Lei n. 8.213/91: “A comprovação do tempo de serviço (...) só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito (...)”. Não ingressaremos aqui no debate acerca da constitucionalidade do regramento, a qual é reconhecida pela jurisprudência dos Tribunais Superiores de forma remansosa⁶, sendo que, de resto, é ele amplamente aplicado na jurisdição previdenciária. Destarte, para comprovação de tempo de serviço, não basta prova testemunhal, exigindo-se, em regra generalíssima, a apresentação de [início de] prova material⁷.

O dispositivo é aplicável indistintamente a benefícios urbanos e rurais. Contudo, o art. 106 do mesmo diploma, inúmeras vezes alterado, estabelece um rol de documentos que poderão ser aceitos para comprovação do exercício de atividade rural. A jurisprudência tem entendido, todavia, que o arrolamento em questão possui função meramente exemplificativa, sendo que os próprios diplomas infralegais que regulam a matéria já expandem sobremaneira o rol (e a jurisprudência ainda mais). Veremos

⁶ Neste sentido, a Súmula n. 149 do STJ: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade de rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário”.

⁷ Sobre o ponto, anota Savaris que “a prova real carrega maior carga de espontaneidade, porque, em princípio, retrata um acontecimento desvinculado de qualquer disputa judicial (...); a prova material pode-se apresentar ao magistrado com diferentes graus de eficácia probante, sendo tanto mais forte (...) quanto mais esteja próxima do fato que se pretenda comprovar.” (*op. cit.*, p. 265).

alguns exemplos mais corriqueiros adiante. Era o que cabia deixar consignado, em vista de que isto irá subsidiar, em vários momentos, nossa análise subsequente.

2.2.1 Fases postulatória e decisória

Na seara judicial, a petição inicial pode ser apresentada por advogado ou, se no Juizado Especial Federal, pela própria parte, diretamente ou por meio de atermção. Quando a inicial não é clara ou é demasiado genérica, o ideal é determinar a emenda, para que sejam ao menos especificados os períodos e o tipo de enquadramento pretendidos, para que possa ser melhor encaminhada a demanda.

Em se tratando de segurado especial, o ideal é exigir que aponte os períodos, a forma e o local de trabalho e os dados pessoais (nome, CPF, data de nascimento etc.) dos membros que compõem seu grupo familiar. Caso o labor seja desenvolvido em terreno próprio, deve trazer certidão do imóvel, que indique, inclusive, os detalhes sobre a aquisição (forma e data); já se for por meio de utilização de terreno alheio (parceria, comodato, arrendamento, meação), deve trazer o(s) contrato(s) ou, caso seja(m) verbal(is), indicar o local e o outorgante, sendo que é recomendável que este seja ouvido como testemunha do juízo; se for assentado, deve trazer a licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA. Indicado o local e sendo dito que a exploração rural perdura até os dias atuais, é interessante determinar diligência de oficial de justiça - sem intimação das partes -, para constatar se realmente a atividade está sendo exercida, previamente à audiência de instrução. Deverá, ademais, trazer início de prova material a comprovar sua qualificação profissional como rurícola.

Em se tratando de empregado rural, deverá⁸ indicar detalhes sobre o contrato de trabalho (datas de início e fim, remuneração, horário e local de trabalho etc.) e sobre o empregador. Será preciso consignar também, é claro, início de prova material. É importante ressaltar, desde logo, que a anotação contemporânea em CTPS faz prova plena (não depende de complementação) e gera presunção relativa (vale até prova em contrário, mas a admite⁹), embora, por cautela, alguns juízes determinem a

⁸ É importante consignar que, embora usemos o verbo “dever”, falamos, aqui e alhures, daquilo que consideramos ideal e que costumamos exigir das partes na prática, para que a demanda possa ser devidamente apreciada.

⁹ Neste sentido, a Súmula n. 75 da TNU: “A Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) em relação à qual não se aponta defeito formal que lhe comprometa a fidedignidade goza de presunção relativa de veracidade, formando prova suficiente de tempo de serviço para fins previdenciários, ainda que a anotação de vínculo de emprego não conste no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)”.

complementação testemunhal. A anotação válida e contemporânea em livro de registro de empregados é uma prova com força quase equivalente¹⁰. Outra possibilidade é ter o empregador informado o vínculo corretamente em GFIP - o que fica, em regra, registrado no CNIS - embora não efetue os recolhimentos correspondentes, hipótese em que - em havendo o registro no CNIS - poderá computar o período independentemente de qualquer outra prova. Outros meios documentais - que, de todo modo, devem se referir especificamente ao vínculo¹¹ - sem a mesma expressão devem necessariamente ser complementados pela prova testemunhal.

No caso do dito boia-fria, a argumentação necessária dependerá da visão que o julgador tem sobre o tema, especialmente conforme o enquadre como equiparado a segurado especial, a empregado ou como contribuinte individual, controvérsia que já examinamos anteriormente. Em sendo equiparado a segurado especial, bastará descrever alguns locais em que trabalhou e os nomes de alguns contratantes (a forma pela qual se deu o trabalho é relevante até mesmo para se analisar se o enquadramento cabível é mesmo como boia-fria, já que, como dantes descrevemos, muitos assim se intitulam, quando na verdade são empregados sem CTPS anotada), além de consignar prova material de sua qualificação profissional como rurícola (“genérica”). Caso seja classificado como contribuinte individual (esporádico) que presta serviço a pessoa física, é ele responsável pelos próprios recolhimentos, não havendo que se falar, portanto, em prova material (ou de qualquer outro tipo, salvo a apresentação dos carnês de pagamento, quando não houver registro no CNIS¹²) do labor. Em suma, ou recolheu

¹⁰ Veremos maiores detalhes sobre tais meios de prova mais adiante, pelo que aqui apenas os referenciamos rapidamente.

¹¹ Trata-se do que aqui denominamos “prova específica”, em contraposição à “genérica”, o que analisaremos com mais vagar adiante, mas cabe fazer uma breve referência nessa passagem. Se um trabalhador urbano, um carpinteiro, pretende comprovar, por exemplo, a existência de um vínculo empregatício com duração de cinco anos, poderá simplesmente juntar uma certidão de casamento na qual consta que sua profissão é aquela e corroborar com prova testemunhal? Em suma, a certidão de casamento valeria como início de prova material? Não conhecemos corrente, doutrinária ou jurisprudencial, que defenda tal tese. Destarte, o mesmo procedimento deve ser adotado no meio rural, pois não há razões para distinção: o início de prova material deve se referir ao vínculo específico! Neste sentido: “O empregado rural deverá comprovar que exerceu atividade de forma subordinada e habitual (e não eventual), percebendo salários do empregador rural que explora atividade econômica. Para ter acesso aos benefícios previdenciários como trabalhador(a) rural, deverá comprovar o vínculo empregatício, que, uma vez reconhecido, ensejará a anotação na Carteira do Trabalho e exigirá, do empregador, a retenção e o recolhimento das contribuições sociais devidas. Com isso, verifica-se que o empregado rural foi tratado pela legislação previdenciária, bem como pela própria Constituição, de forma idêntica ao empregado urbano, salvo em relação à idade de aposentadoria cujo redutor da idade em cinco anos é mais que justificável para essa categoria de segurado.” (Previdência Social Rural: potencialidades e desafios. Relatório da CONTAG, Brasília, julho de 2016).

¹² Neste sentido, o art. 34 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015: “os trabalhadores rurais denominados volantes, eventuais ou temporários, caracterizados como contribuintes individuais, deverão apresentar o

(e pode computar o tempo) ou não. Haverá o interesse em se comprovar a atividade apenas quando se pretenda indenizar período pretérito (ou seja, recolher contribuições em atraso), nos moldes do que prevê o art. X da Lei 8.212/91¹³. Caso preste serviço a pessoa jurídica, que é responsável pela retenção¹⁴, deverá consignar prova específica quanto à existência da relação. Caso seja tido como equiparado a empregado, entendemos que a prova material a ser produzida deverá ser específica. De fato, como já salientamos anteriormente (de forma breve, mas o tema será aprofundado adiante), não se pode admitir que um vínculo empregatício seja comprovado por meio de início de prova material genérica. É certo que a produção de prova específica é dificultosa, tendo em vista que são vários os tomadores de serviço, mas se há a pretensão de reconhecimento de vínculo empregatício, este nos parece ser o único caminho admissível, inclusive porque é o que se exige no meio urbano. Não obstante, há quem entenda que aqui a prova material pode ser “genérica”, ou seja, se quer simplesmente “o melhor dos mundos”: equiparação com o empregado para transferir a obrigação de recolhimentos ao empregador e equiparação com o segurado especial quanto ao modo de produção da prova material¹⁵. E há robusta corrente jurisprudencial dispensando a

NIT, ou o número do PIS/PASEP e os comprovantes de contribuição, a partir de novembro de 1991, vigência do Decreto nº 357, de 9 de dezembro de 1991, inclusive, quando forem requeridos benefícios, exceto a aposentadoria por idade prevista no art. 231”. Quanto à aposentadoria por idade a que se refere tal dispositivo, foi possível, para o empregado e o contribuinte individual rurais, o cômputo de tempo de serviço, independentemente de contribuição, até 31 de dezembro de 2010, conforme já examinamos linhas acima. Nesse caso, o art. 35 da mencionada IN previa a possibilidade de prova “genérica” – já que estava dispensado de contribuir -, nos seguintes termos: “A comprovação da atividade rural para o segurado contribuinte individual definido na alínea ‘g’ do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, para fins de aposentadoria por idade prevista no art. 143 da referida Lei, até 31 de dezembro de 2010, observado o art. 58, poderá ser feita por meio de declaração fundamentada de sindicato que represente os trabalhadores rurais ou por duas declarações de autoridade, na forma do inciso II do art. 47 ou do art. 110, respectivamente, homologadas pelo INSS”.

¹³ Vide, ademais, arts. 32 a 38 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015. A indenização, em sentido estrito, refere-se a período já alcançado pela decadência tributária (o procedimento observará o disposto no art. 24 da IN supramencionada). Se não for o caso, ou seja, em se tratando de período ainda não caduco, será o caso de recolher as contribuições em atraso, calculando o valor dos juros, multa e correção monetária. Segundo descrevem Adriano Mauss e Alexandre Schumacher Triches (Processo Administrativo: Prática para um processo de benefício eficiente. 2ª ed. Caxias do Sul: Plenum, 2015, p. 247), em havendo inscrição em aberto, “não há necessidade de provar o exercício da atividade, já que a declaração de atividade feita contemporaneamente numa APS já é prova suficiente da condição de contribuinte individual”. Em não sendo este o caso, a comprovação, no âmbito administrativo, deve observar o já mencionado art. 32 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015. Em qualquer hipótese, o pagamento em atraso das competências não se presta ao cômputo como carência, salvo enquanto não perdida a qualidade de segurado. Caso o segurado comprove a atividade, mas não as remunerações percebidas no período, tomar-se-á por base o salário mínimo vigente à época.

¹⁴ Apenas quanto a períodos posteriores a 01/04/2003, conforme art. 4º da Lei n. 10.666/2003, o que será examinado mais detalhadamente adiante.

¹⁵ Vejamos que Kovalczuk Filho (*op. cit.*, 2015, p. 72), citando Berwanger – autores reconhecidamente “maleáveis” no trato do tema -, ao cuidar da questão probatória do empregado rural, coloca que “O maior problema enfrentado pelos empregados rurais é a comprovação desta condição. Muitos trabalhadores no

produção de prova material¹⁶, ou seja, coloca-se o boia-fria em patamar superior até mesmo ao segurado especial (!), o que, como já vimos, é constitucionalmente inadmissível.

Conforme as regras processuais vigentes, toda a documentação relevante disponível deve ser veiculada por ocasião da apresentação da inicial, mas como a parte autora muitas vezes não sabe qual é o tipo de prova que o julgador costuma exigir ou exigirá naquele caso concreto, o ideal é que seja realizado o procedimento acima descrito, ou seja, que o juiz analise a inicial e determine eventualmente a emenda, com a complementação da documentação.

Na quase totalidade dos casos, o INSS, após ser citado, apresenta contestação (pode ocasionalmente trazer alguma exceção), já que, em geral, não celebra acordo sem a oitiva do autor e das testemunhas deste, o que significa dizer que a eventual conciliação fica postergada para a audiência de instrução. Cumpre ao INSS, além de

meio rural não têm nem Carteira de Trabalho assinada [...] muito menos possuem outros documentos que possam servir de instrumento probatório, tais como comprovantes de pagamento, ficha de registro de empregados etc. [...] em muitos lugares [...] ainda prevalecem regimes próximos à escravidão.” De todo modo, apesar da crítica, não chegam a defender que o empregado rural possa produzir prova material genérica. Não obstante, quando enquadram o boia-fria como empregado, passam a admiti-lo...

¹⁶ Neste sentido, por exemplo, a Súmula n. 14 da TRU da 4ª Região: “a falta de início de prova material não é impeditiva da valoração de outros meios de prova para o reconhecimento do labor rural por boia-fria”. No mesmo sentido, decidiu a TNU nos PEDILEF’s n. 200770550012380, 200570510019810 e 200770660005046. O TRF4 também já adotou tal entendimento em várias ocasiões, senão vejamos: “Em se tratando de trabalhador rural ‘bóia-fria’, a exigência de início de prova material para efeito de comprovação do exercício da atividade agrícola deve ser interpretada com temperamento, podendo, inclusive, ser dispensada em razão da informalidade com que é exercida a profissão e a dificuldade de comprovar documentalmente o exercício da atividade rural nessas condições.” (AC 9888682010409999, julgada em 19/01/2011). No mesmo sentido, na AC n. 1999.70.04.002624-1. Na AC n. 2006.70.99.001600-0 estabeleceu que “Cuidando-se de trabalhadora rural que desenvolve atividade na qualidade de bóia-fria (diarista), deve a exigência do início de prova material ser flexibilizada, quando não mesmo dispensada diante de uma prova testemunhal coesa e firme, face à dificuldade desta classe de trabalhadores, que trabalha por dia na zona agrícola, em propriedades diversas, de formar prova documental de seu labor, dada a informalidade que rege suas relações de trabalho.” Não deixa de ser espantoso que um Tribunal Regional Federal simplesmente recuse a aplicação de um dispositivo legal sem declarar sua inconstitucionalidade, já que para tal far-se-ia necessário submeter a questão a sua Corte Especial. Não é por outra razão que o STF fez aprovar a Súmula Vinculante n. 10, com o seguinte teor: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”. Pois bem, procurando padronizar a interpretação no ponto, o STJ apreciou o tema pela sistemática dos recursos repetitivos (tema 554), no bojo do REsp n. 1321493, adotando a seguinte tese: “3. Aplica-se a Súmula 149/STJ (...) aos trabalhadores rurais denominados “boias-frias”, sendo imprescindível a apresentação de início de prova material. 4. Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador campestre, o STJ sedimentou o entendimento de que a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal. 5. No caso concreto, o Tribunal a quo, não obstante tenha pressuposto o afastamento da Súmula 149/STJ para os “boias-frias”, apontou diminuta prova material e assentou a produção de robusta prova testemunhal para configurar a recorrida como segurada especial, o que está em consonância com os parâmetros aqui fixados.”. A decisão é de 10/10/2012

refutar as teses autorais, trazer também provas documentais que as ilidam. O mais comum é comprovar, com base no CNIS ou outra documentação que foi acostada ao procedimento administrativo, mas foi sonegada em juízo, que o postulante migrou para o meio urbano (ou seu cônjuge, especialmente quando se está a pretender tomar “emprestada” prova material em nome deste) ou que contrata regularmente empregados ou cede o terreno em parceria ou ainda que possui outros terrenos cujas extensões somadas superam o limite legal de quatro módulos fiscais ou algum dado que comprove uma condição financeira incompatível com a situação de trabalhador rural etc.. O ideal é que o despacho de citação do INSS já contenha a determinação para que junte o procedimento administrativo integral nos autos, devendo ser encartado em apenso (no caso de autos físicos), a permitir uma melhor organização física do feito. É ideal que sejam juntados também os extratos do CNIS de todos os membros do grupo familiar.

Passando à fase decisória, é a ocasião na qual, sucintamente, o juiz irá analisar toda a prova produzida, para determinar os períodos que serão admitidos como de atividade rural – se houver algum – e se a junção deles permite a concessão do benefício pleiteado. Quando o caso não está devidamente esclarecido, o juiz pode determinar algum tipo de complementação, ou, quando ainda residem sérias dúvidas, pode diligenciar de ofício, *preparando o processo para julgamento*. Tais diligências podem incluir uma consulta a bancos de dados oficiais, como RENAJUD, INFOJUD e BACENJUD¹⁷, o que permitirá aferir a condição financeira e de bens do postulante e dos demais componentes de seu núcleo familiar. Uma pesquisa em sítios eletrônicos de busca e redes sociais na internet também poderá trazer dados relevantes para o julgamento.

A seguir, analisaremos com maior vagar a fase que intermedeia as duas anteriores, qual seja, a de produção probatória.

2.2.2 Fase instrutória

Tal fase já se inicia, na prática, por ocasião da fase postulatória, quando são trazidos, na inicial e na contestação, os documentos com os quais as partes pretendem

¹⁷ O RENAJUD traz dados do DENATRAN, ou seja, de veículos em nome dos membros do grupo familiar; o BACENJUD traz dados bancários, especialmente os valores mantidos em instituições financeiras; o INFOJUD traz dados da declaração de imposto de renda – DIRPF, permitindo verificar a existência de outros bens, como imóveis, por exemplo, quando declarados à Receita. Ademais, todos estes bancos de dados trazem também informações sobre endereço de residência, o que pode ser útil a verificar eventual moradia urbana.

trabalhar ao longo do feito. Após a citação, o procedimento, em geral seguido pelos juízes, tanto no JEF quanto na vara comum (já que, como dito, a conciliação não costuma ser feita pelo INSS antes da colheita dos depoimentos orais, o que torna dispensável uma audiência de conciliação prévia), é de designar a audiência de instrução e julgamento.

Não obstante, em se tratando de benefício por incapacidade, será necessário, em geral, realizar a prova pericial, consistente no exame médico por perito judicial acerca da condição de saúde do postulante. É comum, inclusive, que tal perícia médica seja feita antes da própria citação do INSS para contestação (especialmente no JEF), caso em que este é intimado apenas para apresentar quesitos¹⁸. No âmbito administrativo, quando a perícia médica resulta desfavorável ao postulante, o INSS, em geral, encerra ali a fase instrutória, indeferindo desde logo o benefício, sem aferir se havia ou não a qualidade de segurado e a carência. Em juízo, é este também o modo corriqueiro de se proceder.

No caso de aposentadoria por idade, é raro que seja produzido outro tipo de prova, em virtude da matéria posta. Em se tratando de pensão por morte, além da prova relativa à qualidade de segurado do falecido instituidor (é benefício que não exige carência, mas o tempo de atividade pode influenciar na duração do benefício, razão pela qual eventualmente se pode produzir prova a respeito), poderá, conforme o caso, ser preciso demonstrar também a existência (e duração) de união estável, a permanência da dependência econômica pós-separação ou nos demais casos em que a lei o exige (por exemplo, do genitor em relação ao filho).

Na audiência de instrução e julgamento, ouve-se primeiramente o postulante (as perguntas são feitas pelo juiz e pelo procurador do INSS, embora se costume permitir uma complementação, para esclarecimentos, ao advogado do autor, quando a solicita) e em seguida as testemunhas (é pouco comum, mas acontece especialmente em casos de pensão por morte, que o INSS arrole suas).

2.2.2.1 Prova material

¹⁸ É muito comum que o INSS já deixe seus quesitos “depositados” junto à secretaria vara, que apenas os imprime e junta aos autos, ou até mesmo que chegue num acordo com o juiz sobre os quesitos, que assim ficam “consolidados” numa quesitação única.

Como já vimos, a legislação de regência exige a apresentação de “início de prova material” para a comprovação de tempo de serviço. O que seria, então, esse “início”? Há algumas variáveis interpretativas, mas é possível encontrar um “núcleo duro” comum a partir da análise da jurisprudência majoritária, o qual passamos a descrever.

É importante não confundir “início” com “indício” – o que não raramente se vê na prática -, embora este último termo até possa alcançar um significado congruente por aqui. Não obstante, embora aceitável dentro de uma linguagem coloquial (forense), não é recomendável dela se valer caso se queira primar pela técnica. De fato, a expressão “indício de prova” [material] configura, desde um ponto de vista de lógica enunciativa, uma contradição em termos ou no mínimo uma incongruência, senão vejamos. Afigura-se-nos percuente buscar a definição do termo “indício” a partir da doutrina processual penal, visto que ele alcança muita relevância dentro da temática da prova penal. O próprio Código de Processo Penal traz, em seu art. 239, uma descrição: “Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.”. Muito embora o simples fato de constar na lei um conceito não assuma, em casos que tais, especial relevância, a doutrina processual penal caminha nesta mesma senda, ou seja, o conceito doutrinário prevalecente se aproxima do legal. Assim, em consonância com as lições doutrinárias, podemos entender que “indício” consiste em prova, desde um ponto de vista amplo, contudo não se relaciona diretamente ao(s) fato(s) que se pretende provar, ou seja, estabelece com este(s) uma relação indireta, provando outro fato que o(s) implique, que nele(s) deságue ou possa desaguar por indução (ou dedução), mormente quando robustecido por outros indícios. Há quem defina, sucintamente, como “prova indireta”¹⁹. Podemos encontrar outras conceituações, que enfocam o fato provado (ou

¹⁹ Rosmar Rodrigues Alencar e Nestor Távora trazem a seguinte conceituação: “O indício é elemento de prova situado no passado e que, por si só, é, em regra, débil para se concluir sobre o fato delituoso. Indício é prova semiplena, parcial ou indireta que possibilita, por indução, chegar-se a uma conclusão sobre uma infração penal. Para que se chegue à conclusão geral sobre o fato, o indício deve, em regra, ser cotejado com outros indícios para que seja inferida aquela interpretação sobre o fato, por intermédio de método precipuamente indutivo. Daí que os indícios (a prova indiciária) devem ser plurais, haja vista que só muito excepcionalmente um só indício será suficiente para justificar a atribuição de um fato delituoso a alguém.” (Curso de Direito Processual Penal. 10ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 680).

Podemos encontrar, no léxico, a seguinte definição de “indício”: “1. Aquilo que indica a existência de algo. = INDICAÇÃO, INDICADOR, SINAL. 2. Aquilo que fica ou sobra do que desapareceu ou passou ou aconteceu. = MARCA, RASTRO, TRAÇO, VESTÍGIO. 3. [Jurídico, Jurisprudência] Princípio de prova.” (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa *online*, consultado em 17/05/2018). Já em dicionário de sinônimos, podemos encontrar os seguintes termos equivalentes: “sinal, indicação, indicador, indicativo, evidência, prenúncio, denunciação, indiciação, índice, sintoma, vestígio, marca, rastro, rasto,

seja, o indício seria a construção presuntiva imediata obtida a partir do dado colhido, seja este uma informação ou substância)²⁰ ou até o próprio método indutivo (ou dedutivo) que conduz ao fato que se quer provar²¹. O indício, portanto, pode ser qualificado como um tipo (indireta, de menor robustez²²), meio ou método de prova. Em qualquer caso, não cabe falar em “indício de prova”, pois o termo “prova” já é elemento interno do conceito de indício.

Concluimos, assim, que é melhor adotar o termo utilizado pelo legislador – qual seja, “início” [de prova material] -, não apenas pela razão de estar consagrado na legislação, mas também pela impropriedade do termo “indício de prova”. E, cabe acrescentar, parece-nos que o termo “início” conduz mesmo a uma interpretação apropriada da intenção do legislador.

Com efeito, exige-se a prova material como abertura do percurso probatório, ou seja, caminha-se a partir dali. A prova material é o início, sem ela não faz sentido

traço, laivo, resquício, resto” (disponível em <<<https://www.sinonimos.com.br/indicio/>>>, consultado em 17/05/2018).

²⁰ Neste sentido, Fernando Capez define “indício” como: “toda circunstância conhecida e provada, a partir da qual, mediante raciocínio lógico, pelo método indutivo, obtém-se a conclusão sobre um outro fato. A indução parte do particular e chega ao geral. Assim, nos indícios, a partir de um fato conhecido, deflui-se a existência do que se pretende provar. Indício é o sinal demonstrativo do crime: *signum demonstrativum delicti*.” (Curso de Processo Penal. 23ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016). Nesta mesma senda, em comentário ao dispositivo do CPP dantes transcrito, Guilherme de Souza Nucci assim conceitua “indício”: “um fato secundário, conhecido e provado, que, tendo relação com o fato principal, autorize, por raciocínio indutivo-dedutivo, a conclusão da existência de outro fato secundário ou outra circunstância. É prova indireta, embora não tenha, por causa disso, menor valia. O único fator – e principal – a ser observado é que o indício, solitário nos autos, não tem força suficiente para levar a uma condenação, visto que esta não prescinde de segurança. Assim, valemo-nos, no contexto dos indícios, de um raciocínio indutivo, que é o conhecimento amplificado pela utilização da lógica para justificar a procedência da ação penal. A indução nos permite aumentar o campo do conhecimento, razão pela qual a existência de vários indícios torna possível formar um quadro de segurança compatível com o almejado pela verdade real, fundamentando uma condenação ou mesmo uma absolvição.” (Código de Processo Penal Comentado. 9ª Ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 520). Muito embora seja por vezes difícil separar, especialmente no real, o elemento que conduz à construção do fato (por exemplo, um rastro, que permite concluir que alguém ali pisou com um pé sujo de terra), na lógica isto se faz necessário, daí que nossa opção é por denominar “indício” o elemento em si e não propriamente o fato que dele se deduz. De todo modo, parece-nos aceitável que designe o fato ou mesmo o amálgama indistinto entre elemento e fato.

²¹ Assim, Marcellus Polastri Lima: “O indício é um procedimento do qual, de uma circunstância ou fato provado, extrai-se, através de regras de experiência ou normas científicas, a existência de um fato histórico a ser provado, e, assim, chega-se à inevitável conclusão da participação do agente.” (LIMA, Marcellus Polastri. Curso de Processo Penal. 8ª Ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014, p. 575). Não nos parece, contudo, uma solução tecnicamente apropriada. De fato, como bem destaca Fernando da Costa Tourinho Filho, “Quando há um indício, por dedução extraem-se as consequências da circunstância conhecida para atingir um fato até então desconhecido, por mera presunção.” (Processo Penal. Volume 3. 32ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 399).

²² Neste sentido, Aury Lopes Júnior: “o legislador emprega o termo ‘indícios’ como uma prova menor, um menor nível de verossimilhança. Essa também é a acertada lição de DUCLERC (...), ‘a única diferença entre *indícios* e *provas*, segundo pensamos, tem a ver mesmo com menor ou maior grau de confiabilidade que os elementos de informação ofereçam ao juiz.” (Direito Processual Penal: e sua conformidade constitucional. Volume I. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 690).

prosseguir, pois faltaria um alicerce fundamental. Ademais de abrir os trabalhos de instrução, parece-nos que serve também para delinear o “recipiente” que deve ser preenchido pelas demais provas a serem produzidas, ou seja, estas deverão sempre se remeter àquela, não assumem vida própria, autonomia, senão se vinculam ao que a prova material permite edificar.

Pois bem, dissemos que o uso coloquial do termo “indício” não se revela de todo pernicioso. Com efeito, isto decorre da circunstância de que a prova material que se exige é [pelo menos] indiciária, ou seja, não precisa ser plena (embora possa até ser) tampouco se relacionar direta e estritamente ao(s) fato(s) que se pretende provar, mas deve permitir o vislumbre de um quadro minimamente satisfatório, o qual será preenchido (corroborado e complementado) pela produção de prova oral²³.

O nível de exigência, contudo, irá variar conforme a natureza da relação que se pretende provar (e, também, é claro, conforme o julgador e o caso concreto), ou seja, as máximas de experiência ditam a confiabilidade da prova em cada caso. Como já adiantamos, o empregado rural deverá trazer prova que guarde relação direta e específica com o vínculo empregatício cuja existência pretende comprovar, pois é comum que uma relação de tal natureza gere tal tipo de prova e afigura-se demasiado inseguro permitir que seja demonstrada de outro modo. Já o segurado especial tem, em muitos casos, dificuldade para trazer prova específica sobre a atividade (como o contrato que lhe assegura a posse, notas fiscais de venda da produção, declarações de ITR com informações sobre a atividade etc.), pelo que se admite a prova genérica sobre a condição de trabalhador rural (o exemplo clássico é a certidão de casamento na qual conste que é “lavrador”), mas é parece-nos essencial que aponte também o local de trabalho, apresentando documento que comprove a propriedade ou a posse, admitindo-se, neste último caso, se o contrato for verbal, a indicação do terreno combinada com a oitiva do proprietário. Em suma, a prova “genérica” é aquela que indica apenas a profissão (de natureza rural) do postulante em dado momento pretérito, enquanto a prova dita “específica” é aquela que se refere à existência de um vínculo determinado.

A prova material deverá ser, ademais, contemporânea ao período que se pretende comprovar, em regra generalíssima. Com efeito, a prova material revela a ocorrência, ainda que apenas provável, de um fato ou dado relevante em determinada ocasião, a

²³ Anota Berwanger, percucientemente, que “Se os documentos são apenas indícios do exercício da atividade, é na entrevista do segurado e na oitiva de testemunhas que se forma o conjunto probatório para concluir que a atividade rural tenha se dado nos termos da lei: em regime de economia familiar.” (*op. cit.*, 2013, p. 289).

qual, até mesmo por uma razão lógica, deve coincidir com o período em que alega ter desenvolvido a atividade. Neste sentido, a Súmula n. 34 da TNU: “Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar”. Debate-se, contudo, acerca dos limites dessa contemporaneidade. A Súmula n. 14 da TNU diz que: “Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”. O INSS costumava exigir uma prova material por ano de atividade que se pretende comprovar, mas a prática hodierna revela que já não o faz. O Parecer CJ/MPS n. 3136/2003²⁴, elaborado por Daniel Pulino, tem sido a pedra de toque da atuação administrativa do INSS atualmente. De mais relevante, o parecer considera que podem ser aceitos, como início de prova material, a qualificação profissional de rurícola em atos de registro civil ou militar, “os quais, uma vez corroborados por outros elementos de instrução, num conjunto probatório harmônico, robusto e convincente, serão aptos a comprovar os períodos de trabalho referidos nas declarações sindicais” e ressalva também que a lei previdenciária não exige que o início de prova material seja contemporâneo, necessariamente, ao período de atividade rural que o segurado tem que comprovar, podendo servir de começo de prova documento anterior a este período. Em suma, segundo o parecer, bastaria um único documento comprobatório da profissão rural, desde que corroborado pela prova testemunhal e não quebrantado pela contraprova trazida pelo INSS ou outra que venha aos autos. A nosso ver, o documento tem valor probatório progressivo, exclusiva e indefinidamente²⁵.

²⁴ Disponível em << <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/60/2003/3136.htm>>> (consulta em 13/10/2017).

²⁵ O STJ, contudo, tem entendimento sumulado em sentido contrário: “É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório.” (Súmula n. 577). Não obstante, podemos observar que os precedentes que deram origem à súmula partiram de casos que guardavam certas especificidades, em especial situações nas quais não faltava muito tempo para completar o necessário à obtenção da aposentadoria. Enfim, entendimentos de ocasião, decorrentes, a nosso sentir, mais de um [suposto] sentimento de complacência, sem qualquer embasamento teórico. Com efeito, se se exige prova material para comprovar tempo de serviço, parece-nos evidente que não se pode produzir hoje (o exemplo extremo é muitas vezes útil para demonstrar a inconsistência da tese) prova documental de fato ocorrido no passado, o que fere qualquer lógica razoável. Prova material é aquela que deixa rastros, sua marca no tempo, e seus efeitos só podem ser prospectivos. O período pretérito estaria, portanto, a descoberto de prova material. Savaris, por exemplo, considera que “A prova testemunhal guarda sensível nota de precariedade. Enquanto a prova material é vestígio de um fato, ação humana ou acontecimento – e, sendo vestígio, constitui um dado ou indício contemporâneo ao fato que se pretende demonstrar – a prova testemunhal é inapta para fixação de datas remotas. Se a prova material emana da ocorrência própria do fato que se pretende demonstrar (ou de um fato próximo a ele por meio de um juízo de presunção) e não tem vínculo com qualquer ação judicial, a prova testemunhal, de outra sorte, é produzida apenas porque

Com efeito, temos exigido, em regra, não mais que um documento revelando a condição de trabalhador rural, desde que conjugado com prova relacionada à posse da gleba onde a atividade era (ou ainda é) desenvolvida, a qual vale a partir da data em que foi produzida, para o futuro (efeitos exclusivamente prospectivos), indefinidamente, salvo comprovação de que deixou a atividade²⁶. Há algo como uma inversão do ônus da prova, ou seja, comprovando, materialmente, a parte autora que estava exercendo atividade rural em dado momento, presume-se, desde que a prova oral o corrobore, que assim permanece, cabendo então, especialmente à contraparte (mas o juiz também, estando em dúvida ou de praxe, pode determinar diligências probatórias), comprovar que houve alteração.

Há quem, contudo, exija mais de uma prova, quem exija ao menos duas provas²⁷ e considere o tempo compreendido entre elas²⁸, há quem não acate prova demasiado remota etc²⁹.

2.2.2.1.1 Provas materiais em espécie: trabalhando algumas hipóteses

há um litígio, isto é, porque existe interesse de uma das partes em influenciar futura decisão judicial.” (*op. cit.*, p. 253).

²⁶ Caso haja comprovação de que migrou para atividade urbana por período relativamente longo, deverá produzir outra prova material, posterior (é o denominado “reinício de prova material”). Neste sentido, dispõe o §5º do art. 39 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Na hipótese de períodos intercalados de exercício de atividade rural e urbana, o requerente deverá apresentar um documento, em nome próprio, de prova material do exercício de atividade rural após cada período de atividade urbana”.

²⁷ Neste sentido, o disposto no art. 578, III, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “deverá ser apresentado um documento como marco inicial e outro como marco final, e, na existência de indícios que tragam dúvidas sobre a continuidade do período, ou seja, o período entre o documento apresentado do marco inicial e final, poderão ser exigidos documentos intermediários”. Já no inciso IV do mesmo dispositivo, consta o seguinte: “a aceitação de um único documento está restrita à prova do(s) ano(s) a que ele se referirem”.

²⁸ Savaris, por exemplo, considera que “o período compreendido entre documentos que indicam a profissão do segurado como sendo a de trabalhador rural conduz, em regra, à presunção da continuidade do estado anterior. Moacyr Amaral Santos faz referência à teoria de Fitting, segundo a qual *‘presume-se a permanência de um estado preexistente, se não for alegada a sua alteração, ou, se alegada, não tiver sido feita a devida prova desta*. Amaral Santos, citando Soares de Faria na síntese dos resultados obtidos por Fitting, pontifica que *‘só a afirmação de uma mudança de um estado anterior necessita de prova, que não a permanência do mesmo: **affirmanti non neganti incumbit probatio**’*.” (*op. cit.*, p. 260).

²⁹ As nuances jurisprudenciais em torno do nível de comprovação são praticamente inesgotáveis, não havendo definição a respeito, pelo que cada juiz opera a partir de um parâmetro e segundo o caso concreto posto em julgamento. Sobre os tipos de documento admitidos como início de prova material, os entendimentos são também virtualmente infinitos. Cabe, contudo, o alerta de Savaris: “algumas folhas de atendimento relativas a serviços de saúde estão sendo apresentadas em juízo como o único indício do exercício de atividade rural existente no período de carência. Algumas anotações acerca da qualificação dos interessados se dão de maneira não contemporânea, sendo evidente, em alguns casos, que o preenchimento do campo correspondente se deu posteriormente e por outra pessoa.” (*op. cit.*, p. 254). É preciso, portanto, ter bastante cuidado nessa análise.

A anotação contemporânea em CTPS, como já dito, faz prova plena (independe de complementação) e gera presunção relativa (*juris tantum*) a respeito da existência do vínculo empregatício (e, conseqüentemente, de filiação à Previdência), indicando o tempo de serviço e a remuneração (caso conste a informação e esta seja verossímil).

Como saber, contudo, se a anotação é ou não contemporânea? Anota Lopes Júnior que “o requisito da contemporaneidade aqui é muito importante, uma vez que, ainda que se trate de documento público, (...) seu preenchimento se faz por ato de particulares, sem qualquer intervenção do poder público (...).”³⁰. Assim, complementa o autor, “lançamentos de períodos de trabalho anteriores até mesmo à sua expedição não se prestam a cumprir a exigência de início de prova material.”³¹. E não só. Qualquer anotação acerca da qual não se tenha nenhum registro no CNIS (ou outro banco de dados oficial) poderia, em tese, ter sido feita a qualquer tempo. Isto parece ainda mais evidente quando a anotação vergastada é a única ou a última constante na CTPS. Com efeito, se a última anotação verdadeira é de vínculo que se encerrou há mais de 20 anos, poder-se-ia inserir falsamente, por último, um vínculo com duração de até 20 anos. Assim, temos optado por considerar como contemporânea apenas aquela anotação que esteja situada antes de uma anotação posterior que possua “espelho” (ou seja, registro idêntico, ressonância, reflexo) no CNIS. Com efeito, se a anotação posterior é contemporânea, como restou revelado pelo CNIS, é de se presumir, até prova em contrário, que a anterior também o seja. Trata-se, parece-nos, de um modo seguro e relativamente abrangente de aferição da contemporaneidade da anotação. É conveniente, ademais, examinar as demais anotações relativas ao vínculo constantes na CTPS, como registro de férias, alterações salariais e de função, FGTS etc..

Quanto à anotação extemporânea resultante de sentença trabalhista, trata-se de tema bastante intrincado, que desperta enorme controvérsia doutrinária e jurisprudencial, razão pela qual nos limitaremos a tecer breves comentários.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que a Justiça do Trabalho aprecia uma demanda na qual não há exigência de início de prova material, o que significa dizer ser possível julgar procedente uma ação a partir exclusivamente de prova testemunhal³² ou

³⁰ *Op. cit.*, p. 155.

³¹ *Idem*, *ibidem*.

³² Neste sentido, é a lição de Carlos Alberto Pereira de Castro: “(...) sob o ponto de vista dos princípios que norteiam o Direito do Trabalho, a relação de emprego é um “contrato-realidade”, no qual se deve investigar a existência ou não das características típicas do empregado e do empregador, independentemente da formalização deste contrato. Ou seja: não será a falta de prova documental o empecilho para que se caracterize alguém como empregado de fato.” (Efeitos das Decisões Proferidas

de reconhecimento jurídico do pedido ou mesmo homologar um acordo entre o empregador e o empregado. Ora, se o postulante ingressar com uma ação previdenciária, ser-lhe-á exigida a produção de prova documental. Ou seja, para que o reconhecimento do vínculo gere efeitos previdenciários, a lei exige início de prova material. Parece óbvio, portanto, que o fato de ter ingressado com anterior ação trabalhista não cria como que um *by-pass* em relação à prova documental, não pode a ação trabalhista funcionar como um “atalho” para quem não dispõe de prova documental. Não é uma questão de se negar efeitos à sentença trabalhista, ela produz todos os seus efeitos previstos em lei, ou seja, os trabalhistas, mas não tem a capacidade de produzir efeitos previdenciários em virtude – também – da ausência de início de prova material. É importante mencionar ser extremamente comum que uma sentença produzida no exercício de uma jurisdição de determinada natureza não possa gerar, em certos casos, efeitos em outra esfera. Neste sentido, dispõe o art. 65 do Código de Processo Penal que “faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito”, enquanto o art. 66 do mesmo *codex* diz que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”. Há, assim, condicionantes para que a sentença criminal produza efeitos civis, tendo em vista que na esfera criminal a exigência probatória é, no geral, mais severa, o que significa dizer que enquanto o reconhecimento da existência do fato pode ser civilmente admitido (em vista de que, em tese, exigiu-se prova até mais robusta), a absolvição com base em insuficiência de provas (art. 386, II e V, do CPP) não gera efeitos civis já que um conjunto probatório menos denso pode ser suficiente fora do âmbito criminal, tendo por base inclusive a regra da distribuição do ônus probatório e os efeitos da revelia ou da não impugnação específica. O mesmo raciocínio pode ser feito no tema do qual tratamos, ou seja, como a lei previdenciária é mais exigente em matéria probatória, a sentença trabalhista só poderá [se é que poderá] gerar efeitos se atender aos requisitos lá postos.

Há, ademais, outro problema, consistente na ausência do INSS na demanda trabalhista, o que fere o princípio do contraditório. Assim, ainda que apresentada na

pela Justiça do Trabalho Perante a Previdência Social, in FERRARO, Suzani Andrade; FOLMANN, Melissa [org.]. Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI. Curitiba: Juruá, 2009, p. 44).

demanda trabalhista o início de prova material, fica o INSS impedido de, lá, produzir a contraprova. Não é por outra razão que a jurisprudência se sedimentou no sentido de que a união estável **deve** ser reconhecida perante o juízo estadual para todos os fins (inclusive hereditários), salvo previdenciários. Para tal, ou seja, quanto a efeitos previdenciários, deve haver um reconhecimento meramente incidental no bojo de ação que pleiteia benefício previdenciário perante o juízo federal competente (ou o estadual, se exercendo jurisdição delegada). E veja-se que não há, aqui, uma exigência probatória mais rigorosa prevista em lei. É certo que do contrário não se cogita: o reconhecimento acerca da existência de um vínculo empregatício no bojo de uma ação previdenciária gerar efeitos trabalhistas e tributários em relação ao [suposto] empregador que não foi parte naquela ação³³. A pergunta que fica é: porque quando a demanda envolve verbas públicas é que haverá maior “flexibilidade”?

A Súmula n. 31 da TNU dispõe que “a anotação na CTPS decorrente de sentença trabalhista homologatória constitui início de prova material para fins previdenciários”. Não obstante, tal entendimento não encontra amparo sequer na maleável jurisprudência do STJ³⁴. Na prática, o que a jurisprudência majoritária tem observado é o momento de ajuizamento da reclamatória trabalhista e a tramitação desta. Destarte, quando a ação é proposta pouco tempo após o fim do suposto vínculo, ainda a tempo de buscar todos ou grande parte dos direitos trabalhistas e também permitir a execução das contribuições previdenciárias, especialmente quando há resistência efetiva pelo reclamado (e produção de robusta prova testemunhal sustentando a tese autoral), tem sido comum se admitir a mera “averbação” do tempo de serviço reconhecido pela Justiça do Trabalho, eventualmente disponibilizando ao INSS a possibilidade de oferecer contraprova e/ou exigindo-se a corroboração por prova testemunhal. Entendemos, particularmente, que em certos casos a própria propositura da reclamatória trabalhista poderia funcionar

³³ Marco Aurélio Serau Júnior, defendendo a possibilidade de se reconhecer efeitos previdenciários imediatos à sentença trabalhista, alega que “Trata-se, a nosso ver, de mais uma inadequação das regras de processo civil comum ao Processo Judicial Previdenciário – sem falar da diminuição da força normativa e de validade jurídico-operativa das decisões da Justiça Trabalhista, consideradas, nessa ordem de raciocínio, como decisões judiciais de *segunda linha*, merecedoras de reparos não pelos seus órgãos de cúpula, mas por outras instâncias judiciais de mesma hierarquia (Justiça Estadual ou Federal).” (Curso de Processo Judicial Previdenciário, 4ª Ed. São Paulo: Método, 2014, p. 285). Não nos parece que assim seja. A sentença trabalhista é plenamente válida para os fins a que se destina: trabalhistas. Do mesmo modo, a sentença previdenciária também é apta a gerar apenas efeitos previdenciários. Não é questão de uma ser “menor” do que a outra, é questão de respeitar o princípio do contraditório, em primeiro lugar, as regras relacionadas à prova, em segundo lugar, e a separação entre instâncias, em terceiro lugar.

³⁴ Com efeito, o acordo consubstancia uma mera declaração do empregador lançada no papel, o que não configura início de prova material. Sobre a declaração do empregador, estabelece a IN INSS/PRES n. 77 de 2015, em seu art. 10, §4º, IV, que deve conter “informação sobre a existência de registro em livros, folhas de salários ou qualquer outro documento que comprove o vínculo”.

como início de prova material (por exemplo, de um vínculo curto, reconhecido numa ação judicial contemporânea aos fatos, num passado mais ou menos distante do momento em que se implementou os requisitos para aposentadoria)³⁵. Não é incomum, porém, que sejam ajuizadas ações trabalhistas para mero reconhecimento de tempo de serviço (geralmente longo ou pouco maior do que o postulante precisa para se aposentar) prestado num passado distante, sem o escopo de buscar verbas trabalhistas (prescritas) e, de todo modo, sem possibilidade de executar as contribuições previdenciárias respectivas (também já prescritas), por vezes até mesmo contra uma empresa de um parente³⁶.

A anotação contemporânea em livro de registro de empregados faz igualmente prova plena e com força de presunção relativa. Como saber, porém, que a anotação é contemporânea aqui? O ideal é observar toda a sequência de anotações (cronologia), os dados e, ademais, os carimbos de conferência do Ministério do Trabalho e Emprego.

O contrato de arrendamento, parceria ou meação, desde que esteja registrado em cartório ou ao menos quando haja reconhecimento das firmas³⁷ (e desde que o registro seja contemporâneo – não havendo a necessidade de que seja imediatamente coincidente, podendo ser um pouco posterior - à data de celebração colocada no

³⁵ Julgamos, recentemente, um caso no qual a parte ajuizara a ação trabalhista no ano de 1989, logo após a rescisão contratual (verbal), com pretensão resistida e produção de robusta prova testemunhal, sendo que apenas veio a requerer benefício previdenciário no ano de 2015. Neste caso, nos parece que o próprio ajuizamento da reclamatória trabalhista funciona como início de prova material, uma vez que, em outros casos, admite-se que uma declaração unilateral do próprio postulante, desde que remota e desvinculada, faça as vezes. Segundo o magistério de Savaris, “A prova material, ainda que ofereça apenas uma via para presunções, goza de alta credibilidade por sua natureza causal e por sua contemporaneidade e na justa medida em que se percebe que, de fato, originou-se espontaneamente (tão espontaneamente quanto um vestígio), de uma só vez ou aos poucos, mas sempre contemporaneamente (tão contemporaneamente como um vestígio) ao fato que afirma, ao fato cuja existência sugere. (...) a prova material, por seu elevado quilate de credibilidade, isto é, pela segurança que costuma inculcar, pela sua contemporaneidade, pela sua espontaneidade e pelo indício descomprometido que oferece, será sempre uma aliada na compreensão dos fatos, um instrumento de apoio de que vai se valer o magistrado para a decisão da causa.” (*op. cit.*, p. 270).

³⁶ Baltazar Júnior e Rocha observam que “muitas reclamatórias trabalhistas são ajuizadas com desvirtuamento da finalidade, ou seja, não visam a dirimir controvérsia entre empregador e empregado, mas sim, a obter direitos perante a Previdência Social. Em alguns casos há uma verdadeira simulação de reclamatória, com o reconhecimento do vínculo empregatício por parte do empregador, em acordo[,] ou quando os direitos trabalhistas já estão prescritos (...)” (*op. cit.*, p. 221-222). É curioso considerar a hipótese em que a demanda trabalhista é ajuizada com o único escopo de obter a anotação, sem nenhuma consequência trabalhista, meramente para obter efeitos previdenciários. Com esse único objetivo, deveria mesmo ser apreciada pelo juízo trabalhista e sem a presença do INSS?

³⁷ Não havendo registro, não há como aferir quando foi efetivamente produzido. Neste sentido, é também a opinião de Berwanger: “Enquanto elemento de prova somente é considerado contemporâneo e, portanto, hábil pela Administração se for registrado ou, pelo menos, contiver firma reconhecida ou outro elemento que possa comprovar a data em que foi firmado.” (*op. cit.*, 2013, p. 273).

contrato³⁸), irá gerar, ao segurado especial, um início de prova material de alta potencialidade, já que induz a comprovação, ao mesmo tempo, da posse da terra e do exercício da atividade rural.

A declaração do sindicato de trabalhadores rurais é uma excrescência, embora seja exigida pelo INSS administrativamente, já que sozinha (não homologada) consubstancia mero depoimento colocado no papel, sendo que para ser homologada pelo INSS exigir-se-á a apresentação de documentos constantes nos róis consignados na legislação de regência, ou seja, sua força probatória é extraída mesmo destes.

Para o segurado especial especificamente, há diversas outras possibilidades de se comprovar a condição genérica de trabalhador rural: certidões de casamento e de nascimento (de filhos); comprovante(s) de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrente de comercialização da produção³⁹; comprovante de cadastro no INCRA⁴⁰, o certificado de cadastro do imóvel rural – CCIR⁴¹; título de eleitor antigo;

³⁸ Lopes Júnior, em enxuta e feliz definição, descreve que “Ser contemporâneo ou possuir tal característica para fins de contemporaneidade, significa, basicamente, ser da mesma época, ou seja, ocupar o mesmo espaço de tempo, de forma que um documento contemporâneo é aquele que tenha sido criado, elaborado ou confeccionado na mesma época em que os fatos a que ele se refere, surgindo de maneira concomitante ou ao menos imediatamente posterior aos acontecimentos certificados.” (*op. cit.*, p. 179).

³⁹ Como veremos quando analisarmos o custeio, o segurado especial é obrigado a recolher diretamente a contribuição quando vende a produção para consumidor final ou outro produtor rural. Esse comprovante de recolhimento, explica Berwanger, “nada mais é do que uma Guia da Previdência Social (GPS) com um código específico para o recolhimento da contribuição previdenciária sobre a produção comercializada. Assim, nada mais lógico do que incluir esse documento como comprovante da atividade rural, já que prova venda da produção, da mesma forma que as notas fiscais de produtor rural.” (*op. cit.*, 2013, p. 282).

⁴⁰ Com relação ao pescador artesanal, diz o art. 41, §1º, da IN INSS/PRES n. 77 de 2015 que “O pescador artesanal deverá estar cadastrado no Registro Geral de Atividade Pesqueira - RGP, na categoria de Pescador Profissional Artesanal, conforme inciso I do art. 2º do Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015. A verificação do cadastro deverá ser realizada mediante consulta aos sistemas corporativos ou apresentação de documento comprobatório emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Os pescadores de subsistência, aqueles que exercem as atividades sem fins lucrativos, caso assim se declarem, estão desobrigados desta exigência”.

⁴¹ Tal documento, instituído em 1964, pelo Estatuto da Terra, é obrigatório para todos os proprietários e possuidores rurais. Traz dados como descrição do proprietário, o título de domínio, a natureza da posse, localização geográfica, detalhes sobre o modo de utilização da terra e discrimina a existência ou não de assalariados, arrendatários e parceiros. O primeiro cadastramento ocorreu em 1965 e deveria ser repetido de cinco em cinco anos, conforme prescrevia a lei, contudo ocorreu aenas em 1972, 1978 e 1992.

Uma informação relevante – e que desperta polêmica – trazida por tal documento é se tratar, o proprietário ou possuidor de “trabalhador rural” ou “empregador rural”, que pode ser, este último, “II-A”, “II-B” ou “II-C”. A descrição detalhada desta tipologia consta no art. 1º do Decreto-Lei n. 1.166/71. Vamos a ela:

I - trabalhador rural:

- a) a pessoa física que presta serviço a empregador rural mediante remuneração de qualquer espécie;
- b) quem, proprietário ou não, trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros.

II - empresário ou empregador rural:

- a) a pessoa física ou jurídica que tendo empregado, empreende, a qualquer título, atividade econômica rural;

carteirinha antiga do sindicato; bloco de notas do produtor rural⁴²; notas fiscais de aquisição de mercadoria ou de venda da produção; certificado de alistamento militar ou de dispensa de incorporação⁴³; notas fiscais de produtor rural ou de aquisição de insumos; escritura pública de compra e venda de imóvel rural, constando a informação de profissão rurícola; etc.⁴⁴.

2.2.2.1.2 Extensão subjetiva da prova

A extensão subjetiva da prova, também coloquialmente denominada “prova emprestada”, diz respeito à possibilidade de aproveitamento da prova material existente em nome de outro membro do grupo familiar. O mais comum, na prática, é a utilização por um cônjuge da prova em nome do outro e do filho(a) em nome de um dos pais.

Tal construção adveio da constatação de que, por um lado, o trabalho rural da mulher, conforme já descrevemos na Parte II do presente trabalho, é geralmente

b) quem, proprietário ou não e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área igual ou superior à dimensão do módulo rural da respectiva região;

c) os proprietários de mais de um imóvel rural, desde que a soma de suas áreas seja igual ou superior à dimensão do módulo rural da respectiva região.

Como podemos perceber, o tipo trazido no I-A é o empregado rural e o do I-B se enquadra como pequeno produtor rural (o hoje denominado segurado especial). Não obstante, os tipos previstos em II-B e II-C permitem o enquadramento tanto de empregador rural como de pequeno produtor rural não empregador, vez que se prendem à dimensão do terreno explorado. Assim, vem reconhecendo a jurisprudência e o próprio INSS (neste sentido, o §3º do art. 40 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015) que a presença de tal informação não se presta, por si só, à desqualificação como pequeno produtor (o “segurado especial” à época, embora sem tal denominação). Apenas o tipo do II-A, que é o que tem empregado(s) fixo(s), é que impõe desclassificação.

Na opinião de Berwanger (idem, ibidem), “trata-se, o CCIR, de um documento que demonstra a propriedade e a utilização ou não de empregados. Mas, a finalidade previdenciária do Cadastro é secundária, (...) se trata de prova indiciária, na medida em que, da prova da propriedade ou da posse decorre a probabilidade do exercício de atividade rural.”

⁴² As notas fiscais demonstram não só a existência de produção agrícola, como também de excedente, já que há justamente a venda deste. Em suma, apontam o preenchimento da hipótese de incidência da contribuição do produtor rural (segurado especial, no caso).

⁴³ Muitos desses documentos são produzidos, na verdade, a partir da declaração do próprio interessado, ou seja, se consta, por exemplo, na certidão de casamento que o sujeito era “lavrador”, possivelmente foi ele próprio quem o declarou. Então, em sentido estrito, trata-se também de declaração colocada no papel. Não obstante, como bem observa Lopes Júnior, “não há como se inferir que há mais de vinte anos aproximadamente o autor fez constar informações que não seriam condizentes com a realidade, tão somente para no futuro poder alegar a atividade rural.” (*op. cit.*, p. 181-182). Em suma, é o fato de a declaração ser demasiado remota que a torna presumivelmente desinteressada e, assim, confiável.

⁴⁴ Quanto ao pescador artesanal, descreve Berwanger (*op. cit.*, 2013, p. 291-292) que os documentos comumente aceitos pela jurisprudência são: a declaração do sindicato ou colônia de pescadores, notas fiscais de compras de instrumentos de pesca, registro de embarcação e documentos de registro civil, onde consta a profissão de pescador. Acrescentamos: requerimento de seguro desemprego-pescador artesanal; carteira de pescador profissional expedida por órgão oficial, ficha de inscrição na SUDEPE (Superintendência de Desenvolvimento da Pesca). Sem prejuízo, frisamos, dos demais documentos já descritos para o segurado especial (gênero), no que couber.

escamoteado ou subestimado, razão pela qual é deveras comum que: em certidões, sua profissão seja consignada como “do lar”, enquanto a do esposo é aposta como “lavrador”, ainda que estejam vivenciando um mesmo contexto laborativo⁴⁵; documentos que demonstrem o exercício da atividade rural familiar (contratos, notas fiscais etc.) sejam produzidos em nome do marido. Por outro lado, como bem aponta Lopes Júnior, “difícilmente se encontra em nome de um menor de dezoito anos de idade qualquer documento contemporâneo a comprovar-lhe o exercício de atividade rural”⁴⁶, razão pela qual há de se aceitar, ao menos para o período da menoridade, a prova em nome dos pais⁴⁷. A IN INSS/PRES n. 77 de 2015 já dispõe nesse sentido, em seu art. 47, §1º: “os documentos de que tratam os incisos I e III a X do caput devem ser considerados para todos os membros do grupo familiar, (...) **quando corroborados com outros que confirmem o vínculo familiar**⁴⁸ (...)” (grifamos). No mesmo sentido, o art. 115 do mesmo diploma: “tratando-se de comprovação na categoria de segurado especial, o documento existente em nome de um dos componentes do grupo familiar poderá ser utilizado como início de prova material por qualquer dos integrantes desse grupo (...)”.

A ideia ou a presunção que se constrói a partir da existência de prova material em nome de um dos membros da família é a de que os demais se encontram no mesmo contexto laborativo, mas se e somente se a atividade é desenvolvida em regime autônomo de economia familiar⁴⁹. Com efeito, é importante deixar claro que não se pode presumir que, sendo o marido ou o pai empregado rural (trabalhando para terceiro

⁴⁵ Neste sentido, a Súmula n. 06 da TNU: “A certidão de casamento ou outro documento idôneo que evidencie a condição de trabalhador rural do cônjuge constitui início razoável de prova material da atividade rurícola”. Jane Berwanger e Osmar Veronese apontam que, especialmente em tempo pretéritos, “Toda documentação era concentrada em nome do homem, que era o proprietário da terra, que era contribuinte diante da Fazenda Estadual (notas fiscais de produtor), que era sócio do sindicato, da cooperativa, enfim, a mulher não tinha indício de prova material em nome próprio. (...) Conforme Yoshioka, (...) não havia preocupação (...) em ‘produzir prova’ para fins de comprovação de atividade rural (...), pois nem direito possuíam para justificar alguma preocupação em demonstrar a existência de trabalho rural.” (Constituição: um olhar sobre minorias vinculadas à seguridade social, 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 86-87).

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 174.

⁴⁷ Como bem destaca Kerbauy (*op. cit.*, 2008, p. 140), “a unidade produtiva tem como regra a emissão de documentação em nome do *pater familiae*, que representa o grupo familiar.”

⁴⁸ Assim, segundo tal normativa, o vínculo familiar (por exemplo, uma união estável) também deve ser documentalmente provado, o que faz todo o sentido, uma vez que, do contrário, representar-se-ia uma burla à exigência de início de prova material.

⁴⁹ Neste sentido, a Súmula n. 73 do TRF4: “Admitem-se como início de prova material do efetivo exercício de atividade rural, **em regime de economia familiar**, documentos de terceiros, membros do grupo parental.” (grifamos). No mesmo sentido, a Súmula n. 09 da Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região: “Admitem-se como início de prova material, documentos em nome de integrantes do grupo envolvido **no regime de economia familiar rural**.” (grifamos).

em troca de salário, portanto), especialmente se registrado, a esposa ou o filho desenvolva o mesmo serviço (sem registro), ainda que tenhamos até descrito que isto eventualmente ocorria sob o regime de colonato e haja até algum resquício atual, mas não se pode construir presunção neste sentido. De fato, se a produção é da família, é natural trabalhar com a hipótese de que todos os membros contribuem na atividade, mas se a produção é de terceiro e há contrapartida salarial, isto já não tem lugar. Há casos, sim, em que o pagamento é feito conforme a produtividade (parcial ou totalmente), quando os demais membros da família poderiam auxiliar o contratado para aumentar o lucro auferido, mas isto precisaria restar demonstrado, inclusive a ciência por parte do contratante, para que então restasse configurado o vínculo de emprego informal. É por isso que a melhor jurisprudência vem admitindo a extensão da prova apenas quando se trata de segurado especial⁵⁰.

Com relação ao filho, cabem ainda algumas anotações. Até quando se admite a extensão? Como vimos, ao menos durante a menoridade, salvo se verificada alguma hipótese de emancipação. Não obstante, tem-se que a filha mulher, mesmo após a maioridade, enquanto não se casar e/ou deixar o núcleo familiar originário, ainda assim raramente terá algum documento em nome próprio, até mesmo porque eventuais documentos relacionados com a atividade em si são produzidos em nome do proprietário ou possuidor do terreno, que geralmente é o pai. Já o filho homem tem a possibilidade de, ao completar 18 anos, ter algum documento relacionado com o alistamento ou dispensa no serviço militar obrigatório, além de que é mais comum que abandone o núcleo familiar de origem mesmo antes do casamento, constituindo vida própria. Contudo, é possível que se lhe escape a produção de prova naquelas oportunidades descritas e que permaneça residindo e trabalhando com os pais até se casar. Destarte, será preciso analisar cada caso concreto. De nossa parte, temos admitido, em relação ao homem, mesmo após a maioridade, desde que traga alguma prova em nome próprio com marco ligeiramente posterior (por exemplo, quando traz certidão de casamento ocorrido aos 23 anos de idade). Em relação à mulher, há de se ter um pouco mais de flexibilidade, pelas razões já expostas e em virtude de não ser

⁵⁰ Neste sentido, o §1º do art. 54 da IN INSS/PRES n. 77 de 2015: “Para fins de comprovação da atividade do **segurado especial**, os documentos referidos neste artigo, serão considerados para todos os membros do grupo familiar.” (grifei).

incomum que a mulher rural solteira permaneça indefinidamente com o núcleo familiar originário⁵¹.

Há que se acrescentar, por fim, que em qualquer das hipóteses descritas, a extensão só é válida se e enquanto aquele em nome de quem está a prova está exercendo a atividade rural, no entender da jurisprudência amplamente majoritária. Exemplificando, se a esposa pretende aproveitar prova em nome do marido consistente numa certidão de casamento de 1996 na qual conste que este é “lavrador”, havendo prova de que ele deixou o meio rural e passou a desenvolver atividade urbana regular a partir de 1998, a prova só valerá até tal marco. Neste sentido, o STJ no REsp 1.304.479, julgado no sistema dos recursos repetitivos⁵².

2.2.2.2 Depoimento Pessoal

O juiz, conhecendo bem a região e conforme o tipo de atividade declarada na inicial ou mesmo por ocasião do próprio depoimento, deverá dirigir os trabalhos de modo a trazer indagações que permitam aferir se o depoente efetivamente detém conhecimento sobre as lidas rurais. Há algum tempo, a Procuradoria do INSS produziu

⁵¹ Brumer relata que “em meados de 1996, após uma série de pressões sindicais e negociações com o INSS/MPAS, as trabalhadoras puderam novamente requerer a aposentadoria com a apresentação de documentos em nome do companheiro, desde que comprovassem o vínculo familiar. Elas também podiam comprovar a atividade no período em que eram solteiras, através da documentação em nome do pai (...).” (*op. cit.*, 2002).

⁵² Não obstante – e aqui comprovando que o INSS atua amplamente dissociado do entendimento jurisprudencial majoritário, inclusive quando este lhe é favorável –, a IN INSS/PRES n. 77 de 2015 estabelece, no §2º de seu art. 47, que “os documentos referidos nos incisos I e III a X do caput, ainda que estejam em nome do cônjuge, do companheiro ou companheira, inclusive os homoafetivos, que não detenham a condição de segurado especial, poderão ser aceitos para os demais membros do grupo familiar, desde que corroborados com o documento de que trata o inciso II do caput [declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS]”. Os documentos referidos são, respectivamente: contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural, cujo período da atividade será considerado somente a partir da data do registro ou do reconhecimento de firma do documento em cartório; comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário de imóvel rural; bloco de notas do produtor rural; notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 24 do art. 225 do RPS, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DIAC e/ou Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DIAT, entregue à RFB; licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário assentado do programa de reforma agrária.

um documento intitulado “cartilha do segurado especial”, que contém diversas informações relevantes sobre vários tipos de lavoura. Em nossa região, as atividades mais comuns são a do gado leiteiro e a do plantio de café, sendo recorrente também a lavoura de milho, feijão, batata, frutas e hortaliças e, inclusive, a mescla entre várias delas, conjugando também com gado de corte (bovino, ovino e suíno).

2.2.2.3 Testemunhas

Silvio Marques Garcia afirma que

A fragilidade da prova testemunhal fica bem demonstrada quando se comparam os depoimentos testemunhais com as declarações do próprio autor da ação. Não é difícil encontrar casos em que as testemunhas informam que o autor trabalhou em atividade rural inclusive por mais tempo do que admitido por ele próprio. É preciso lembrar, ademais, o possível interesse na causa que as testemunhas podem ter em razão do ajuizamento de ação de aposentadoria contra o INSS. Além disso, quando se comparam esses depoimentos com outros elementos, estes mais seguros, como a CTPS ou as informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), constata-se que são genéricos, imprecisos e às vezes ocultam importantes períodos de atividade urbana.⁵³

O autor faz, ademais, uma dura crítica à atuação judicial: “A maior confiabilidade dos depoimentos demandaria audiências mais longas e cansativas e esbarraria, em certos casos, na falta de disposição de alguns magistrados para elaborar uma grande quantidade de perguntas sobre detalhes da prestação dos serviços.”⁵⁴. É certo que aquilo que examinamos na abertura do presente capítulo desempenha aqui um papel importante, é dizer, quando o julgador detém um conhecimento apurado das peculiaridades do local onde exerce a jurisdição, tem condições de conduzir melhor o processo, especialmente por ocasião da colheita da prova oral, mas há limites intransponíveis a impedir um desempenho eficiente. Com efeito, de um lado o postulante escolhe pessoas, geralmente amigos seus, que possam depor favoravelmente à sua narrativa; de outro, é evidente que o INSS não tem como buscar, na prática, pessoas que possam depor em sentido contrário, ou seja, de dizer que o postulante não trabalhou em tal lugar ou que não trabalhava no meio rural em determinado período (prova negativa). Ao interrogar o postulante ou as testemunhas escolhidas a dedo por este, o juiz ou o Procurador do INSS, caso detenha conhecimento da região e das características do labor alegado, tem condições de “desmascarar” aquele que detém

⁵³ Op. cit., p. 228.

⁵⁴ Idem, ibidem.

pouco conhecimento das lidas rurais, mas tais casos não estão entre os mais comuns, pois em geral o postulante detém razoável noção da atividade, quer seja por ter ocasionalmente laborado no meio rural (em nossa região, é comum que trabalhadores urbanos informais de baixa renda, como serventes de pedreiro, faxineiras diaristas, vigias, camareiras, barbeiros etc. trabalhem no meio rural durante tão somente o período de colheita do café), quer seja por ser, como o questionador, da região e ter acesso a um conhecimento “profano” da faina, especialmente quando se trata de uma região com uma cultura predominante (como é, para nós, o café, embora já nem tanto como antigamente). Assim, não é sempre que será possível ao magistrado desvendar a realidade a partir dos depoimentos pessoais da parte e das testemunhas, pelo que é por isso mesmo que sugerimos sejam criados mecanismos que permitam coibir melhor as fraudes⁵⁵.

3 Distinções do procedimento administrativo

Analisaremos aqui apenas algumas peculiaridades que, por se diferenciarem substancialmente do que ocorre no processo judicial, ganham destaque no procedimento administrativo.

No âmbito administrativo, o pedido se limita a apontar o benefício pretendido, sendo que as especificações serão feitas ao longo do desenvolvimento do processo, no mais das vezes verbalmente perante o servidor responsável pela condução.

Um elemento significativo do procedimento administrativo (qualquer um, nos termos do art. 29 da Lei n. 9.784/99) - que o distingue, ao menos em princípio, do processo judicial -, é o de que a administração deve tomar a iniciativa probatória em busca do esclarecimento dos fatos – seja diretamente, dentro do que esteja a seu alcance, seja intimando o interessado a fazê-lo -, ou seja, deve impulsionar o processo inclusive em termos de iniciativa probatória, seja a favor ou contra o postulante⁵⁶.

⁵⁵ A título exemplificativo, trago a informação, divulgada pela imprensa, de que o Ministério do Planejamento anunciou que passará a utilizar uma plataforma de cruzamento de diversas bases de informações do governo federal para fazer um “pente-fino” no rol de pessoas agraciadas com benefícios sociais. Isto seria salutar também no âmbito previdenciário. Em suma, não se pode atribuir unicamente ao juiz a responsabilidade por aferir os embustes a partir da colheita de prova oral, especialmente diante de uma legislação que é tão frouxa em termos de formalidades. Há de se criar outras ferramentas.

⁵⁶ Neste sentido, para o âmbito administrativo, dispõe o §3º do art. 47 da IN n. 77 INSS/PRES de 2015: “Para fins de comprovação do exercício de atividade rural a apresentação dos documentos referidos neste artigo não dispensa a apreciação e confrontação dos mesmos com as informações constantes nos sistemas corporativos da Previdência Social e dos órgãos públicos”. No mesmo sentido, o art. 118 do mesmo diploma: “As informações obtidas pelo INSS dos bancos de dados disponibilizados por órgãos do poder

O art. 114 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015 diz que a comprovação da atividade rural do contribuinte individual e do empregado se dá conforme as mesmas regras aplicáveis ao respectivo congêneres urbano. O mesmo se daria quanto ao trabalhador avulso rural, o qual, contudo, não existe na prática, como já vimos.

Conclui-se o procedimento com a decisão que indefere ou defere, total ou parcialmente, o pleito, sendo cabível, porém, recurso quanto à decisão desfavorável. Não obstante, a IN n. 77/PRES/INSS de 2015 prevê a denominada “pesquisa externa” em algumas hipóteses – como na revisão de benefício supostamente concedido equivocadamente ou alteração das informações constantes no CNIS -, mas nada impede que possa ser utilizada no procedimento de concessão de benefício, em preparação para o julgamento vindouro, como, por exemplo, para verificar se o suposto segurado especial efetivamente desempenha atividade em regime de economia familiar (sem empregados permanentes), especialmente quanto houver fundada desconfiança⁵⁷.

Anotam Mauss e Triches que, no âmbito administrativo, “em todos os processos em que é requerida a utilização de atividade rural em regime de economia familiar (...), deve ser realizada a entrevista pessoal do segurado”⁵⁸. Tal depoimento é coloquialmente denominado “entrevista rural”. As perguntas são feitas conforme um formulário padrão⁵⁹, não havendo possibilidade de modificação. Ao final, o servidor que a realizou deve consignar sua conclusão, ou seja, se teve a impressão de que se trata ou não de segurado especial. Nos termos do art. 112 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015, a entrevista é indispensável à comprovação do exercício de atividade rural, com vistas à confirmação das seguintes informações: da categoria (segurado especial, contribuinte individual ou empregado); da forma de ocupação (proprietário, posseiro, parceiro, meeiro, arrendatário, comodatário, dentro outros); da forma de exercício da atividade (individual ou de economia familiar); da condição no grupo familiar (titular ou componente) quando se tratar de segurado especial; do período de exercício de atividade rural; da utilização de assalariados; de outras fontes de rendimentos; e de outros fatos que possam caracterizar ou não sua condição. De modo geral, só se passa à entrevista caso tenha sido reconhecido início de prova material (§1º). Persistindo dúvida, o

público estão sendo utilizadas para a construção do cadastro do segurado especial, para fins de reconhecimento dessa atividade”.

⁵⁷ O art. 113 da IN n. 77 INSS/PRES de 2015 estabelece que “salvo quando se tratar de confirmação de autenticidade e contemporaneidade de documentos, para fins de reconhecimento de atividade, a realização de Pesquisa Externa deverá ser substituída por entrevista com parceiros, confrontantes, empregados, vizinhos ou outros”.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 210. Para o indígena, é dispensada, basta apresentar a declaração da FUNAI.

⁵⁹ Anexo XIII da IN n. 77/PRES/INSS de 2015.

servidor deve proceder à oitiva das testemunhas apresentadas e, então apresentar a conclusão.

Não obstante, a Portaria Conjunta n. 01 DIRBEN/DIRAT/INSS, de 07 de agosto de 2017, alterou tal exigência, não havendo mais a imprescindibilidade de realização da denominada “entrevista rural”. Em suma, se o postulante apresentar devidamente preenchido o formulário de requerimento de comprovação de atividade do segurado especial, poderá ser dispensada a entrevista⁶⁰. A medida é largamente criticável, aparentemente visa meramente uma economia (de tempo do servidor do INSS e, por conseguinte, financeira), e não propriamente uma “racionalização” do procedimento, como foi alegado no bojo da própria portaria. Certamente, a ausência da entrevista rural administrativa também dificultará sobremaneira a produção probatória judicial, contribuindo decisivamente para o aumento do número de concessões judiciais indevidas.

Tem-se a justificação administrativa como “a última medida possível para o segurado comprovar uma determinada atividade ou condição de vida ou dependência”⁶¹. Segundo o art. 574 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015, “constitui recurso que deve ser oportunizado, quando cabível, ao interessado para suprir a falta ou insuficiência de documento ou produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários”. Em suma, quando a prova material se revelar deveras incipiente, a justificação administrativa poderá ser requerida pelo interessado, para servir como complementação. Com efeito, nos termos do §3º do art. 55 da Lei 8.213/91, deverá estar baseada em início de prova material, mas, quando esta é tênue, a justificação se coloca como um reforço. Caberá a justificação também no caso de extravio, por caso fortuito ou força maior, da prova material de que se disporia, quando servirá para averiguar e propiciar ao segurado a comprovação da ocorrência do evento alegado⁶². É bastante comum a

⁶⁰ A mencionada Portaria também acresceu a DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ao rol do art. 47 da IN n. 77 PRES/INSS de 2015, que cuida dos documentos que podem ser aceitos como início de prova material. Estabeleceu, ademais, que “Considerando os requisitos e procedimentos de comprovação da atividade de segurado especial necessários para o reconhecimento do direito ao Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDPA e considerando a manifestação contida no item 52 do Parecer nº 00003/2017/DIVCONS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 18 de julho de 2017, os períodos comprovados de atividade pesqueira ininterrupta, assim como os de recebimento de SDPA, devem ser considerados plenos para comprovação da atividade de segurado especial, sendo, nesse caso, dispensada a apresentação de documentos comprobatórios e a realização de qualquer outro procedimento de comprovação, inclusive entrevista ou ratificação com as bases governamentais e demais sistemas corporativos da Previdência Social”.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 215.

⁶² Transcrevo o art. 577 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015, que cuida do tema:

utilização da justificção administrativa para a comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, nos moldes do que dispõe o art. 579 da IN n. 77/PRES/INSS de 2015. O requerimento do interessado deve indicar o objeto a que a justificção se destina e o rol de testemunhas, cujo comparecimento no dia e hora marcados para oitiva é de responsabilidade daquele. O servidor responsável pela condução deve apresentar parecer consignando sua impressão sobre os depoimentos colhidos. Homologado o procedimento, será analisado o mérito. Em conclusão, a colheita de prova testemunhal no âmbito administrativo consiste em etapa subsidiária, quando a prova material apresentada e a entrevista se revelarem insuficientes, embora favoráveis, à concessão do pleito.

Art. 577. Tratando-se de JA para prova de tempo de serviço ou de contribuição, será dispensado o início de prova material quando houver impossibilidade de apresentação por motivo de força maior ou caso fortuito, tais como incêndio, inundação ou desmoronamento, que tenha atingido a empresa na qual o segurado alegue ter trabalhado, devendo ser observada a correlação entre a atividade da empresa e a profissão do segurado.

§ 1º A comprovação dos motivos referidos no caput será realizada com a apresentação do registro no órgão competente, feito em época própria, ou mediante elementos de convicção contemporâneos aos fatos.

§ 2º No registro da ocorrência policial, da certidão do Corpo de Bombeiros, da Defesa Civil, ou de outro órgão público competente para emitir certidão sobre o evento, deverá constar a identificação da empresa atingida e a extensão dos danos causados.

CAPÍTULO VI – CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA RURAL

1 Considerações introdutórias

Embora esteja já ligeiramente fora do foco de nossas cogitações, que, conforme descreve o título do trabalho, se concentram na cobertura previdenciária devida aos trabalhadores rurais, o exame de alguns aspectos relacionados com o custeio – restritos aos atores do meio rural – permite que se construa um quadro mais bem delineado do funcionamento orgânico do subsistema. Então vamos a isso.

A CRFB menciona, em seu art. 149, a existência de três espécies de contribuição: sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Em relação às contribuições sociais, gênero, que são as que nos interessam, convém anotar ser hoje entendimento remansoso, em doutrina e jurisprudência, o de que possuem natureza tributária. A sua classificação dentre as espécies tributárias, contudo, ainda desperta forte controvérsia. Na visão de Wagner Balera,

a distinção entre a contribuição social e os impostos, segundo classificação cunhada por Geraldo Ataliba, é estabelecida pelo papel que o Estado é chamado a desempenhar na relação jurídica. Os impostos podem ser definidos como tributos não vinculados, porque não exigem contraprestação do Estado. Por seu turno, taxas e contribuições encontram-se vinculadas a certa atuação estatal, diferindo tão somente quanto ao grau de referibilidade entre o agir do Poder Público e o obrigado. (...) [Nas] taxas, é direta (...) e imediata (...). No que diz respeito às contribuições, infiltra-se elemento intermediário (...) [:] o risco, caracterizando a referibilidade ao obrigado como indireta e mediata.¹

No olhar de Balera, portanto – referendado por doutrina de escol² -, as contribuições sociais são uma espécie à parte, não se enquadrando como imposto nem como taxa, consistindo em tributo vinculado a uma atuação estatal indireta e mediata. Segundo Tomé³, dentre as contribuições sociais, gênero, há as genéricas (art.149, *caput*, da CRFB) e as destinadas ao custeio da seguridade social (art. 195, par. único, da CRFB)⁴. Quanto a estas últimas, há a as que incidem sobre a receita de concursos de

¹ *Op. cit.*, 2014, p. 59.

² Por todos, Fabiana Del Padre Tomé, *in* Contribuições para a Seguridade Social: à luz da Constituição Federal, 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2013.

³ *Op. cit.*

⁴ Segundo o art. 195 da CRFB: “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 (...)”. O financiamento direto é aquele decorrente das contribuições. É importante ressaltar que a opção do Constituinte foi por sustentar a Seguridade Social, ao menos primordialmente, com tributos específicos a ela destinados. Neste sentido,

prognósticos, a do importador de bens ou serviços do exterior (ou de quem a lei a ele equiparar), a devida pelos segurados (inciso II: “do trabalhador e dos demais segurados da previdência social...”) e algumas que são devidas pelo empregador (inciso I: “do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei”): sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; CSLL – contribuição social sobre o lucro [líquido]; e COFINS⁵ – sobre a receita ou faturamento⁶. De se mencionar ainda a previsão contida no §4º do art. 195 da CRFB, que prevê a possibilidade de se instituir, por lei complementar “outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social” (as denominadas “contribuições residuais”).

A contribuição devida pelos segurados e a paga pelo empregador sobre a folha de salários não podem, por expressa disposição constitucional, ser utilizadas “para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de

anotam Lazzari e Castro (*op. cit.*, p. 217): “O modelo de financiamento da Seguridade Social previsto na Carta Magna se baseia no sistema contributivo, em que pese ter o Poder Público participação no orçamento da Seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do orçamento da União e dos demais entes da Federação, para a cobertura de eventuais insuficiências do modelo, bem como para fazer frente a despesas com seus próprios encargos previdenciários, recursos humanos e materiais empregados.”

⁵ A contribuição social sobre o faturamento está presente na primeira lei previdenciária brasileira, a Eloy Chaves, que instituiu a contribuição sobre o faturamento das empresas (as estradas de ferro). Do mesmo modo, as contribuições para o PRORURAL, em sua maioria, tomaram por base de cálculo o faturamento das empresas. A OIT demonstrara que a tributação baseada na folha de salários tenderia a apresentar-se como socialmente regressiva e recomendava que o custeio da seguridade social devesse encontrar fundamento financeiro nos chamados “tributos progressivos”.

⁶ A existência de diversas fontes de custeio dá aplicação ao princípio da diversidade da base de financiamento. Com efeito, na origem da previdência social, em Bismarck, a ideia básica era de que as fontes contributivas deveriam ter origem no segurado (que usufrui da cobertura), no contratante (que se beneficia do trabalho prestado) e no Estado (o “segurador universal”), numa configuração tripartite. Hoje, esta ideia não está totalmente superada, mas sofreu adaptações. Anotam Wagner Balera e Thiago D’Avila Fernandes (*op. cit.*) que, antes da implementação de um sistema de seguridade social, via-se um direcionamento exclusivo de proteção aos trabalhadores. Assim, o financiamento deste tipo de proteção baseava-se, quase exclusivamente, sobre a folha de pagamento, tendo como atores sociais, o empregado, a empresa e o Estado. Se o sistema passa a proteger toda a sociedade, indiscutível que a forma de financiamento deve ampliar a sua base, sustentam os autores. Por um lado, a diversidade da base de financiamento é um princípio visto pela doutrina como expressão da solidariedade: “O financiamento da seguridade social é de responsabilidade de toda a comunidade, na forma do art.195 da CF. Trata-se da aplicação do princípio da solidariedade, que impõe a todos os segmentos sociais — Poder Público, empresas e trabalhadores — a contribuição na medida de suas possibilidades. A proteção social é encargo de todos porque a desigualdade social incomoda a sociedade como um todo.” (Marisa Ferreira dos Santos, *op. cit.*, p. 41). Por outro lado, a utilidade prática na existência de variadas fontes de custeio é bem identificada por Fábio Zambitte Ibrahim: “Enfim, a ideia da diversidade da base de financiamento é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições. Da mesma forma, com amplo leque de contribuições, a seguridade social tem maior possibilidade de atingir sua principal meta, que é a universalidade de cobertura e atendimento.” (Curso de Direito Previdenciário, 17ª Ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 94).

previdência social” (art. 167, XI), pelo que são denominadas pela doutrina como “previdenciárias em sentido estrito”. As outras contribuições, portanto, podem ser utilizadas para a realização das demais despesas de seguridade social, que, como se sabe, engloba, além da previdência, a assistência social e a saúde. No presente estudo, limitar-nos-emos a analisar as contribuições previdenciárias *stricto sensu*, já que as demais não reservam nenhuma peculiaridade que possa nos interessar. Tais contribuições são reguladas pela Lei n. 8.212/91, que, conforme reza sua própria ementa, institui o Plano de Custeio da seguridade social. Tal diploma surge concomitantemente à Lei n. 8.213/91, que dispõe sobre o Plano de Benefícios. Ambas são regulamentadas pelo Decreto n. 3.048/99.

Pois bem, delimitadas as contribuições das quais iremos tratar, convém demarcar ainda melhor, já que nossa análise deve se circunscrever ao custeio que guarda relação, direta ou indireta, com os atores que definimos no Capítulo I da Parte III do presente trabalho, ou seja, a do empregado rural (e, conseqüentemente, do empregador), do esporádico rural⁷ e do segurado especial.

Finalmente, esclarecemos que não temos a pretensão aqui de realizar uma análise aprofundada do ponto de vista tributário, pelo que delinearemos apenas os aspectos mais relevantes desde um ponto de vista previdenciário. Avancemos.

2 As contribuições devidas pelos segurados

O princípio da equidade na forma de participação no custeio, previsto constitucionalmente (art. 194, par. único, V), não pode ser interpretado, segundo a melhor doutrina, como aplicação fiel e setORIZADA do princípio tributário genérico da capacidade contributiva. Neste sentido, Marisa Ferreira dos Santos anota que:

A nosso ver, a equidade na forma de participação no custeio não corresponde, exatamente, ao princípio da capacidade contributiva. O conceito de ‘equidade’ está ligado à ideia de ‘justiça’, mas não à justiça em relação às possibilidades de contribuir, e sim à capacidade de gerar contingências que terão cobertura pela seguridade social. Então, a equidade na participação no custeio deve considerar, em primeiro lugar, a atividade exercida pelo sujeito passivo e, em segundo lugar, sua capacidade econômico-financeira. Quanto maior a probabilidade de a atividade exercida gerar contingências com cobertura, maior deverá ser a contribuição.⁸

⁷ Como já observamos anteriormente, no regime precedente ao inaugurado pela CRFB de 1988, apenas o produtor rural contribuía para a previdência rural, sendo que dos demais trabalhadores a esta vinculados não se exigia contribuição direta alguma.

⁸ *Op. cit.*, p. 41.

Entendemos que o princípio em questão tem contornos ditados parcialmente pelo vetor da capacidade contributiva, porém é preciso levar em conta também outros fatores, como especialmente o risco gerado pela atividade, já que isto acarreta mais despesas para o subsistema previdenciário (e tende a gerar também para os subsistemas de saúde e assistência social). Segundo já deixamos consignado em outro trabalho⁹, as contribuições endereçadas aos segurados costumam se pautar mais na capacidade contributiva (temos, aqui, progressividade nas alíquotas e sistemas especiais de inclusão), enquanto o risco surge como um fator que desempenha um papel mais relevante nas contribuições direcionadas ao empregador (SAT/RAT, FAP etc.)¹⁰. No âmbito da previdência rural, vemos isto ser aplicado, ainda que de forma mais amena e diferenciada.

Em relação especificamente à contribuição previdenciária devida pelo segurado, podemos visualizá-la, dentro da teoria geral do seguro, como o “prêmio” pago para gerar a cobertura ao risco – que é uma atuação estatal imediata, embora potencial -, advindo a indenização (o benefício) por ocasião da deflagração do sinistro. Trata-se, aí, de aplicação do princípio da contrapartida, que consiste na correspondência entre contribuição do segurado e benefício, ou seja, não há benefício sem contraprestação prévia por parte do segurado¹¹. Quanto ao segurado especial, contudo, tal

⁹ HOVARTH JÚNIOR, Miguel; PORTO, Rafael Vasconcelos. Teoria Geral do Plano de Custeio da Seguridade Social. In FERNANDES, Ana Paula; SANTOS, Roberto de Carvalho; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio [Coord.]. Temas Relevantes e Pontos Controvertidos do Direito Previdenciário. São Paulo: LTr, 2018, p. 177-192.

¹⁰ Convém destacar duas disposições constitucionais que deixam isto evidenciado: “O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei” (art. 239, §4º, da CRFB); e “As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho” (§9º do art. 195). Convém ressaltar que essa última disposição não se limita a entronizar o risco, abrindo-se também a outros fatores.

¹¹ A doutrina costuma denominar “regra da contrapartida” (embora alguns se valham, mesmo aqui, do termo “princípio da contrapartida”) aquela prevista no §5º do art. 195 da CRFB: “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. De nossa parte, preferimos reservar o termo “contrapartida” para outro fenômeno, tendo em vista que, a nosso sentir, ele transmite a ideia de um vínculo entre um dever contributivo do segurado e o seu direito à cobertura. Todavia, a disposição mencionada consiste apenas numa regra (em sentido forte) de precedência da fonte de custeio, aplicável, frise-se, à Seguridade Social como gênero. Tal fonte não precisa estar vinculada ao próprio beneficiário ou instituidor, o que é óbvio se considerarmos que é aplicável também na assistência social e na saúde, setores nos quais não se exige a contrapartida direta. Repisando, vemos no disposto no §5º do art. 195 da CRFB uma **regra de preexistência de fonte de custeio** (que, inclusive, comporta uma dimensão recíproca, no sentido de que não pode haver criação de fonte de custeio sem expansão da cobertura), que consiste num elemento de garantia do sistema, evitando a expansão desmedida de proteção sem a indicação do manancial financeiro, inclusive de quem suportará tal encargo. Destarte, o **princípio da contrapartida direta** é, em nossa visão, justamente essa exigência de uma vinculação contributiva do segurado para com o sistema, o que é aplicável tão somente ao

correspondência não existe, conforme já até deixamos consignado, desbordando, assim, da concepção bismarckiana de seguro social. Por tal razão, a espécie será a primeira a ser abordada. Cabe, contudo, tecer previamente algumas breves linhas acerca do que se acabou de dizer.

Colhendo lições de Miguel Reale¹², podemos conceituar “relação jurídica obrigacional” como o vínculo intersubjetivo de atributividade que se estabelece entre duas ou mais pessoas, normativamente regulado, tendo por objeto uma prestação. O liame jurídico que se estabelece entre o segurado e a Previdência Social, denominado “filiação”, funciona como um “ponto de encontro” de duas relações obrigacionais. Tem-se, de um lado, a relação de custeio, a qual tem como objeto o pagamento de determinada quantia pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor), a título de contribuição destinada ao custeio das atividades de seguridade social. No caso específico de que aqui tratamos, enfocamos a contribuição do próprio segurado, que, como já aduzimos, é denominada “previdenciária em sentido estrito”. De outro lado, a filiação desperta a cobertura previdenciária, que passa a proteger o segurado, com o potencial para se converter, a partir da eventual interposição de um sinistro, numa relação jurídica prestacional, de pagamento de benefício, desta feita em sentido oposto, ou seja, da Previdência ao segurado (ou seu dependente).

Cabe referenciar que, conforme dantes suscitado, para o segurado obrigatório, que é aquela espécie de segurado cujo recolhimento é compulsório, o simples exercício de atividade remunerada – que gera a obrigação de contribuir - já o qualifica como segurado (automaticidade da filiação), segundo dispõe a legislação de regência. Já para

subsistema previdenciário, que é o único efetivamente contributivo. Trata-se, assim, de princípio constitucional, extraível de diversas normas (inclusive a acima mencionada, da prévia fonte de custeio, mas não só) e, especialmente, da própria teoria geral do seguro. Em síntese, o princípio da contrapartida consiste na exigência de filiação prévia ao regime antes da ocorrência do sinistro e, em alguns casos, no aporte de um número mínimo de contribuições (carência) a fazer despertar outros segmentos da cobertura. Trata-se de um princípio cuja utilização prática se revela bastante útil no momento da concessão de benefícios, notadamente os não-programados.

João Batista Lazzari e Carlos Alberto Pereira de Castro apontam que a regra (que eles denominam “princípio”) da precedência da fonte de custeio “tem íntima ligação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que somente possa ocorrer aumento de despesa para o fundo previdenciário quando exista também, em proporção adequada, receita que venha a cobrir os gastos decorrentes da alteração legislativa, a fim de evitar o colapso das contas do regime. Tal determinação constitucional nada mais exige do legislador senão a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada.” (Manual de Direito Previdenciário, 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 95-96). Sobre o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, anotam os mesmos autores que “na execução da política previdenciária, atentar sempre para a relação entre custeio e pagamento de benefícios, a fim de manter o sistema em condições superavitárias, e observar as oscilações da média etária da população, bem como sua expectativa de vida, para a adequação dos benefícios a estas variáveis.” (idem, p. 99)

¹² Lições Preliminares de Direito, 27ª Ed. 9ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.

o segurado facultativo, a filiação ocorre com a inscrição (que é um ato meramente formal, pelo qual o interessado “se apresenta” ao INSS) e o recolhimento da primeira contribuição, tendo em vista que não exerce atividade remunerada e manifesta vontade em ter acesso à proteção previdenciária de caráter contributivo.

Convém sublinhar, brevemente, que quando o contribuinte individual, que é o segurado que trabalha “por conta própria”, é responsável pelo próprio recolhimento (excepcionalmente não será, quando prestar serviço a pessoa jurídica), parcela da doutrina entende que a filiação dependerá da inscrição seguida do primeiro recolhimento¹³. Confere-se, assim, um enfoque à responsabilidade tributária, ou seja, não sendo esta do trabalhador, não se lhe pode ser exigida ou imputada, razão pela qual basta que ele comprove o exercício da atividade para fazer jus à cobertura, devendo o poder público fiscalizar o recolhimento junto ao contratante. A nosso sentir, tal posicionamento está adequado à realidade, já que não se poderia exigir fiscalização por parte do poder público acerca de uma atividade autônoma, por vezes exercida em âmbito residencial e sem escrituração formal.

Pois bem, estando o segurado numa relação contributiva (é dizer, seja ou não sua a obrigação de contribuir e, em sendo, havendo contribuição efetiva), ele está filiado à Previdência Social, o que significa, como já dito, estar sob o manto da proteção securitária. Entendemos que há uma conexão, um elo de caráter, de certo modo, dúplice, já que se tem, de um lado, a obrigação contributiva e, de outro, a cobertura, com o

¹³ Há quem diga categoricamente que a filiação do contribuinte individual depende do recolhimento das contribuições – salvo, é claro, quando prestar serviço a empresa -, como, por exemplo, Marisa Ferreira dos Santos (*op. cit.*, p. 157). A maior parte da doutrina, contudo, não o diz expressamente, talvez em virtude de a lei expressamente qualificá-lo como segurado obrigatório. Não obstante, um dos efeitos práticos mais úteis da filiação, que é a aquisição da qualidade de segurado, é negado pela jurisprudência majoritaríssima. É o que se extrai, por exemplo, do disposto na Súmula n. 52 da TNU: “Para fins de concessão de pensão por morte, é incabível a regularização do recolhimento de contribuições de segurado contribuinte individual posteriormente a seu óbito, exceto quando as contribuições devam ser arrecadadas por empresa tomadora de serviços”. Tal entendimento, ressaltamos, é amplamente prevalecente na jurisprudência, inclusive na do STJ. O cômputo da carência também depende do recolhimento das contribuições, mas aqui é a própria lei quem o diz (art. 27, II, da Lei n. 8.213/91). Não obstante, podemos apontar como um relevante efeito prático da condição de segurado obrigatório a possibilidade de indenizar período de atividade pretérito, devidamente comprovado, ainda que sirva apenas como tempo de contribuição – e não como carência, portanto, tampouco tendo aptidão de gerar qualidade de segurado no interregno -, prerrogativa da qual o segurado facultativo não dispõe, o que, de resto, dá aplicação ao princípio do valor social do trabalho.

O segurado especial é [uma das espécies de] segurado obrigatório, razão pela qual, em princípio, sua filiação à Previdência decorre do mero exercício de sua atividade laborativa. Não obstante, ele é, em regra, responsável pelo próprio recolhimento, assim como se dá quanto ao contribuinte individual (há entre eles a circunstância comum de ambos são trabalhadores autônomos). Contudo, no caso específico do segurado especial, não há essa “amarra” entre contribuição e benefício, como estamos a descrever, o que permite reconhecer-lhe a qualidade de segurado independentemente da contribuição, pelo que esta se torna uma questão de caráter exclusivamente tributário.

potencial de gerar uma relação de prestação de benefício. A cobertura surge a partir da relação contributiva, concomitantemente ou condicionada a um período mínimo de carência, razão pela qual visualizamos um nexó íntimo entre as relações de custeio e prestacional¹⁴.

Esclarecem Lazzari e Castro que

há duas espécies distintas de relações decorrentes da aplicação da legislação previdenciária: a relação de custeio e a relação de prestação. Numa delas, o Estado é credor, noutra, devedor. Na primeira, o Estado impõe coercitivamente a obrigação de que as pessoas consideradas pela norma jurídica como contribuintes do sistema de seguridade – logo, contribuintes também da Previdência Social – vertam seus aportes, conforme as regras para tanto estabelecidas. Na segunda, o Estado é compelido, também pela lei, à obrigação de dar – pagar benefício – ou de fazer – prestar serviço – aos segurados e dependentes que, preenchendo os requisitos legais para a obtenção do direito, o requeiram.¹⁵

Balera e Fernandes¹⁶ ressaltam a existência de discussão doutrinária quanto ao número de relações jurídicas de seguridade social, consoante explica Pedro Vidal Neto, por eles citado. Relatam a existência de não apenas duas, senão três interpretações possíveis, que podem ser resumidas da seguinte forma: (i) há única relação jurídica de seguridade social, bastante complexa, mas que abarca a cotização e prestação; (ii) duas são as relações jurídicas securitárias, sendo uma de custeio e outra de prestação; (iii) e, por fim, há os que percebem a presença de três relações jurídicas: filiação, cotização e prestação. Alinham-se, aqueles autores, à interpretação segundo a qual duas são as relações de seguridade social: uma de custeio e outra prestacional. Defendem, nessa linha de raciocínio, que o conceito aglutinante do sistema de seguridade social - a "justiça securitária" - está presente nas duas relações jurídicas: no âmbito da relação prestacional, denomina-se "bem-estar securitário"; já na relação de custeio, pode ser chamada de "solidariedade securitária". Em síntese, a relação de custeio tem como

¹⁴ O tema, contudo, não é pacífico em doutrina. Com efeito, interessante e desafiador debate doutrinário, no que tange à efetivação da proteção social, se coloca em torno da análise das relações jurídicas de custeio e de benefício, para se aferir se entre elas existe um liame ou se são autônomas e distintas. Para a teoria unitária, embora se possa identificar o conteúdo de cada uma dessas relações, elas estão, congênita e hermeticamente, interligadas, numa relação inclusive sinalagmática; já para as teorias separatistas ou escisionistas, as relações são distintas e autônomas, razão pela qual a proteção previdenciária, materializada na entrega das prestações, deve ser concedida e honrada ainda que sem uma contributividade direta real. A adesão a esta segunda concepção favorece os segurados em situação de vulnerabilidade social. Sustentamos que no direito positivo brasileiro é possível vislumbrar claramente a conectividade entre as relações. Cabe, contudo, reconhecer uma exceção na situação do segurado especial, de quem não se exige contribuição e cujos eventuais recolhimentos ordinários não irão influenciar no cálculo do benefício, como destacaremos logo a seguir.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 131.

¹⁶ *Op. cit.*

objeto o pagamento de determinada quantia pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor) a título de contribuição destinada ao custeio das atividades de seguridade social. Já a relação jurídica prestacional tem como objeto algum benefício ou serviço devido pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor), em decorrência da verificação de certo risco ou necessidade social. A fim de atingir o objetivo do sistema do direito da seguridade social – a “justiça securitária” – encontram-se, no ordenamento jurídico, princípios e regras, que conformam as duas relações jurídicas fundamentais. A “justiça securitária” se faz presente em qualquer norma do ordenamento, que assegure direitos relacionados à saúde, previdência ou assistência, bem como em qualquer norma relativa ao financiamento dessas atividades. Por isso, a justiça securitária, nos quadrantes da seguridade social, ao mesmo tempo, “delimita a contribuição que cada um desses atores sociais deve prestar para a costura da sociedade ideal” e “quer ser expressão da equânime distribuição dos benefícios sociais para quantos deles necessitem”, deixando clara a sua presença em ambas as relações.

Por sua vez, Daniel Machado da Rocha, inspirando-se na lição de Ilídio das Neves, aduz que

Uma divisão metodológica do ordenamento jurídico previdenciário (...) que pode ser interessante do ponto de vista didático é a seguinte: a) normas que tratam da estrutura da proteção social: abrange as medidas políticas de prevenção e de superação do estado de necessidade para a consecução dos fins assecuratórios da previdência social, a definição dos riscos a serem protegidos e os direitos prestacionais que serão alcançados, bem como os beneficiários protegidos; b) normas que tratam do sistema de custeio: contempla o regime de financiamento, a definição dos contribuintes e das contribuições, a metodologia para a definição dos níveis de contribuição e benefício, etc.; c) normas que tratam das entidades administradoras dos regimes de previdência: englobam os vínculos que envolvem os beneficiários e as entidades de previdência, os procedimentos de acesso às prestações previdenciárias e as relações que são desenvolvidas entre as diversas entidades de previdência.¹⁷

É importante consignar, ainda com Rocha, que “As contribuições dos segurados, em nosso sistema, não apenas financiam os benefícios previdenciários, como também instrumentam o processo de determinação dos benefícios (...), o qual guardará certa proporção com os aportes vertidos.”¹⁸. Com efeito, o cálculo do valor dos benefícios leva em conta, em geral, o valor da base de cálculo das contribuições vertidas pelos segurados – denominada “salário-de-contribuição” – como um dos elementos – o

¹⁷ O Direito Fundamental à Previdência Social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 126.

¹⁸ Idem, p. 156.

principal, a bem dizer – para estabelecer a renda mensal inicial. Em síntese, afere-se a média dos 80% maiores salários-de-contribuição, retirados do período básico de cálculo (que consiste num decurso temporal delimitado, que hoje corresponde a todo o período desde a competência “julho/1994” e até a data de entrada do requerimento – DER), chegando-se ao salário de benefício, sendo que nas aposentadorias programadas pode incidir ainda outro elemento, que é o fator previdenciário. A renda mensal inicial consiste num percentual do salário de benefício (por exemplo, no auxílio-doença será de 91%).

Acerca do fator previdenciário, cabe trazer a lição de Flávio Roberto Batista:

O fator previdenciário é comumente interpretado como um mecanismo de redução do valor das aposentadorias que estimula o segurado a se aposentar mais tarde. Sua função no sistema, entretanto, vai muito além desta. (...) desde que o sistema previdenciário brasileiro (...) tornou-se (...) um regime de repartição simples, (...) toda verba que ingressa no sistema é imediatamente utilizada para pagar os benefícios atualmente em manutenção. Trata-se do mecanismo conhecido por solidariedade transgeracional (...). Os sistemas previdenciários de repartição simples entraram na alça de mira dos governos neoliberais que se espalharam pelo mundo, primeiro na Europa e nos Estados Unidos, com a ascensão ao poder de Thatcher e Reagan no final da década de 1970, mas também nos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, ao longo das décadas de 1980 e 1990. O motivo de tal rejeição (...) está ligado ao fato de que (...) o Estado deve arcar com eventuais insuficiências financeiras das contribuições [específicas] (...). A solução a que se chegou [no Brasil] foi buscar simular um sistema de capitalização dentro do próprio sistema de repartição, com inspiração no sistema sueco de capitalização virtual ou escritural. Para tanto, era necessário desenvolver uma fórmula matemática que induzisse o sistema a operar segundo os dois pilares essenciais a qualquer sistema de capitalização: o pagamento dos benefícios com recursos oriundos da própria contribuição dos segurados e o rendimento de juros a partir do investimento do capital acumulado pelas contribuições vertidas. Para simular a primeira característica, a ideia é muito simples, bastando que o segurado não receba, em média, mais dinheiro do que contribuiu. Na impossibilidade de verificar financeiramente tal ocorrência, em razão da não acumulação de recursos, a comparação deve ser feita em termos temporais, de modo que o segurado não receba benefícios por mais tempo do que contribuiu. Por isso, a primeira parte da fórmula do fator previdenciário consiste numa comparação entre o tempo total de contribuição com a expectativa de sobrevida do segurado. (...) Considerando que o segurado jamais entrega todos os seus rendimentos ao custeio (...), mas apenas parte (...), o tempo de contribuição, ao ingressar na fórmula, deve ser multiplicado pela alíquota de contribuição, que corresponde sempre a trinta e um por cento, representando uma soma dos onze por cento descontados do trabalhador e dos vinte por cento pagos pelo empregador sobre sua folha de remunerações. A expectativa de sobrevida (...) é divulgada na forma de uma tábua que estabelece a expectativa de sobrevida para cada idade e não coincide perfeitamente com a expectativa média de vida ao nascer, uma vez que, conforme cada indivíduo aumenta a idade e supera as principais causas de óbito relativas a sua faixa etária - a mortalidade infantil, a violência urbana, as doenças coronárias, certos tipos de neoplasia, etc., a expectativa de quantos anos mais a pessoa viverá em média muda. (...) é imprescindível inclusive porque permite calcular a expectativa de sobrevida das pessoas que já ultrapassaram a expectativa de vida média ao nascer. Por isso, a primeira

parte da fórmula consiste em dividir o tempo de contribuição, multiplicado pela alíquota de trinta e um por cento, pela expectativa média de sobrevida na idade em que requerido o benefício, simulando, assim, o pagamento dos benefícios pelos próprios recursos aportados ao sistema pelo beneficiário. (...) a segunda parte da fórmula tem a função de simular os rendimentos de juros pelos recursos acumulados. Por isso, a estrutura do fator previdenciário é similar à da fórmula dos juros simples (...). A fração que representa a taxa de juros simulada tem por numerador uma soma da idade do segurado com a multiplicação de seu tempo de contribuição pela alíquota de trinta e um por cento. Este numerador jamais alcançará a contagem centenária, ficando, em média, entre sessenta e setenta. Sendo o denominador da fração fixo, sempre igual a cem, logicamente a fictícia taxa de juros do sistema de capitalização virtual brasileiro apresenta um valor médio de sessenta a setenta por cento. Essa taxa é irrisória se comparada aos rendimentos de qualquer sistema previdenciário de capitalização real (...). Além disso, o fator previdenciário tornou o sistema automaticamente reformável, pois inclui em sua fórmula uma variável - a expectativa de sobrevida (...). O fator previdenciário possui apenas um 'defeito', na visão dos reformadores da previdência social, que consiste no fato de ele não contemplar atuarialmente a concessão de pensões por morte, principalmente as pensões vitalícias de cônjuges jovens."¹⁹.

Destarte, podemos perceber, em suma, que as duas relações fundamentais – a contributiva e a prestacional – são interdependentes inclusive do ponto de vista financeiro, ou seja, tal como se dá em qualquer relação de seguro, o valor do “prêmio” é

¹⁹ Reformas da Previdência sob o Prisma do Custeio e da Distribuição de Benefícios: um olhar de totalidade. Revista do TRF3, Ano XXIV, n. 117, Abr/Jun de 2013, p. 17-30. Convém ressaltar, contudo, que o benefício da pensão por morte foi recentemente reformado, a não mais permitir, em regra, a pensão vitalícia ao cônjuge supérstite demasiado jovem. Sobre o fator previdenciário, esclarece Machado da Rocha o seguinte: “No modelo de repartição simples (...), os atuais contribuintes esperam que os seus benefícios sejam suportados pelas gerações vindouras. No modelo de capitalização, associado à idéia de poupança individual, trata-se de assegurar, mediante cotização prévia e individualizada de cada segurado, a constituição de reservas para o custeio dos benefícios que serão mantidos em período posterior. (...) não tem sido possível afirmar a superioridade prévia de um sistema sobre outro, em face da profunda diversidade de circunstâncias que influenciam uma macrorrealidade, devendo cada país eleger um sistema compatível com o seu contexto peculiar. (...) O sistema misto de previdência foi adotado pelos países que promoveram reformas no seu sistema de previdência. Seguindo recomendação do Banco Mundial, passaram a adotar "pilares múltiplos de proteção". Esses pilares seriam destinados a reequilibrar as funções redistributivas, de poupança e de seguro dos programas de previdência consistindo: a) um pilar obrigatório gerenciado pelo governo, com fins redistributivos, e financiado a partir dos impostos o qual concederia prestações não ligadas às remunerações (flat-rate), no modelo universalista, ou proporcionais à remuneração até um teto baixo nos países que apresentam um modelo laboralista (no qual as prestações previdenciárias se vinculam aos proventos oriundos do trabalho); b) um segundo pilar que pode ser facultativo ou obrigatório de poupança, não-redistributivo - que aplica a técnica da previdência em modalidades coletivas, por intermédio de mutualidade, fundações de empresas, fundos de pensões e seguradoras privadas - gerenciado pelo setor privado, baseada na solidariedade do grupo e, em regra, plenamente capitalizado; e c) um pilar voluntário, individual, financiado por capitalização, para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria. (...) Na capitalização escritural (ou capitalização virtual), combina-se a forma de financiamento do sistema de repartição simples com a mecânica de cálculo de aposentadorias do sistema de capitalização. A geração ativa continua recolhendo contribuições para o financiamento dos inativos, porém a aposentadoria de cada indivíduo é calculada com base nas suas próprias contribuições, capitalizadas por uma taxa de juros fictícia, havendo uma acumulação apenas contábil. Quando o segurado passa para a inatividade, o capital virtual será convertido em uma anualidade ou mensalidade vitalícia, considerando-se a expectativa de sobrevida da geração dos jubilados. (...) O sistema foi desenvolvido pela Suécia, tendo sido adotado também pela Itália. No Brasil, com o advento da Lei nº. 9.876/99, a qual modificou a regra de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição (...) introduziu no sistema previdenciário brasileiro princípios que regem o sistema de capitalização escritural.” (*op. cit.*, p. 159-161).

influenciado pela magnitude do risco, mas também, como não poderia deixar de ser, pelo valor potencial da indenização²⁰ (e vice-versa).

Quanto ao segurado especial, contudo, a contribuição [eventualmente] vertida não guarda nenhuma relação com o benefício, tampouco com o risco (muito embora a construção da alíquota final devida carregue um percentual adicional destinado à cobertura acidentária, este, inclusive por ser fixo, desempenha papel meramente figurativo). Em virtude da própria natureza da base de cálculo, configurada diretamente pela CRFB, já seria dificultoso estabelecer uma relação matemática entre as grandezas, cabe anotar, embora a opção de desvincular tenha sido feita expressamente apenas pelo legislador infraconstitucional²¹. Em suma, os benefícios devidos ao segurado especial têm um valor padrão, único, de um salário-mínimo, não importando ao cálculo, portanto, o valor das contribuições eventualmente realizadas. Tampouco interessa o número de contribuições ao aperfeiçoamento dos requisitos para concessão do benefício, já que a lei trabalha com comprovação do exercício da atividade rural. Finalmente, o recolhimento das contribuições também não dá ensejo ao cômputo do período a que se refere – até mesmo porque não se refere propriamente a período algum – como tempo de contribuição, ou seja, ainda que o segurado especial promova recolhimentos mensais a partir do resultado de sua comercialização, não poderá utilizá-los para cômputo de tempo de contribuição (em sentido estrito).

Destarte, conforme já apontamos anteriormente, o microsistema que se refere ao segurado especial tem nítida inspiração *beveridgiana*, já que o benefício tem valor único (*flat-rate*) e não depende nem se vincula às contribuições realizadas.

2.1 Segurado especial

As circunstâncias mais relevantes relacionadas ao custeio desta espécie de segurado já foram dantes analisadas, tendo em vista que a hipótese guarda uma peculiaridade ímpar trazida pela Constituição. A legislação infraconstitucional se limita, assim, a estabelecer qual é a alíquota e dar os contornos do conceito de “receita bruta”. Nos termos do art. 25 da Lei n. 8.212/91, a contribuição do segurado especial é de 1,3%

²⁰ Usando como exemplo o seguro de automóvel, pode ser que o seguro de um veículo mais caro (seja para reparos, seja para aquisição de um novo) tenha um prêmio mais barato em virtude de o seu proprietário residir em local menos sujeito a furtos e roubos (ou mesmo acidentes) do que o de outro segurado que possui um automóvel mais barato, porém resida em local que oferece um risco maior.

²¹ Calha mencionar que já esteve vigente legislação estabelecendo a vinculação, que veio a ser revogada, após se ter constatado a incongruência daí advinda.

(sendo que 0,1% se destina ao “financiamento das prestações por acidente do trabalho”), incidentes sobre a “receita bruta proveniente da comercialização da sua produção”. Definindo o que é a receita bruta, estabelece o §3º do mesmo dispositivo que:

§ 3º Integram a produção, para os efeitos deste artigo, os produtos de origem animal ou vegetal, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar²², assim compreendidos, entre outros, os processos de lavagem, limpeza, descaroçamento, pilagem, descascamento, lenhamento, pasteurização, resfriamento, secagem, fermentação, embalagem, cristalização, fundição, carvoejamento, cozimento, destilação, moagem, torrefação, bem como os subprodutos e os resíduos obtidos através desses processos.

Ainda, diz o §10:

§ 10. Integra a receita bruta de que trata este artigo, além dos valores decorrentes da comercialização da produção relativa aos produtos a que se refere o § 3o deste artigo, a receita proveniente:

I – da comercialização da produção obtida em razão de contrato de parceria ou meação de parte do imóvel rural;

II – da comercialização de artigos de artesanato de que trata o inciso VII do § 10 do art. 12 desta Lei;

III – de serviços prestados, de equipamentos utilizados e de produtos comercializados no imóvel rural, desde que em atividades turística e de entretenimento desenvolvidas no próprio imóvel, inclusive hospedagem, alimentação, recepção, recreação e atividades pedagógicas, bem como taxa de visitação e serviços especiais;

IV – do valor de mercado da produção rural dada em pagamento ou que tiver sido trocada por outra, qualquer que seja o motivo ou finalidade; e

V – de atividade artística de que trata o inciso VIII do § 10 do art. 12 desta Lei.

Finalmente, o novel (incluído em 2018) §12 do mesmo dispositivo diz que:

§ 12. Não integra a base de cálculo da contribuição de que trata o caput deste artigo a produção rural destinada ao plantio ou reflorestamento, nem o

²² O §11 do mesmo dispositivo estabelece que: “Considera-se processo de beneficiamento ou industrialização artesanal aquele realizado diretamente pelo próprio produtor rural pessoa física, desde que não esteja sujeito à incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI”.

produto animal destinado à reprodução ou criação pecuária ou granjeira e à utilização como cobaia para fins de pesquisas científicas, quando vendido pelo próprio produtor e por quem a utilize diretamente com essas finalidades e, no caso de produto vegetal, por pessoa ou entidade registrada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que se dedique ao comércio de sementes e mudas no País.

Sobre a responsabilidade tributária, estabelece a lei n. 8.212/91, em seu art. 30, IV, que a empresa adquirente, consumidora ou consignatária ou a cooperativa [e, ademais, a pessoa física não produtor rural que adquire produção para venda no varejo a consumidor pessoa física, conforme dispõe o inciso XI] ficam sub-rogadas nas obrigações (...) do segurado especial (...), independentemente de as operações de venda ou consignação terem sido realizadas diretamente com o produtor ou com intermediário pessoa física, devendo fazer o recolhimento até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da operação de venda ou consignação da produção. O segurado especial ficará responsável diretamente por efetuar o recolhimento apenas quando comercializar a sua produção: a) no exterior²³; b) diretamente, no varejo, a consumidor pessoa física; c) a outro produtor rural, quer seja empregador, segurado especial ou o “não-segurado especial”²⁴. É responsável direto, ademais, por recolher a contribuição incidente sobre a receita bruta proveniente: a) da comercialização de artigos de artesanato elaborados com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar; b) de comercialização de artesanato ou do exercício de atividade artística; e c) de serviços prestados, de equipamentos utilizados e de produtos comercializados no imóvel rural, desde que em atividades turística e de entretenimento desenvolvidas no próprio imóvel, inclusive hospedagem, alimentação, recepção, recreação e atividades pedagógicas, bem como taxa de visitação e serviços especiais.

O recolhimento efetuado pelo segurado especial tem o caráter de contribuição devida pelo trabalhador, ou seja, é a parcela que cabe ao próprio segurado – no caso, não há, contudo, parcela paga pelo contratante, já que não existe uma relação de

²³ Há que se recordar, contudo, do disposto no §2º, I, do art. 149 da CRFB: “As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo: I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;”.

²⁴ Como bem elucida Berwanger, sendo o segurado especial responsável pelo próprio recolhimento, “ele deve fazer uma matrícula chamada Cadastro Específico do INSS (CEI) e recolher a contribuição sobre a produção, da mesma forma do inciso III do art. 30 da Lei 8.212/91, ou seja, somar a produção comercializada no mês e recolher até o dia 20 (vinte) do mês seguinte, na Guia da Previdência Social. Há um código específico para que seja efetuado o recolhimento dessa contribuição (2704).” (*op. cit.*, 2013, p. 329).

contratação, mas sim de trabalho autônomo. Por expressa disposição constitucional, a contribuição tem como base de cálculo – que, segundo Alfredo Augusto Becker, consiste no núcleo da hipótese de incidência da regra de tributação e confere o gênero jurídico ao tributo²⁵ -“o resultado da comercialização da produção” - e não o salário-de-contribuição, como se dá em relação aos demais segurados -, que, na prática, pode ou não existir.

Finalmente, cabe frisar que o segurado especial deverá também fazer a retenção da contribuição dos trabalhadores a seu serviço, como responsável tributário.

2.2 Empregado rural

A contribuição do empregado rural é equivalente à do urbano²⁶, variando entre 8, 9 e 11%, incidente sobre o salário-de-contribuição, com a variação dependendo justamente do valor deste. Há aqui, portanto, a aplicação da equidade em seu viés de capacidade contributiva, como dantes ressaltamos.

A obrigação pela retenção e recolhimento é do empregador, conforme dispõe o art. 30, I, da Lei n. 8.212/91, razão pela qual se tem entendido que, para fins de assegurar a cobertura, basta ao empregado comprovar a existência do vínculo.

Não obstante, nos moldes do que dispõe o art. 14-A da Lei n. 5.889/73, o produtor rural pessoa física poderá realizar contratação de trabalhador rural por pequeno prazo para o exercício de atividades de natureza temporária, sendo que, em tal caso, a contribuição devida pelo trabalhador será de 8% sobre seu salário-de-contribuição (§5º), sendo do contratante a obrigação de fazer a retenção e o recolhimento.

2.3 Esporádico rural

O esporádico rural, que é contribuinte individual, recolhe, em regra, com alíquota de 20% incidente sobre o salário-de-contribuição. A lei prevê, porém, que na hipótese de o contribuinte individual prestar serviço a uma ou mais empresas, poderá deduzir, da sua contribuição mensal, 45% da contribuição da empresa, efetivamente

²⁵ Teoria Geral do Direito Tributário, 4ª Ed. São Paulo: Noeses, 2007, p. 279-s.

²⁶ Neste sentido: “somente os segurados especiais contribuem à previdência de maneira diferenciada, os demais segurados rurais (empregado, avulso e contribuinte individual) contribuem de maneira idêntica aos urbanos, situação que não descaracteriza o enquadramento rural e seus respectivos benefícios (...)” (KOVALCZUK FILHO, José Enéas. *Op. cit.*, 2013).

recolhida ou declarada, incidente sobre a remuneração que esta lhe tenha pagado ou creditado, limitada a dedução a 9% do respectivo salário-de-contribuição.

Há, ademais, a possibilidade prevista no §2º do art. 21 da Lei n. 8.212/91, no sentido de que o contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e desde que opte pela exclusão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição de sua “carteira”, recolha com alíquota de 11%. O esporádico rural poderá, se não estabelecer relação de trabalho com empresa, realizar tal opção.

No que tange à responsabilidade pelo recolhimento, irá variar conforme preste serviço a empresa ou não. Com efeito, a partir do advento da Lei n. 10.666/2003, restou estabelecido que “fica a empresa obrigada a arrecadar a contribuição do segurado contribuinte individual a seu serviço” (art. 4º)²⁷. Não obstante, isto não se aplica ao contribuinte individual, quando contratado por outro contribuinte individual equiparado a empresa ou por produtor rural pessoa física ou por missão diplomática e repartição consular de carreira estrangeiras, e nem ao brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo (§3º).

Segundo a Lei n. 8.212/91, empresa é “a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional”. Equiparam-se a empresa o contribuinte individual e a pessoa física na condição de proprietário ou dono de obra de construção civil, em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras. É importante salientar que até o advento da Lei n. 13.202/2015, a Lei n. 8.212/91 dizia que se equiparava a empresa o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço. Por isso é que a Lei n. 10.666/2003 – que transferiu a responsabilidade tributária à pessoa jurídica contratante, vez que antes o contribuinte individual deveria proceder ao próprio recolhimento em qualquer hipótese – fez a ressalva mencionada. Destarte, se o esporádico rural presta serviço a pessoa física, será ele – o trabalhador – o responsável pelo próprio recolhimento. Nada obstante, se prestar serviço a empresa *stricto sensu*, esta é a substituta tributária.

²⁷ O §1º do dispositivo estabelece que “as cooperativas de trabalho arrecadarão a contribuição social dos seus associados como contribuinte individual e recolherão o valor arrecadado”.

3 As contribuições devidas pelos contratantes

A contribuição previdenciária (em sentido estrito) devida pelo contratante de mão-de-obra (“empregador, empresa e entidade a ela equiparada na forma da lei”) incide, regra geral, sobre a folha de salários (e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício). No âmbito rural, contudo, isto sempre foi alvo de contestação, em virtude da já apontada sazonalidade inerente à atividade agropecuária, razão pela qual os produtores alegavam não ter condições de manter uma contribuição periódica pautada em folha de salários²⁸. Destarte, o legislador acabou por criar um sistema contributivo especial, segundo o qual a base de cálculo deixa de ser aquela e passa a ser a receita oriunda da comercialização da produção²⁹, propiciando, com isso, que o produtor rural recolha apenas quando efetivamente ostentar capacidade financeira para tal³⁰, além de estimular a formalização da contratação dos prestadores de serviço, por meio da desoneração da folha.

²⁸ Fábio Zambitte Ibrahim, por exemplo, anota que “Para o campo, a receita é extremamente variável, sendo em geral nula na época de plantio e atingindo seu ápice na colheita, quando usualmente ocorre a venda da produção, salvo negociações em mercado futuro. A cobrança mensal do segmento rural certamente iria provocar sua inviabilidade econômica, excluindo diversos trabalhadores do sistema previdenciário, e deixando inúmeras empresas da área rural em situação de inadimplência. (...) a cobrança alternativa da área rural é tanto útil como necessária (...). Aqui há correta aplicação do princípio da equidade no custeio, com o conseqüente permissivo constitucional para alteração da base-de-cálculo de contribuições sociais (...), que dimensiona a tributação de acordo com a natural sazonalidade da atividade rural.” (*op. cit.*, p. 288).

²⁹ Acerca da contribuição sobre a produção (*contributi sul reddito lordo – sulla produzione*), Chilanti faz as seguintes considerações: “*Si hanno numerosi esempi nel sistema statale della imposizione indiretta (imposta generale sulle entrate; imposta di fabbricazione sullo zucchero, sull'alcool, sulle polveri piriche) e nella finanza locale (imposta di consumo sul vino, sulle carni e su molti altri generi). In Francia si pratica una forma di contribuzione di questo genere su alcuni prodotti agricoli a favore della previdenza sociale. Si tratta di tributi facilmente riscuotibili perchè l'atto generativo dell'obbligo tributario è un atto materiale (fabbricazione, vendita, immissione al consumo) facilmente identificabile. Possono quindi dare largo gettito ed essere incassati regolarmente.*” (*op. cit.*, p. 143). O autor, porém, faz uma crítica a tal modelo contributivo: “*Se si applicassero per la previdenza sociale agricola si verificherebbe, ad esempio, che il consumatore urbano (...) pagarebbe la previdenza per il mezzadro e per il bracciante agricolo.*” (*idem, ibidem*). Não obstante, a recíproca é também verdadeira, pelo que, quer-nos parecer, caso optemos por caminhar por esta senda, desaguaríamos na lição de Marx: “A relação de troca entre o capitalista e o trabalhador se converte (...) em mera aparência pertencente ao processo de circulação, numa mera forma, estranha ao próprio conteúdo e que apenas o mistifica. A contínua compra e venda da força de trabalho é a forma. O conteúdo está no fato de que o capitalista troca continuamente uma parte do trabalho alheio já objetivado, do qual ele não cessa de se apropriar sem equivalente, por uma quantidade maior de trabalho vivo alheio.” (MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*, Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 659).

³⁰ Sobre o ponto, é interessante colher a lição de Peter L. Bernstein: “Os agricultores (...) dependem tanto da natureza que suas fortunas são tipicamente vulneráveis a desastres imprevisíveis, mas devastadores, como a seca, as enchentes e as pragas. Por serem em sua essência independentes entre si e dificilmente estarem sob controle do agricultor, esses fenômenos proporcionam o ambiente perfeito para os seguros.

A sistemática contributiva que tem por base o resultado da comercialização era a adotada já no regime que precedeu a ordem constitucional atual, como vimos ao proceder à retrospectiva histórica, em nosso capítulo de abertura. Não obstante, com o advento da CRFB/1988, o legislador estabeleceu, inicialmente, uma sistemática equivalente à vigente no meio urbano, ou seja, tendo por base de cálculo a folha de salários, até mesmo porque é a grandeza com a qual a CRFB trabalha expressamente, nada consignando a respeito de possibilidade de reenquadramento. Em virtude, contudo, das dificuldades e vantagens já relatadas, houve modificação legislativa, substituindo a folha de salários pelo resultado da comercialização como base de cálculo³¹. Cabe destacar que aqui, diversamente do que ocorre em relação ao segurado especial, a contribuição, embora tenha base de cálculo equivalente, corresponde à parcela devida pelo empregador/contratante, ou seja, trata-se da denominada “cota patronal”, o que significa dizer que o produtor rural qualificado como empregador rural pessoa física, por exemplo, ao recolher tal contribuição não se filia como segurado à Previdência Social. Com efeito, a sua – para o exemplo dado - eventual relação a título de segurado se dará na condição de contribuinte individual, devendo recolher a partir de alíquota incidente sobre o salário-de-contribuição. Isto pode parecer óbvio, mas vem despertando muita confusão, até mesmo em alguns julgados – sim, por mais incrível que possa parecer, chegou-se a falar aqui em “bitributação”!

O que se tem, em resumo, é que a base de cálculo “comercialização da produção” é uma grandeza que substitui a folha de salários, ou seja, em virtude das peculiaridades inerentes à atividade rural, há um regime tributário especial para a contribuição do empregador rural.

Não obstante, embora se tratasse nitidamente de uma benesse legal, claramente mais favorável (além de adequada), os contribuintes carregaram ao Judiciário a tese de que a sistemática seria inconstitucional, por não haver, como já dito, brecha constitucional para o regime substitutivo, tampouco previsão da “receita bruta” como

Na Itália, por exemplo, os agricultores criavam cooperativas agrícolas para proteger uns aos outros contra as intempéries; os agricultores de áreas com uma estação de boas colheitas concordavam em indenizar as vítimas de um clima menos favorável. (...) Embora todos esses sejam casos em que um grupo concorda em indenizar outro grupo de prejuízos, o processo segurador como um todo funciona exatamente da mesma forma. As empresas seguradoras usam os prêmios pagos por pessoas que não tiveram prejuízos para indenizar pessoas que os tiveram.” (Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, p. 92-93). Assim, nos quer parecer que, no âmbito do seguro social, a opção pela tributação da comercialização da produção consiste em método que dá efetividade à solidariedade no custeio.

³¹ A Lei n. 8.540/92 estendeu a sistemática ao empregador rural pessoa física e a Lei n. 8.870/94 à agroindústria e ao empregador rural pessoa jurídica.

base de cálculo das contribuições à seguridade social, razão pela qual haveria nova hipótese de contribuição social, que deve ser instituída por lei complementar, dentre outras razões.

O STF acabou reconhecendo a inconstitucionalidade dessa modalidade substitutiva de exação: para o empregador rural pessoa física, no julgamento do RE 363.852³² e do RE 596.177; para a agroindústria, na ADI 1103.

A EC n. 20/98 alterou o art. 195 da CRFB, passando este a prever como base de cálculo para contribuições sociais “a receita ou o faturamento” (e não mais apenas o faturamento). Adveio, posteriormente, a Lei n. 10.259/2001, que resgatou a sistemática em relação a todos os atores dantes mencionados - consagrando expressamente, já no próprio *caput* dos dispositivos pertinentes, que se trata de contribuição que substitui a incidente sobre a folha de salários. Não obstante, ainda subsistia um resíduo de controvérsia material em torno do tema, além de uma intrincada discussão de natureza formal, tendo em vista que a nova lei se limitou a alterar o *caput* do art. 25 das Leis n. 8.212/91 e 8.870/94 sem, contudo, reeditar os incisos, razão pela qual surgiu a dúvida sobre a extensão da declaração de inconstitucionalidade - se abarcava também os incisos ou só o *caput*³³ - e sobre a possibilidade de a nova lei, ao alterar o *caput*, “aproveitar” ou “resgatar” os incisos.

A jurisprudência esteve vacilante e parecia se inclinar por nova declaração de inconstitucionalidade. Não obstante, o STF, em relação ao empregador rural pessoa física, proferiu, recentemente, julgamento, no bojo do RE 718.874, entendendo que “é constitucional, formal e materialmente, a contribuição social do empregador rural pessoa física, instituída pela Lei 10.256/2001, incidente sobre a receita bruta obtida com a comercialização de sua produção”. Pende ainda, contudo, o julgamento da contribuição devida pelos demais atores (para a agroindústria, a repercussão geral está reconhecida no bojo do RE 611.601; para o empregador rural pessoa jurídica, no seio do RE 700.922).

³² No voto do relator, Min. Marco Aurélio, restou mencionado que a contribuição sobre a comercialização da produção seria cumulativa em relação à contribuição sobre a folha de salários; ocorre que esta era expressamente afastada, em relação ao produtor rural pessoa física, pelo disposto no §5º do art. 22 da Lei n. 8.212/91. A bem da verdade, o reconhecimento da inconstitucionalidade da sistemática substitutiva deveria resultar na repristinação da sistemática anterior, em geral mais gravosa, de incidência sobre a folha de salários. Convém anotar, ademais, que o empregador rural pessoa física não está previsto como contribuinte da COFINS na legislação de regência.

³³ Sempre entendemos que a declaração de inconstitucionalidade se limitava a parcela do *caput*, já que o dispositivo previa a contribuição do empregador rural pessoa física e **também** do segurado especial, sendo que a deste sempre foi inegavelmente hígida, pelo que parte do *caput* e os incisos não poderiam ter sido extirpados do ordenamento.

A situação parecia solucionada definitivamente, mas adveio mais um “capítulo” nessa interminável “novela”. Com base na anterior declaração de inconstitucionalidade, o Senado editou a Resolução n. 13/2017, com o escopo de suspender os mencionados incisos, com o que a exação ficaria despojada de alíquota. Segundo notícia constante no sítio eletrônico do próprio Senado Federal,

A intenção dos parlamentares ligados ao setor agropecuário, com a aprovação da resolução, é evitar a cobrança retroativa das dívidas do Funrural. O passivo é bilionário. Produtores já estiveram no Senado tentando sensibilizar os parlamentares e mostrar a impossibilidade de quitar tais dívidas.³⁴

Alguns Senadores alertaram para a circunstância de que se estaria sustando leis já revogadas, mas esteve evidenciado o caráter estritamente político da medida.

Diante do impasse, o Executivo fez publicar a Medida Provisória n. 793, de 31 de julho de 2017, que instituiu o “Programa de Regularização Tributária Rural” – uma espécie de REFIS (parcelamento) -, aplicável ao produtor rural pessoa física (e também ao adquirente de sua produção rural que assim figure como responsável tributário) em débito com a Fazenda, além de diminuir a alíquota básica da contribuição devida, a partir de 2018. A mencionada medida provisória, após perder a vigência, acabou sendo substituída pela Lei n. 13.606/2018, a qual, ademais, veio a criar para o empregador rural³⁵ a possibilidade de optar por recolher sua contribuição patronal tendo como base de cálculo a folha de salários, manifestando sua opção mediante o pagamento da contribuição incidente sobre a folha de salários relativa a janeiro de cada ano, ou à primeira competência subsequente ao início da atividade rural, sendo irretratável para todo o ano-calendário (nos termos da novel redação dada ao §13 do art. 25 da Lei n. 8.212/91 e ao §7º do art. 25 da Lei n. 8.870/94).

Veremos, em seguida, as espécies de contribuições patronais.

3.1 Empregador rural pessoa física

³⁴ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/23/aprovada-resolucao-que-evita-a-cobranca-retroativa-das-dividas-do-funrural>>. Acesso em: 23/09/2017.

³⁵ Para a agroindústria, todavia, não houve a introdução expressa de tal opção na lei. É possível cogitar, porém, de um viés hermenêutico a sustentar que a nova regra a ela também se aplica, quer seja pelo fato de ser uma espécie de empregador rural pessoa jurídica ou então desde uma interpretação analógica e sistemática. De se ressaltar, contudo, que a partir das alterações processadas pela Lei n. 13.606/2018, a alíquota da contribuição incidente sobre a venda da produção já não é mais a mesma para a agroindústria que para os demais, já que a aplicável a estes caiu para 1,8%, enquanto a aplicável àquela foi mantida em 2,6%. Destarte, pela ausência de similitude, considerando o tratamento mais oneroso destinado à agroindústria, torna-se duvidosa a extensão paritária.

A lei estabelece (art. 25, Lei n. 8.212/91) que o empregador rural pessoa física³⁶, em substituição à contribuição sobre a folha de salários (inclusive o RAT), recolhe com alíquota de 1,3% (alteração processada pela recentíssima Lei n. 13.606/2018) incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. Convém salientar, uma vez mais, que tal contribuição é a que ele faz como empregador, ou seja, é a “cota patronal”. Como já dissemos anteriormente, o produtor rural que não é segurado especial é contribuinte individual. Assim, o empregador rural, em sua relação pessoal como segurado da previdência, deve recolher como contribuinte individual.

A responsabilidade tributária segue os mesmos moldes delineados quanto ao segurado especial, ou seja, é o adquirente, em regra, o responsável pela retenção.

Convém ressaltar, contudo, que tal contribuição, pela letra da lei, substitui apenas aquela que incidiria sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços e o RAT correspondente (incisos I e II do art. 22 da Lei n. 8.212/91), ou seja, não substitui a incidente sobre remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços (inciso III)³⁷.

3.2 Empregador rural pessoa jurídica

A contribuição da empresa rural (exceto a da agroindústria, tratada no item seguinte) está definida no art. 25 da Lei n. 8.870/94, sendo de 1,8% (0,1% ao RAT) da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, consistindo também em modalidade substitutiva da incidente sobre a folha de salários. Isto, contudo, não se aplica às operações relativas à prestação de serviços a terceiros, que observa a sistemática padrão. Aqui não há transferência da responsabilidade tributária ao adquirente.

³⁶ Equipara-se ao empregador rural pessoa física o consórcio simplificado de produtores rurais, formado pela união de produtores rurais pessoas físicas, que outorgar a um deles poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes, mediante documento registrado em cartório de títulos e documentos. O consórcio deverá ser matriculado no INSS em nome do empregador a quem hajam sido outorgados os poderes, na forma do regulamento. Os produtores rurais integrantes do consórcio serão responsáveis solidários em relação às obrigações previdenciárias.

³⁷ No mesmo sentido, Zambitte: “(...) estão excluídas da substituição as contribuições sobre a remuneração de contribuintes individuais e a incidente sobre as faturas das cooperativas de trabalho.” (*op. cit.*, p. 290). Ainda, Pierdoná: “Referida substituição dá-se apenas quando se remunera empregados, não se aplicando nas situações de remuneração a contribuintes individuais, casos em que o empregador deve recolher 20% sobre citada remuneração.” (*op. cit.*).

Tal contribuição é alvo de constantes questionamentos acerca de sua (in)constitucionalidade, tendo o STF reconhecido a repercussão geral da matéria no bojo do REExt 700.922. Essa sistemática de contribuição – aplicável, como vimos, também ao empregador rural pessoa física - foi adotada em virtude da sazonalidade da atividade rural - que já referenciamos anteriormente -, o que torna difícil para o produtor rural estabelecer um fluxo de caixa que lhe permita contribuir sobre a folha de salários³⁸. Em suma, ao vincular a contribuição à venda da produção, o legislador tem por intenção direcionar a arrecadação para o momento em que há a demonstração da capacidade econômica para contribuir. Ademais, colabora para procurar reduzir a informalidade laboral no meio rural, já que a formalização da contratação não gera maior dispêndio ao contratante em termos de contribuição social (pelo contrário até, já que, como vimos, a contribuição substitutiva não engloba a devida no caso de contratação de prestadores de serviço não empregados).

Delgado e Schwazer consideram que

As bases fiscais sobre as quais incide a arrecadação rural legal – valor bruto da produção agropecuária e salários pagos no setor formal da economia rural – padecem de dois dilemas no campo da arrecadação previdenciária. A primeira base fiscal é susceptível, principalmente, de inúmeras formas de evasão da produção oriunda da economia familiar (do segurado especial) se comercializada no pequeno varejo e nos mercados locais. A grande produção também encontra formas de evasão fiscal. A segunda base fiscal é talvez a que tem menor potencial contributivo (...) em razão do histórico alto grau de informalização do trabalho rural, cuja taxa de formalização é a mais baixa dos setores da economia (...).³⁹

3.3 Agroindústria

A contribuição da agroindústria (definida como sendo o produtor rural pessoa jurídica cuja atividade econômica seja a industrialização de produção própria ou de produção própria e adquirida de terceiros⁴⁰) é feita (art. 22-A, Lei n. 8.212/91) nos mesmos moldes da do empregador rural pessoa física, ou seja, substitui a incidente

³⁸ Neste sentido, a lição de Schwarzer (*op. cit.*, p. 214): “A realidade rural (...) apresenta rendimentos em periodicidades diferentes, com irregularidade de fluxos monetários (...) [pelo que] é frequente que parcelas significativas da população ocupada agrícola não tenham capacidade contributiva comparável à da população urbana. Desse modo, é comum encontrarem-se adaptações do vínculo contributivo que se desviem do formato contributivo clássico”.

³⁹ *Op. cit.*

⁴⁰ Em síntese, a atividade de agroindústria consiste na transformação de matéria-prima proveniente do ofício agropecuário em seu primeiro processamento. Esclarece Daniel Zanetti Marques Carneiro que “A agroindústria explora duas atividades, uma agrária e outra industrial, em um mesmo empreendimento econômico (...). A agroindústria equivale a um produtor rural pessoa jurídica mais evoluído, com capacidade para beneficiar a produção rural realizada.” (Custeio da Seguridade Social: aspectos constitucionais e contribuições específicas. São Paulo: Atlas, 2010, p. 119).

sobre a folha de salários (de empregados e trabalhadores avulsos, apenas), incorrendo sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção, mas com alíquota de 2,6% (sendo 0,1% ao RAT). Isto, porém, não se aplica às operações relativas à prestação de serviços a terceiros, que seguem a sistemática padrão⁴¹.

Convém salientar que, aqui, a Lei n. 8.212/91 não estabelece a substituição tributária, ou seja, não coloca o adquirente como o responsável pela retenção.

3.4 Cooperativa de produção rural

Conforme dispõe o art. 25A da Lei n. 8.870/94, quando a cooperativa de produção rural contratar pessoal, exclusivamente, para colheita de produção de seus cooperados, contribuirá da seguinte forma: se o cooperado for pessoa jurídica, nos mesmos moldes do empregador rural pessoa jurídica; já se for pessoa física, conforme as regras previstas para o empregador rural pessoa física⁴². Os encargos daí decorrentes serão apurados separadamente dos relativos aos empregados regulares da cooperativa.

Insta ressaltar que o art. 187 da CRFB faz expressa referência às cooperativas rurais, a dizer que política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: “(...) VI - o cooperativismo; (...)”. Ademais, procurou o legislador tributário estabelecer um regime de tributação diferenciado no caso em que a

⁴¹ No ponto, esclarece Zambitte: “(...) caso determinada agroindústria utilize sua capacidade ociosa para industrializar produção de terceiros, devolvendo o produto final ao solicitante, estará realizando mera prestação de serviços, sendo esta receita excluída da base de cálculo aqui tratada. A mão-de-obra envolvida nesta tarefa sofrerá incidência de contribuições pela regra geral.” (*op. cit.*, p. 292-293). O regime de substituição igualmente não se aplica às sociedades cooperativas e às agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e avicultura (art. 22-A, §4º, da Lei n. 8.212/91) bem como à pessoa jurídica que, relativamente à atividade rural, se dedique apenas ao florestamento e reflorestamento como fonte de matéria-prima para industrialização própria mediante a utilização de processo industrial que modifique a natureza química da madeira ou a transforme em pasta celulósica (§6º do mesmo dispositivo).

⁴² O Decreto n. 3.048/99, em seu art. 201-C, estabelece o seguinte:

Art. 201-C. Quando a cooperativa de produção rural contratar empregados para realizarem, exclusivamente, a colheita da produção de seus cooperados, as contribuições de que tratam o art. 201, I, e o art. 202, relativas à folha de salário destes segurados, serão substituídas pela contribuição devida pelos cooperados, cujas colheitas sejam por eles realizadas, incidentes sobre a receita bruta da comercialização da produção rural, na forma prevista no art. 200, se pessoa física, no inciso IV do caput do art. 201 e no § 8º do art. 202, se pessoa jurídica.

§1º A cooperativa deverá elaborar folha de salários distinta e apurar os encargos decorrentes da contratação de que trata o caput separadamente dos relativos aos seus empregados regulares, discriminadamente por cooperado, na forma definida pelo INSS.

§2º A cooperativa é diretamente responsável pela arrecadação e recolhimento da contribuição previdenciária dos segurados contratados na forma deste artigo.

empresa contrate serviços por intermédio de cooperativa de trabalho, conforme dita[va] o art. 22, IV, da Lei n. 8.212/91: “quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho”. Destarte, segundo anota Kerbauy, ao invés da alíquota padrão de 20%, “Houve, portanto, a redução da alíquota para 15%, o que se justificaria para estimular que as empresas contratassem por intermédio de cooperativas, em atenção à valorização do trabalho que esse tipo de associação promove.”. Não obstante, o dispositivo foi declarado inconstitucional pelo STF, no bojo do RE 595.838 (entendeu-se que a base de cálculo – o faturamento – não estava prevista na CRFB, o que impediria a criação do tributo por meio de lei ordinária), e suspensa sua execução, em seguida, pela Resolução n. 10 de 2016 do Senado Federal.

3.5 Produtor rural pessoa física que não é segurado especial, nem empregador – o “não-segurado especial”

Na definição dada pela Lei n. 8.212/91, em seu art. 25, *caput*, a contribuição de 2,1% incidente sobre a receita proveniente da comercialização da produção é devida pelo **empregador rural pessoa física** e pelo segurado especial. No caso deste, trata-se de sua contribuição como segurado da previdência; no caso daquele, trata-se de sua contribuição como empregador (substitutiva da contribuição sobre a folha de salários), sendo que, como segurado, deverá recolher outra contribuição, a título de contribuinte individual.

Não obstante, a doutrina tem tratado tal contribuição como devida pelo “produtor rural pessoa física” e [ou, melhor dizendo, “inclusive”] pelo segurado especial⁴³. Ocorre que os conceitos de “empregador rural” – que, frisamos, é o que a lei utiliza⁴⁴ – e de “produtor rural pessoa física não-segurado especial” não se confundem, não são coincidentes. Com efeito, haverá a hipótese em que o produtor rural, embora

⁴³ Neste sentido, Marisa Ferreira dos Santos (*op. cit.*, p. 79) abre um tópico para tratar da “Contribuição do produtor rural pessoa física, do segurado especial e do consórcio de produtores rurais”, aparentemente sem fazer a distinção. Kerbauy também não vislumbra a existência de uma terceira espécie, ao deduzir que “a diferença básica entre essas duas espécies de segurados reside no fato de que o produtor rural pessoa física contará com a utilização de empregados e o segurado especial não.” (*op. cit.*, 2008, p. 216). E, mais adiante, trata os termos “empregador rural pessoa física” e “produtor rural pessoa física” indistintamente, como se sinônimas fossem as expressões.

⁴⁴ Não obstante, em alguns dispositivos esparsos, a lei chega a utilizar o termo “produtor rural pessoa física” (e, frise-se, não como gênero a contemplar como espécies o empregador rural e o segurado especial), como, por exemplo, no art. 30, XII).

não seja empregador, resta desclassificado como segurado especial⁴⁵ (delas já tratamos anteriormente), caso em que: não deve recolher como segurado especial, já que não o é, sendo que, caso recolha, tal contribuição não ingressa no sistema como sendo paga por um segurado, uma vez que ele é contribuinte individual, devendo, portanto, recolher nos moldes previstos para tal espécie de segurado, caso queira estabelecer tal relação com a previdência; não deve também recolher como empregador rural, visto que não o é, não fazendo sentido, portanto, que recolha uma contribuição que substitui a incidente sobre a folha de salários, já que ele não tem folha de salários e, portanto, a contribuição não é devida.

Em suma, tal espécie de produtor rural não deveria recolher contribuição sobre a comercialização da produção, devendo recolher apenas, se for o caso, como segurado contribuinte individual. É importante salientar, inclusive, que a Lei n. 8.212/91, que é lei ordinária, não poderia criar nova (ou seja, não prevista na CRFB) espécie de contribuição social. Em suma, esse *tertium genus*, que venho denominando “o não-segurado especial”, vem, na prática, recolhendo “a fundo perdido”, ou melhor dizendo, sem qualquer contrapartida securitária em termos de cobertura, seja para si ou para outrem a seu serviço. Não é que tal contribuição não seja, cabe ressaltar, justificável do ponto de vista social, já que a desoneração resultaria inevitavelmente no incremento da informalidade no meio rural e, conseqüentemente, no aumento da sonegação, já que empregadores rurais optariam por não formalizar a contratação para fugirem da tributação (muitos já o fazem, cabe dizer, para não restarem desqualificados como segurado especial). Em suma, presume-se que o produtor rural ou é segurado especial ou empregador rural – abstrai-se, enfim, da existência dessa terceira espécie que descrevemos – e, como a alíquota aplicável é a mesma e a contribuição do segurado especial não gera efeitos na concessão de benefícios, tributa-se toda e qualquer comercialização de produção – enfim, mira-se o aspecto material e não o pessoal.

⁴⁵ Berwanger faz a mesma advertência: “Mas, aqui é importante deixar claro que nem todos os produtores rurais são segurados especiais ou empregadores rurais. Há um terceiro grupo que, apesar de não ter empregados, também não é segurado especial. Há diversas situações que implicam na exclusão da condição de segurado especial, sendo que o fato de ter empregados permanentes é apenas uma delas. (...) A Lei 8.212/91 não prevê que os produtores rurais que não tenham empregados permanentes, bem como não se enquadram (por outras razões) como segurados especiais, sejam obrigados a contribuir sobre a produção. Esse[s] produtores, que não são empregadores rurais e nem segurados especiais, portanto, não são obrigados a recolher a contribuição previdenciária” (*op. cit.*, 2013, p. 325).

CONCLUSÕES

É tempo de, “ao cair do pano” no presente trabalho, reunir as principais conclusões que foram sendo por nós obtidas ao longo de seu desenvolvimento, nem tanto à guisa de fecho (é dizer, mera recapitulação dos registros), senão de desenlace, ou seja, uma condensação que possibilite, na medida do necessário e possível, uma integração sequencial entre os elementos, todavia serão destacados apenas os essenciais.

Pois bem, no capítulo inaugural, ao situar o tema, pontuamos que a previdência social consiste em direito social (dito de segunda geração ou dimensão), consubstanciando forma de proteção social, em nível ou camada que se encaixa entre a assistência social e a previdência privada, visando atender situação de necessidade econômica gerada pela eclosão de um risco social. Salientamos, ademais, que a previdência social em nosso direito positivo é um dos ramos da seguridade social, conjuntamente com a saúde e a assistência social, e está subdividida em regime geral – RGPS e regimes próprios, sendo que o RGPS congrega trabalhadores urbanos e rurais, indistintamente, salvo quanto a exceções consignadas no bojo da Constituição.

Observamos, ademais, ao delinear um breve esboço histórico da previdência rural no Brasil, que a evolução desta, além de errática, esteve sempre vários passos atrás do estágio observado na previdência urbana a cada momento, até o advento da CRFB de 1988, que operou a equiparação. Vimos que o regime imediatamente precedente, o do PRORURAL, é considerado pela doutrina como de natureza assistencial ou mista (a meio caminho entre assistência e previdência), já que não exigia contrapartida direta por parte dos beneficiários; possuía um rol reduzido de benefícios (e com valores inferiores ao salário mínimo) e trazia como segurado apenas o dito “arrimo de família”, em geral o patriarca, ou seja, era devido um único benefício ao grupo familiar. Do mesmo modo, a CRFB de 1988 agregou a mulher trabalhadora rural ao sistema previdenciário em condições equivalentes ao homem.

Ao empreender um informativo panorâmico de direito comparado, pudemos perceber que são inúmeros os países nos quais a previdência rural é isoladamente deficitária, pelo que precisa ser subvencionada, além de ser também assaz comum a existência de regras mais brandas no meio rural, comparativamente ao urbano, para a concessão de benefícios, ainda que se observe generalizadamente uma tendência à unificação. É de se destacar também a situação da previdência rural no Peru, a qual,

embora disponha de condições mais brandas do que as existentes ao meio urbano, é essencialmente contributiva, o que traz como resultado a exclusão de cerca de 90% dos trabalhadores rurais do sistema. Observamos, ademais, que o regime rural espanhol apresentou evolução em muito similar ao brasileiro, podendo servir de base importante de estudos para subsidiar debates em torno de reformas em nosso sistema.

Situando o caso brasileiro, percebemos que quanto ao segurado especial especificamente, nos aproximamos do modelo universal básico, sendo que, quanto aos demais atores, poderíamos falar em regime contributivo [ligeiramente] diferenciado. Muito embora parcela relevante da doutrina considere que o segurado especial está dentro de um regime marcadamente assistencial, consignamos o valor simbólico de estar legislativamente incluído no sistema previdenciário e, ademais, que o fato de a concessão do benefício estar vinculada à comprovação do desempenho de atividade laborativa rural acaba por, ao agregar o valor social do trabalho, conferir um caráter mais de direito do que de liberalidade, o que também tem um peso relevante.

No segundo capítulo, ao cogitarmos dos aspectos constitucionais relacionados com a previdência rural, verificamos que o princípio da uniformidade e equivalência da cobertura devida às populações urbanas e rurais consiste em estágio evolutivo culminante para a previdência rural, muito embora o princípio não possa ser interpretado em via de mão única, ou seja, a equiparação deve ser plenamente observada para qualquer direção. Em seguida, ao analisar a redução do limite etário para a jubilação do trabalhador rural, defendemos que ela é aplicável apenas aos segurados empregado, contribuinte individual esporádico, trabalhador avulso e especial, nos termos do que dispõe a legislação infraconstitucional, que nos parece dar precisa aplicação à CRFB. Sustentamos, ademais, que a justificativa sociológica (ou fática) que nos parece mais adequada para sustentar tal redução é a maior penosidade imediata do labor rural, em regra ou na média, é dizer, a incapacidade virtual gerada pela velhice chega mais cedo considerando o tipo de trabalho normalmente desenvolvido no setor campesino. Com relação ao custeio diferenciado para o segurado especial, concluímos que se justifica com base numa política de inclusão, já que a exigência de contribuição regular inevitavelmente resultaria em desamparo generalizado. Além disto, resultou em importante política de distribuição de renda e propicia incentivo à agricultura familiar, responsável por montante considerável dos alimentos consumidos no país.

Adentramos, a seguir, no terceiro capítulo, sem dúvida o mais rico em resultados e respostas. Num primeiro momento, optamos por desenvolver aspectos

laterais relacionados com o trabalho rural, com o fito de coletar, apreender e assimilar subsídios que contribuíssem ao enriquecimento da análise subsequente. Vimos, assim, que convivem hodiernamente no campo três regimes básicos de exploração da terra: a economia familiar em sentido amplo; a agricultura empresarial; e o latifúndio coronelista, resquício de um passado ainda presente. Verificamos que desde o ponto de vista da mão-de-obra, podemos identificar o pequeno produtor rural autônomo e o trabalhador subordinado como espécies distintas, as quais, contudo, podem ser agregadas, desde um ponto de vista sociológico, dentro de um mesmo gênero de operariado agrícola, estando do outro lado - em oposição, na concepção marxista de luta de classes - o patronato.

Adiante, vimos que o conceito de “economia familiar” adquire significado relevante especialmente a partir da consagração de seu uso pela legislação previdenciária, sobrelevando a crítica de que consiste em condensação terminológica que reúne figuras bastante distintas entre si na origem, obscurecendo especificidades, o que já se havia verificado, daquela feita propositadamente, por meio de estratégia da ditadura militar, com o escopo de despolitização, ao adotar classificação conforme o tamanho da propriedade.

Avançamos, para avaliar o impacto que o novo regime previdenciário gerou sobre a agricultura familiar, quando vimos que a renda obtida a partir dos benefícios previdenciários tem sido utilizada, de diversas maneiras, para fomentar a continuidade da própria atividade rural.

Ao examinarmos a evolução jurídica genérica do trabalho campesino no Brasil, vimos que caminhou a passos mais lentos do que o trabalho urbano, vindo, contudo, a alcançar equiparação quase plena em tempos mais recentes. A referibilidade recíproca com relação à situação previdenciária pode ter contribuído para procrastinar a evolução em ambas as searas. De todo modo, não consistiu, em qualquer caso, em exclusividade brasileira, pois situação equivalente se verificou na maioria dos países.

Em seguida, pareceu-nos importante registrar alguns apontamentos em torno da questão de gênero, ou seja, da situação da mulher dentro da previdência rural, demonstrando que esteve exposta a situação ainda mais precária, que se pode mesmo classificar como degradante, até o advento da CRFB de 1988, que lhe conferiu finalmente dignidade, além de que o regramento aplicável ao segurado especial permitiu uma real integração à previdência social em intensidade que não encontra paralelo em nossa história.

Finda a apreciação dos aspectos adjacentes, adentramos no cerne do terceiro capítulo e do trabalho como um todo. Estabelecemos, reforçando o que já havia sido dito no segundo capítulo, que os segurados rurais que nos interessam são apenas aqueles que fazem jus à redução do limite etário (em cinco anos) para concessão de aposentadoria por idade, quais sejam, o empregado, o trabalhador avulso, o contribuinte individual esporádico e o segurado especial. Revelou-se imprescindível, a seguir estabelecer qual o conceito de “rurícola”, aplicável indistintamente à conceituação de todas as espécies de segurados rurais. Estabelecemos, a partir de construção interpretativa que nos pareceu mais lógica e racional, ademais apegada à lei e aos critérios para solução de conflito aparente de normas, que a definição de rurícola para fins previdenciários guarda relação precípua com a atividade efetivamente desempenhada pelo obreiro, sendo que o ramo de atuação do empregador não é, por si só, determinante. Com efeito, os fatores devem ser, em regra, somados: atividade efetivamente rural (produtiva) desempenhada pelo obreiro, em imóvel rural ou prédio rústico, em empreendimento rural.

Passando às espécies de segurados rurais, vimos que a definição de empregado (ou da relação de emprego) deve, a nosso sentir, ser dada pela legislação e pelo judiciário trabalhistas, em regra. Examinamos os tipos de contrato de emprego existentes no meio rural e consignamos a importantíssima regra da “automaticidade da filiação”, que decorre do fato de que a obrigação tributária quanto à retenção dos recolhimentos do empregado é do empregador, pelo que basta àquele comprovar a existência da relação de emprego para ser reconhecido como segurado.

O tipo analisado a seguir foi o segurado especial, que desperta o maior número de controvérsias no que tange à sua conceituação. Considerando que a definição do segurado especial é trazida pela CRFB, ao conferir-lhe tratamento mais benéfico, concluímos que não cabe ao legislador infraconstitucional e muito menos à jurisprudência ampliar o conceito ou equiparar à sua qualquer outra situação. Estabelecemos, em princípio, que o termo “regime de economia familiar” (requisito genérico aplicável a todas as espécies de segurado especial) não se limita apenas à não contratação de empregados permanentes (estáveis), havendo ingredientes adicionais, relacionados com a importância da atividade rural para o desenvolvimento do núcleo familiar, embora não seja possível precisar, a partir da legislação posta, qual é o limite no caso de outro(s) membro(s) da família desenvolver(em) atividade externa.

Quanto ao produtor rural, anotamos, em apertada síntese, que os elementos básicos de seu conceito são: posse (de qualquer espécie) direta da terra (ou seja, trabalho autônomo); uso precípua de mão de obra familiar; pequena propriedade (ainda que tal limitação deva ser analisada cuidadosamente, por faltar-lhe amparo constitucional expresso); e relevância primordial da atividade rural no desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar.

No que tange ao pescador artesanal, destacamos que o conceito legal primário já fala no exercício da pesca como profissão habitual ou principal meio de vida, o que confere uma nota distinta à espécie, que se coaduna com a natureza sazonal da atividade. Com o apoio da Lei n. 11.959/09, concluímos que o pescador artesanal é apenas aquele que usa embarcação de pequeno porte (ou nenhuma), e desde que trabalhe em regime de economia familiar.

Acerca do segurado especial que contribui facultativamente, cogitamos da extensão do leque de benefícios devidos nessa hipótese e analisamos algumas polêmicas daí decorrentes. Acerca do auxílio-acidente, a divergência restou superada pelo advento de modificação legislativa que fez expressamente constar a previsão do benefício inclusive para o segurado especial que não contribui facultativamente. Já quanto à aposentadoria especial, o debate é atual, sendo que defendemos o posicionamento de que o trabalhador autônomo não faz jus ao benefício, já que se submete voluntariamente à insalubridade e aufere os ganhos daí advindos.

Após delinear o conceito do esporádico rural, contribuinte individual, passamos a analisar uma das mais aceras controvérsias de nosso tema: o enquadramento do denominado boia-fria. Sustentamos que o enquadramento do boia-fria propriamente dito não pode ser feito por meio de equiparação com o segurado especial, cujo conceito está previsto na CRFB, tampouco pode receber tratamento ainda mais benéfico do que este. Embora se nos demonstre possível o enquadramento como empregado rural, não se pode perder de vista que a prova material que lhe deve ser exigida é a dita específica, ou seja, relacionada com a existência em si do vínculo. De todo modo, a opção que concebemos como mais consentânea com a realidade é a de encaixá-lo como esporádico rural, contribuinte individual, portanto.

Consignamos que a regra de transição prevista no art. 143 da Lei n. 8.213/91, que tem sua eficácia esgotada na atualidade, teve o condão de conduzir os segurados rurais para um novo regime bastante distinto daquele ao qual anteriormente pertenciam ou agregar aqueles que sequer eram segurados, razão pela qual sustentamos

sua constitucionalidade. Anotamos, em seguida, que o segurado especial, conforme entendimento jurisprudencial amplamente dominante, possui regra permanente que o permite a obtenção de um extenso rol de benefícios por meio do cômputo de exercício de atividade rural comprovado a título de carência.

Analizamos as potencialidades da expressão “ainda que de forma descontínua” – presente tanto na regra transitória quanto na regra permanente do segurado especial, dantes descritas – e verificamos ao menos três: o cômputo do ano “cheio” mesmo para aquele que não trabalhou todos os dias do período; o cômputo interligado de diversos períodos de atividade rural quando entremeados por curtos períodos de atividade urbana; o cômputo interligado de diversos períodos de atividade rural quando há inatividade mesmo prolongada entre eles.

Ao final do terceiro capítulo, destacamos a inexistência de regras especiais no cálculo do fator previdenciário em consonância com o requisito etário diferenciado para o trabalhador rural.

No quarto capítulo, passamos a analisar, já de posse do cabedal fornecido pela parte geral, os benefícios em espécie, porém nos limitamos a avaliar apenas aqueles que carregam peculiaridades no meio rural e enfocando somente estas.

Estabelecemos, conforme entendimento pacificado em jurisprudência, que a aposentadoria por idade devida ao segurado especial observará o exercício de atividade rural por 180 meses, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior à data-base utilizada para concessão do benefício, a qual deve ser concomitante ou posterior ao implemento da idade mínima e na qual deverá ostentar qualidade de segurado especial. Observamos que a dispensa da qualidade de segurado limita-se às aposentadorias efetivamente contributivas.

Acerca da polêmica aposentadoria dita “híbrida”, ressaltamos a nossa interpretação no sentido de que consiste em desdobramento da aposentadoria por idade do segurado especial, razão pela qual o período de atividade rural passível de cômputo é apenas o imediatamente anterior à data-base do benefício.

Indicamos a existência de divergência doutrinária em torno do período de carência para a concessão de salário-maternidade à segurada especial e aderimos à corrente que defende ser de dez meses apenas para a que contribui facultativamente, sendo de doze meses de atividade rural quando não há contribuição.

Retomamos brevemente o debate em torno do cabimento de concessão do auxílio-acidente para o segurado especial sem contribuições facultativas,

consignando nosso entendimento no sentido de que o benefício é devido somente a partir de 2013, com o advento de alteração legislativa.

Sustentamos a possibilidade, em tese, de o trabalhador rural computar como especial período contributivo em atividade desenvolvida entre os anos de 1991 e 1995, por enquadramento em categoria profissional.

Indicamos que a regra constante no §2º do art. 55 da Lei n. 8.213/91, que é mais uma que cumpre a função de transição entre regimes, é aplicável apenas a quem era segurado do PRORURAL. Ademais, considerando que mesmo do empregado rural não se exigia contribuição direta, sustentamos que o período de atividade rural de tal espécie de segurado anterior ao advento da Lei n. 8.213/91 não deve ser computado como carência, ao contrário do que – erroneamente, a nosso sentir – vem decidindo o STJ.

No capítulo V, onde cuidamos dos aspectos processuais relacionados com os benefícios rurais, iniciamos refletindo sobre a importância, para a condução e apreciação dos processos, de o julgador conhecer o ambiente rural que o circunda, propondo, ademais, a revitalização da prova oral. Defendemos que o início de prova material exigido do empregado rural deve dizer respeito ao vínculo específico, não podendo ser “genérico”. O mesmo se diga do contribuinte individual que presta serviço a pessoa jurídica. Em nossa visão, é inadmissível, em regra, a eficácia regressiva da prova material, sendo que acolhemos a eficácia prospectiva *sine die*, até prova em contrário.

Sustentamos, ademais, que não deve ser reconhecida eficácia à sentença trabalhista quando a lei exigir a interposição de prova material para a geração de efeitos previdenciários, em virtude da separação entre as instâncias, em homenagem às regras sobre a prova e por respeito ao contraditório. Não obstante, entendemos que, em certos casos, a propositura em si da reclamatória trabalhista pode configurar início de prova material.

No último capítulo, que cuidou de algumas circunstâncias relacionadas ao custeio, destacamos, de mais relevante, que a denominada “cota patronal” possui no âmbito rural uma base de cálculo especial, em substituição à folha de salários, que consiste na receita obtida com a comercialização da produção, a qual se revela, a nosso sentir, adequada à sazonalidade inerente à atividade rural. Não obstante, legislação recente veio a permitir a adoção facultativa de tal regime – salvo para a agroindústria, para a qual a sistemática continua sendo obrigatória. Destacamos, contudo, que é apenas

o empregador rural, pessoa física ou jurídica, quem deve efetuar tal recolhimento, enquanto o segurado especial também observa a mesma base de cálculo, mas seu recolhimento é realizado a título de segurado. Não obstante, há um *tertium genus*, “perdido” entre o segurado especial e o empregador rural pessoa física, que é aquele produtor rural que resta desclassificado como segurado especial, embora não contrate empregados. Tal espécie não deveria estar recolhendo qualquer contribuição, mas esta lhe tem sido exigida na prática, muito embora a própria lei não lhe faça referência.

Salientamos, por fim, o nosso sentimento no sentido de que a previdência dos trabalhadores rurais está a merecer maior atenção dos cientistas de todas as áreas, inclusive jurídica, a propiciar a colheita de dados mais precisos sobre o funcionamento do sistema, para subsidiar o aprofundamento dos debates em torno de eventuais reformas legislativas – debates que devem ser técnicos, pautados em razões presas ao real e não em propaganda governamental enganosa a meramente propalar economia aos cofres públicos, sem estabelecer os efeitos colaterais, sem olhar para as razões que justificam a existência de um sistema subsidiado, o que de resto não é exclusividade brasileira, como bem demonstramos. Ademais, há de se refletir melhor também sobre a legislação posta, acerca de sua interpretação - que deve adotar um rigor técnico muito mais apurado do que o que vem sendo observado pela jurisprudência - e sistematização - que não pode abrir mão da lógica, tal como vem corriqueiramente ocorrendo. Esperamos ter prestado nosso contributo a esses dois eixos, mas desejamos que o presente trabalho seja apenas um começo, uma semente. Acreditamos, de todo modo, que foi possível demonstrar que tanto as críticas de *lege ferenda* ao sistema estão desfocadas, como a hermenêutica em torno da legislação posta tem beirado a irracionalidade - movida por um voluntarismo que já foi longe demais -, o que, espera-se, venha a colaborar na indicação de uma nova senda no estudo de nosso tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Nylson Paim. **Regime de Economia Familiar**. Revista Síntese Trabalhista, ano XI, n. 131, maio de 2000, p. 34-50.

ALENCAR, Rosmar Rodrigues. TÁVORA, Nestor. **Curso de Direito Processual Penal**. 10ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

ALTAFINI, Iara. **Reflexões sobre o Conceito de Agricultura Familiar**. Disponível no portal eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 8ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

ANDRADE, Enid Rocha. **Efeitos da Previdência Rural sobre a Questão de Gênero**. In DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José Celso [Org.]. A universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 101-130.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

AVILÉS, Antonio Ojeda. **Las Cien Almas del Contrato de Trabajo**. Pamplona: Thomas Reuters Aranzadi, 2017.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2014.

_____. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo; ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 10ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

BARROS, Alice Monteiro de (Coord.). **Curso de Direito do Trabalho: estudos em memória de Célio Goyatá, Vol. I**. 3ª Ed. São Paulo: LTr, 1997.

_____. **Aspectos controvertidos do trabalho rural**. Revista de Direito Trabalhista, dezembro de 1995, p. 45-55.

BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. **Previdência Social Urbana e Rural**. São Paulo: Saraiva, 1981.

BARROSO, Luis Roberto. **Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro**. Disponível na Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

BATISTA, Flávio Roberto. **Reformas da Previdência sob o prisma do custeio e da distribuição de benefícios: um olhar de totalidade**. Revista do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, Ano XXIV, n. 117, abr/jun de 2013, p. 17-30.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4ª Ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BECKER, Carlos Alberto; CASTILHOS, Alan; FORTES, Simone Barbisan. **Contribuições Previdenciárias na Atividade Rural**. In BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan [coord.]. **Previdência do Trabalhador Rural em Debate**. 1ª Ed. 2ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; MENDONÇA, João Luís Oliveira; PEYNEAU, Fernanda Paes Leme; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **A Constituição de 1988 e o Acesso da População Rural Acesso da População Rural Brasileira à Seguridade Social**. In CAMARANO, Ana Amélia [org.]. **Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 321-351.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **A População Rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BERNSTEIN, Peter L.. **Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco**. 21ª Ed. Tradução de Ivo Korylowski. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm. **Segurado Especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. **Previdência Rural: inclusão social**. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. **A Constitucionalidade do Segurado Especial**. Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Lex Magister, Ano V, n. 29, out-nov/2015, p. 5-29.

_____. **Segurado Especial: novas teses e discussões.** Curitiba: Juruá, 2016.

_____. **Elementos Estranhos ao Conceito de Segurado Especial.** In BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FOLMANN, Melissa; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio [Coord.]. *Previdência em Tempo de Reformas.* Porto Alegre: Lex Magister, 2015.

_____. **O cômputo de períodos intercalados de atividade: uma abordagem constitucional voltada à cidadania do trabalhador rural.** In BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (Coord.). *Direito Previdenciário Revisitado.* Porto Alegre: Lex Magister, 2014.

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; SCHUSTER, Diego Henrique. **A Reforma Previdenciária e os Trabalhadores Rurais.** *Juris Plenum Previdenciária*, ano V, número 17, fevereiro de 2017, p. 33-48.

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; VERONESE, Osmar. **Constituição: um olhar sobre minorias vinculadas à seguridade social.** 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BOTTOMORE, Tom [org.]. **Dicionário do Pensamento Marxista.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BRANCO, Elcir Castelo. **Previdência Social Rural.** São Paulo: LTr, 1971.

BRUMER, Anita. **Previdência social rural e gênero.** *Sociologias*, Porto Alegre, [online], v.4, n. 7, p.50-81, jan/jun 2002.

BUSSI, Benedetto; PERSIANI, Mattia [org.]. **Trattato di Previdenza Sociale, volume primo.** Padova: CEDAM, 1974.

CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Reflexões sobre a Averbação no Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos de Tempo de Atividade Rural Exercido Antes da Lei 8.213/91.** In FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade [Coord.]. *Previdência; entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI.* Curitiba, Juruá, 2009.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal.** 23ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARDOSO, Lizarb Cilindro; GUIMARÃES, Helimar Fialho; MELO, Débora Silva. **Da aposentadoria por idade ao trabalhador rural enquadrado na categoria**

contribuinte individual. Juris Plenum Previdenciária, Ano III, número 09, fevereiro de 2015, p. 151-172.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; DELGADO, Guilherme. **O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização.** Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; DELGADO, Guilherme. **Universalização de Direitos Sociais no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90.** Disponível em <<<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gt14-14/4830-gdelgado-universalizacao/file>>>, consulta em 11/08/2017.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; DELGADO, Guilherme. **Relações de Cooperação, Migrações e Bem-Estar Domiciliar.** In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 81-100.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; DELGADO, Guilherme. **Condições de Reprodução Econômica e Combate à Pobreza.** In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 63-80.

CARNEIRO, Daniel Zanetti Marques. **Custeio da Seguridade Social: aspectos constitucionais e contribuições específicas.** São Paulo: Atlas, 2010.

CARRILLO, Aurelia. **La desaparición definitiva del régimen especial agrario: análisis actual y de futuro.** Disponível em <<<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4670-la-desaparicion-definitiva-del-regimen-especial-agrario:-analisis-actual-y-de-futuro/>>> (consulta em 11/02/2018).

CARVALHO, Daniela Gonçalves de. **O Segurado Especial: desmistificação e implemento de condições para aposentadoria à luz da jurisprudência do STJ.** Juris Plenum Previdenciária, Ano IV, número 14, maio de 2016, p. 21-32.

CASTRO, Adriana Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **A Previdência Rural como Política Pública para Efetividade dos Princípios Constitucionais Agrários.** In CONPEDI, 2012, Goiânia. Anais do CONPEDI, 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Efeitos das Decisões Proferidas pela Justiça do Trabalho Perante a Previdência Social.** In FERRARO, Suzani Andrade; FOLMANN, Melissa [org.]. *Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI.* Curitiba: Juruá, 2009.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. **O empregado rural sob a ótica do Direito do Trabalho atual.** In ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira; GRECHI, Frederico Price [Coord.]. *Direito Agrário: homenagem a Octavio Mello Alvarenga.* Rio de Janeiro: GZ, 2016.

CHILANTI, Pietro. **Previdenza Sociale e Contributi Unificati Nell'Agricoltura.** Milano: Giuffrè, 1951.

COIMBRA, Feijó. **O Trabalhador Rural e a Previdência Social.** Rio de Janeiro: José Konfino, 1968.

CONTAG. **Previdência Social Rural: potencialidades e desafios.** Relatório. Julho de 2016.

COSTA, Valéria de Fátima Izar Domigues da. **Um Paralelo sobre a Aposentadoria, por Idade, dos Trabalhadores: Urbano e Rural.** 2005. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2005.

DAMASCENO, Luis Rogério da Silva. **A concessão de auxílio-acidente ao segurado especial: a reviravolta legislativa decorrente do advento da lei 12.873/2013.** Revista Juris Plenum Previdenciária, Caxias do Sul, v. 2, n. 8, p. 51-62, nov. 2014

DEL GIUDICE, F.; MARIANI, F.; SOLOMBRINO, M. **Legislazione e Previdenza Sociale: Manuale Teorico Pratico.** 21ª Ed. Napoli: Simone Edizioni Giuridiche, 2008.

DELGADO, Guilherme. **Previdência Social e Desenvolvimento Rural.** Artigo disponível no sítio eletrônico do Senado Federal.

_____. **A Pesquisa de Avaliação da Previdência Social Rural Contextualizada.** In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A

Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 17-40

DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. **Evolução Histórico-Legal e Formas de Financiamento da Previdência Rural no Brasil.** In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme [Org.]. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 187-210.

DELGADO, Guilherme; SILVA, Enid Rocha Andrade. **Condições de Efetividade e Universalização da Previdência Rural.** In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme [Org.]. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 17-40.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** 16ª Ed., São Paulo: LTr, 2017.

DOUBLET, Jacques. **Sécurité Sociale.** 5ª Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1972.

DUPEYROUX, Jean-Jacques. **Droit de la Sécurité Sociale.** 11ª Ed. Paris: Dalloz, 1988.

DURAND, Paul. **La Política Contemporánea de Seguridad Social.** Trad. de José Vida Soria. Espanha: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

EGEA, Luis Arenas; MARTÍ, Agustín Jausás. **Tratado Práctico de Seguridad Social.** Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1971.

FORTES, Simone Barbisan. **A Mulher Trabalhadora Rural e a Previdência Social.** In BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan [coord.]. Previdência do Trabalhador Rural em Debate. 1ª Ed. 2ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010.

FUENTE, Eustasio del Val y de la. **Lecciones de Seguridad Social, Tomo II.** Barcelona: CEF, 1991.

GARCIA, Feliciano Monteiro. **Los Seguros Sociales en la España del Siglo XX: orígenes y antecedentes de la prevision social.** Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

GARCIA, Silvio Marques. **Aposentadoria por idade do trabalhador rural**. Franca: Lemos e Cruz, 2015.

GASQUES, José Garcia; NAVARRO, Zander; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro [Org.]. **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.

GUTIÉRREZ, Fermín Rodríguez-Sañudo; MURCIA, Joaquín García; VALVERDE, Antonio Martín. **Derecho del Trabajo**. 20ª Ed. Madrid: Tecnos, 2011.

HATZFELD, Henri. **Du Paupérisme à la Sécurité Sociale: 1850-1940**. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 2004.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 11ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

HOVARTH JÚNIOR, Miguel; PORTO, Rafael Vasconcelos. **Teoria Geral do Plano de Custeio da Seguridade Social**. In FERNANDES, Ana Paula; SANTOS, Roberto de Carvalho; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio [Coord.]. *Temas Relevantes e Pontos Controvertidos do Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2018, p. 177-192.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª Ed. Niterói: Impetus, 2012.

KAUM, Miguel Cabrera. **A Sustentabilidade Econômico-Financeira da Previdência Social quanto à Clientela Rural**. In BATISTA, Flávio Roberto; MACIEL, Fernando; MORAIS, Dalton Santos; RIBEIRO, Rodrigo Araújo [Org.]. *A Seguridade Social em Questão: da normatividade à jurisprudência*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

KERBAUY, Luis Rodrigues. **A Previdência na Área Rural: benefício e custeio**. 2008. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2008.

KOVALCZUK FILHO, José Enéas. **O Trabalhador Rural e o Supremo Tribunal Federal**. *Revista de Previdência Social*, São Paulo, v. 37, n. 393, p. 693-701, ago. 2013.

_____. **A Função Social da Proteção Previdenciária aos Trabalhadores Rurais**. São Paulo: LTr, 2015.

_____. **O Trabalhador Rural Contemporâneo.** In BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa [Coord.]. *Direito Previdenciário Revisitado*. Porto Alegre: Lex Magister, 2014.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. **Manual de Direito Previdenciário.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014

LEITE, Celso Barroso. **Previdência Social: atualidade e tendências.** São Paulo: LTr, 1973.

_____. **Posição Atual no Direito Positivo.** In O Instituto Jurídico da Previdência, obra organizada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 1985.

LIMA, Marcellus Polastri. **Curso de Processo Penal.** 8ª Ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal: e sua conformidade constitucional, Volume I.** 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. **A Proteção Social do Trabalhador Rural.** 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2006.

LOY, Gianni. **El Dominio Ejercido sobre el Trabajador.** *Relaciones Laborales: revista critica de teoria y practica*, Madrid, La Ley, n. 02, p. 165-189, 2005.

MANIGLIA, Elisabete. **O Trabalho Rural Sob a Ótica do Direito Agrário: uma opção ao desemprego no Brasil.** Franca: Unesp-FHDSS, 2002.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário.** 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2015.

_____. **Comentários à Lei Básica da Previdência Social, Tomo II.** 8ª Ed. São Paulo: LTr, 2009.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política, Livro I: o processo de produção do capital.** Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte.** Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MAUSS, Adriano; TRICHES, Alexandre Schumacher. **Processo Administrativo: prática para um processo de benefício eficiente**. 3ª ed. Caxias do Sul: Plenum, 2015.

MAZZONI, G. **Existe um conceito jurídico de seguridade social?** Revista de Direito Social, n. 22, 2006, p. 168-187.

MENDONÇA, Jorge André de Carvalho. **Por um conceito-base de segurado especial: da sua obrigação contributiva**. Revista de Doutrina do TRF4, Edição n. 52, publicada em 28/02/2013.

MORELLO, Evandro José. **Os trabalhadores rurais na Previdência Social: tipificação os desafios à maior efetividade do direito**. Porto Alegre: TRF-4ª Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3).

MOUTON, Pierre. **La Sécurité Sociale en Afrique au Sud du Sahara: tendances, problèmes et perspectives**. Genebra: Bureau International du Travail, 1974.

NAVARRETE, Cristóbal Molina; PÉREZ, José Luis Monereo; SEGURA, Rosa Quesada; SORIA, José Vida. **Manual de Seguridad Social**. 4ª Ed. Madrid: Tecnos, 2008.

NEVES, Delma Pessanha. **Agricultura familiar: quantos ancoradouros**. Disponível em <<http://www2.fct.unesp.br/nera/usorestrito/Agricultura_Familiar.pdf>> (consulta em 22/03/2018).

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 9ª Ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLBRECHTS-TYTECA, Lucie; PERELMAN, Chaïm. **Tratado da Argumentação: a nova retórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de Seguridad Social**. 17ª Ed. Madrid: Civitas, 2000.

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. **Previdência Social**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Seguridad Social: un nuevo consenso**. Genebra: OIT, 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Recomendação n. 67 de 1944.

PACHUKANIS, Evguiéni Bronislávovich. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. Tradução de Paula Vaz de Almeida, 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAJUELO, Francisco de Miguel. **Normas de Desarrollo y Aplicación a los Regimenes Especiales de la Seguridad Social**. In GARCÍA, Andrés Ramón Trillo; UGUINA, Jesús R. Mercader [org.]. Aspectos Prácticos de la reforma de la Seguridad Social. Madrid: Lex Nova, 2008.

PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7ª. Ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PERSIANI, Mattia. **Diritto della Previdenza Sociale**. 16ª Ed. Padova: Cedam, 2007.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A proteção previdenciária do trabalhador rural na Constituição de 1988**. In Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito (CONPEDI). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. 1. p. 5311-5328.

PORTO, Lorena Vasconcelos. **A Subordinação no Contrato de Trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª Ed. 9ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.

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.

SAINT-JOURS, Yves. **Traité de Sécurité Sociale, Tome I**. 2ª Ed. Paris: L. G. D. J., 1984.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquematizado**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SAVY, Robert. **La Sécurité Sociale en Agriculture dans la Communauté Économique Européenne**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1965.

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Carolina Braz de Castilho e. **Gênero, Trabalho Rural e Pluriatividade**. Disponível em: <<<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/sergio-schneider/castilho-e-silva-carolina-braz-e-schneider-sergio-genero-trabalho-rural-e-pluriatividade-in-scott-parry-cordeiro-rosineide-e-menezes-marilda-org-genero-e-geracao-em-contextos-rurais-florianopolis-sc-ed-mulheres-2010-pg-183-207>>> (acesso em 13 de março de 2018).

SCHWARZER, Helmut. **Previdência rural e combate à pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará**. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 14, abril de 2000, p. 72-102, Rio de Janeiro: UFRRJ.

_____. **A Previdência Rural na Experiência Internacional**. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 211-242.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Curso de Processo Judicial Previdenciário**. 4ª Ed. São Paulo: Método, 2014.

TOMÉ, Fabiana del Padre. **Contribuições para a Seguridade Social: à luz da Constituição Federal**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2013.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Processo Penal, Volume 3**. 32ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

VALLEJO, Cesar Gala. **Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro. **Relação de Emprego: estrutura legal e supostos**. 3ª Ed. São Paulo: LTr, 2005.

YOSHIOKA, Giseli Canton Nicolao. **Segurada Especial: obstáculos para a obtenção de benefícios previdenciários gerados a partir de um histórico de discriminação legalizada**. In BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa [Coord.]. Direito Previdenciário Revisitado. Porto Alegre: Lex Magister, 2014.