

A PREVIDÊNCIA RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AGRÁRIOS.

THE RURAL SECURITY AS A PUBLIC POLITIC FOR THE EFFECTIVENESS OF AGRARIAN CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega *

Adriana Vieira de Castro**

RESUMO

O presente artigo faz um estudo sobre a questão da previdência rural no contexto dos princípios agrários constitucionais com enfoque nos princípios da melhoria da qualidade de vida no campo e proteção ao trabalhador rural. Tem-se como ponto de partida a constatação de que o direito agrário sob a ótica dos princípios constitucionais se preocupa demasiadamente com a situação do trabalhador rural e a sua qualidade de vida no campo. Neste contexto, o artigo aborda aspectos relevantes sobre a previdência no âmbito rural e as mudanças legislativas que ao longo dos tempos contribuíram para uma melhora na qualidade de vida dos trabalhadores rurais. Por fim, desenvolver-se-á a hipótese segundo a qual a previdência rural pode se tornar uma forte política pública de combate à pobreza no campo e diminuição do êxodo rural.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Rural; Princípios Constitucionais Agrários; Política Pública.

* Mestre e Doutora em Direito pela PUC/SP. Professora na Universidade Federal de Goiás e Universidade de Ribeirão Preto.

** Mestranda em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Servidora Pública e Professora na PUC-GO.

ABSTRACT

This article is a study on the issue of rural social security in the context of constitutional principles agrarian focusing on the principles of improving the quality of life in the countryside and protecting the rural worker. It has as its starting point the observation that the land rights under the great principles of constitutional concerns himself with the situation of rural workers and their quality of life in the countryside. In this context, the article focuses on the the relevant security in rural areas and legislative changes over the years contributed to an improved quality of life of rural workers. Finally, the author develops the hypothesis that the rural pensions can become a strong public policy to combat rural poverty reduction and rural exodus.

KEYS WORD: Rural Security; Land Constitutional Principles; Public Politics.

INTRODUÇÃO

O cenário socioeconômico em que os trabalhadores rurais vivem no Brasil é marcado por diversas dificuldades, destacando-se o alto grau de concentração da posse de terras e de renda, o baixo nível de acesso ao crédito, a carência de assistência técnica e a pobreza rural. Soma-se a esse entrave o fato das atividades dos trabalhadores rurais na agricultura dependerem de fatores climáticos que comprometem a geração de renda e o emprego no setor rural.

A Previdência Social teve nos últimos anos um papel de destaque na sociedade brasileira, principalmente no segmento rural, com a extensão do seguro social para um contingente significativo de trabalhadores e trabalhadoras até então marginalizados das conquistas sociais da nação. A inclusão do regime de economia familiar no público-alvo do regime especial da previdência rural gerou importantes impactos socioeconômicos.

Diante de tais mudanças, a Previdência Rural se apresenta como um dos principais programas sociais de distribuição de renda para homens e mulheres do campo, além de ser o principal fator de dinamização da economia de centenas de municípios no país.

No âmbito do Direito Agrário destacam-se princípios que visam garantir a qualidade de vida no campo e a proteção do trabalhador rural. A Previdência Rural aparece no contexto nacional como uma forte política de garantia da efetividade de tais princípios a partir do

momento em que se apresenta como fator de diminuição da pobreza no campo, redefinindo o perfil do nosso desenvolvimento rural.

Nesse sentido, a pesquisa num primeiro momento faz uma evolução histórica da previdência social, para num segundo abordar de forma específica a previdência rural com ênfase na Constituição Federal dado o caráter inovador dado ao tema.

Na sequência, serão enumerados os princípios constitucionais agrários, dando enfoque aos princípios da proteção ao trabalhador rural e da melhoria da qualidade de vida no campo, em face da correlação com o tema da previdência rural.

O trabalho segue abordando a previdência rural como política pública capaz de dar efetividade aos princípios constitucionais acima abordados.

Por fim, o que se busca nesse artigo é contextualizar a previdência rural brasileira no âmbito dos princípios constitucionais agrários e analisar até que ponto a previdência rural rompe com as características das políticas sociais existentes no Brasil, dando a efetividade buscada por tais princípios.

1. EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Previdência Social no Brasil sob o ponto de vista histórico é marcada por uma série de modificações na estrutura de custeio, organização e administração dos bens previdenciários, com o repasse de responsabilidades do setor privado ao Estado, bem como com o alargamento dos interesses a serem albergados pelos direitos de Seguridade Social.

Sob a ótica abstrata, tratando genericamente dos direitos sociais no Brasil a Constituição Imperial de 1824 fez alusão à assistência social, ainda que indefinidamente e sem disposições concretas sobre o Direito Previdenciário:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

Lembra Wagner Balera (1989, p.17) que a primeira legislação específica sobre Direito Previdenciário data de 1888. Foi o Decreto nº. 9.912 de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios. Outra norma, em novembro do mesmo ano, criaria a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império.

Por outro lado, segundo Sérgio Pinto Martins (2010, p.18) a primeira Constituição Federal a abordar temática previdenciária específica foi a Constituição Republicana de 1981, no tocante à aposentadoria em favor dos funcionários públicos, ao dispor em seu art. 75 que "a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação."

O que se percebe, no entanto, é que essas legislações não se apresentavam de forma concreta a resultar em uma efetiva proteção ao trabalhador.

O Decreto-Legislativo nº. 4.682, de 14 de janeiro de 1923, mais conhecido como "Lei Elói Chaves" marca, segundo vários doutrinadores, o início do desenvolvimento efetivo da Previdência Social brasileira. Tal norma determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a ser instituída de empresa a empresa e nos anos seguintes outras caixas de aposentadoria foram criadas, em favor outras categorias como os portuários, telegráficos, servidores públicos, mineradores, etc.

Essas caixas de aposentadoria e pensão, em sua maioria, previam a forma de custeio da previdência da classe determinada, bem como os benefícios a ela concedidos, em especial: a) a aposentadoria integral, com 30 anos de serviço e 50 ou mais anos de idade; b) aposentadoria com redução de 25%, com 30 anos de serviço e menos de 50 anos de idade; c) as indenizações em caso de acidente de trabalho; d) a pensão por morte para os dependentes; e) outros benefícios não pecuniários.

A Carta Magna de 1934 foi a primeira a estabelecer o custeio tríplice da Previdência Social, com a participação do Estado, dos empregadores e dos empregados:

Conforme assevera Octaviano Nogueira (2001, p.103), em seu art. 121 a Constituição de 1934 trazia que:

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.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.

Percebe-se dessa forma que se deixava o estágio da assistência pública para adentrar na era do seguro social. Como bem assegura Aécio Pereira Junior (2004, p.1), "não poderia ser diferente, vez que em todo o mundo, mesmo em sociedades industriais mais avançadas, não se tinha afastado a concepção do seguro social". Nem mesmo o *Social Security Act* norte-

americano, impulsionador da mudança da concepção do seguro social, havia sido concebido, já que data de 1935.

Ressalta-se, outrossim, que a Constituição Federal de 1934 foi a primeira norma maior a utilizar o termo "Previdência" em seu texto, ainda desacompanhado do adjetivo social.

A Constituição Federal de 1937 com características extremas de autoritarismo, não trouxe grandes inovações no plano previdenciário, a não ser o uso da expressão "seguro social", como sinônimo da expressão Previdência Social, sem, entretanto, qualquer diferenciação prática ou teórica no plano legislativo.

Foi a Constituição Federal de 1946 que apresentou, pela primeira vez em termos constitucionais, a expressão "Previdência Social", abandonando de vez o termo "seguro social". Não houve alteração substancial sobre a previdência com a Carta de 1946, o que não se pode estender à legislação infraconstitucional editada sob a sua vigência, em especial com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960.

A Lei Orgânica da Previdência Social de 1960 estabeleceu um marco de unificação e uniformização das normas infraconstitucionais existentes sobre a Previdência Social, já buscadas, mas até então nunca alcançadas.

No plano substancial, a LOPS criou alguns benefícios, como o auxílio natalidade, o auxílio funeral e o auxílio reclusão. Vale salientar que a essa altura a Previdência Social já beneficiava todos os trabalhadores urbanos.

Em 1966, com a alteração de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, foram instituídos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS (atualmente a sigla é INSS), que reuniu os seis institutos de aposentadorias e pensões existentes, unificando administrativamente a previdência social no Brasil.

Wagner Balera (1989, p. 18) ressalta que “a Constituição de 1967, instituída no início do Regime Militar, trouxe algumas regras sobre a Previdência Social, especificamente no art. 158, destacando-se como a primeira a prever a concessão de seguro desemprego”.

Por fim, e como marco da objetivação democrática e social do Estado Brasileiro, a Constituição Federal de 1988 ampliou o tratamento constitucional dado à Previdência Social, dispondo pela primeira vez do termo "Seguridade Social", como um conjunto de ações integradas envolvendo Saúde, Assistência e Previdência Social.

Como bem frisa Daniel Pulino (2001, p. 33):

A Constituição Federal tratou de forma conjunta os três aspectos da Seguridade Social, não impedindo o legislador constituinte de estabelecer normas específicas a respeito de cada segmento, de modo que a Previdência Social sofreu algumas modificações significativas em sua corporificação normativa e prática, o que refletiu diretamente na legislação infraconstitucional, bem como na estruturação administrativa dos órgãos previdenciários.

Destaca-se que dentre as modificações mais expressivas apresentadas pela CF/1988, pode-se observar a ampliação da rede de custeio, mantido o caráter contributivo da Previdência Social. Nesse passo, conforme saliente o art. 195, cabe ao Estado uma função de dúplice custeio, como tomador de serviços e como organizador e distribuidor dos concursos de prognósticos, cabendo também ao empregador e ao empregado a integralização da rede de custeio da Previdência Social.

Vale destacar o art. 194 da Constituição Federal, que com maestria apresentou os objetivos (ou princípios) que devem gerir a Previdência Social no Brasil, em diversos aspectos, desde a criação das normas pelo Poder Legislativo, até a interpretação que o Poder Judiciário deve dar às normas, passando, por óbvio, pelo direcionamento das políticas públicas, que deve ser desenvolvido pelo Poder Executivo.

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 legislação infraconstitucional no intuito de se mostrar coerente com a nova sistemática constitucional também sofreu modificações consideráveis.

Em 24 de julho de 1991, entraram em vigor os dois diplomas fundamentais da Previdência Social no Brasil, a Lei n.º 8.212 dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu novo Plano de Custeio e a Lei n.º 8.213 instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

Não obstante a precisão dessas leis previdenciárias, várias modificações já foram procedidas em seus textos, e outras leis foram editadas tratando da temática previdenciária, em situações específicas.

Outrossim, vale salientar que os chefes do Poder Executivo, em várias oportunidades, trataram de editar medidas provisórias referentes à temática previdenciária, sem qualquer preocupação com a insegurança jurídica carregada por tais normas, o que veio a elevar a complexidade do emaranhado de normas em vigor sobre o assunto.

Vale a referência à Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que estabeleceu o eixo da Reforma da Previdência Social. As principais mudanças foram: limite de idade nas regras de transição para a aposentadoria integral no setor público, fixado em 53 anos para o homem e 48 para a mulher, novas exigências para as aposentadorias especiais, mudança na regra de cálculo de benefício, com introdução do fator previdenciário.

Por fim, destaca-se o Decreto nº. 3.048/99, que aprovou o Regulamento da Previdência Social no Brasil, e as Emendas Constitucionais nº. 41/2003 e nº. 47/2005, que introduziram mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos, instituindo a tão debatida "taxação dos inativos", pela qual os servidores públicos aposentados que recebem determinado valor acima da teto do valor dos benefícios no Regime Geral de Previdência Social são obrigados a contribuir com uma alíquota de 11% sobre o valor excedente.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Uma vez feita uma abordagem sobre a Previdência Social como um todo tratar-se-á partir do momento das especificidades da área rural que nem sempre foi contemplada com os mesmos benefícios da área urbana.

Até 1963 não havia qualquer notícia da inserção dos trabalhadores rurais em nenhum dos sistemas previdenciários, tendo como marco inicial a Lei Elói Chaves. (CHIARELLI,1973, p. 42)

O tratamento dado ao trabalhador rural era inferior àquele dispensado ao trabalhador urbano. Além disso, a proteção ao rural foi concedida apenas nos anos 70, enquanto que a urbana teve início na década de 20.

Segundo José de Segadas Vianna (2001, p.161) a “Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural) apesar de ter criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural não chegou a ter resultados concretos na proteção previdenciária ao rurícola”.

Com o advento da Lei Complementar nº 11 de 1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRO-RURAL. A citada lei também criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL (de natureza autárquica), ao qual foi atribuída a execução do PRO-RURAL.

Eram beneficiários do PRO-RURAL, nos termos de seu art. 3º, o trabalhador rural e seus dependentes. Referida lei considerava trabalhador rural

a pessoa física que prestava serviço de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie” e “o produtor, proprietário ou não, que, sem empregado, trabalhava 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.

A Constituição de 1988 unificou a proteção social dos trabalhadores, tendo, no art. 194, parágrafo único, II, estabelecido como um dos princípios de seguridade social a uniformidade e equivalência às populações urbanas e rurais, observando-se as diferenças que a própria Constituição preceituou.

O referido princípio consagra a equivalência dos benefícios e serviços. Isso significa que as regras infraconstitucionais que não atendam ao conteúdo do princípio, tanto no que se refere aos tipos de prestações concedidas, quanto aos critérios para apuração do seu valor, não encontram fundamento de validade na Constituição.

Em que pese a equivalência dos benefícios e serviços, o trabalhador rural contribui de forma diversa do urbano, no entanto, os benefícios deverão ter relação com a sua forma de custeio. A própria Constituição, no § 8º do art. 195, estabeleceu forma diversa de contribuição ao segurado especial, que é pequeno agricultor e pescador artesanal que trabalha em regime de economia familiar, conforme inciso VII do art. 12 da Lei 8.213/91.

Na esfera previdenciária os trabalhadores estão classificados como: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial, conforme o disposto no art. 12 da Lei 8.213/91.

No que tange aos empregados rurais, os mesmos possuem o benefício da redução de 5 anos na idade, para fins de aposentadoria por idade, ou seja, os homens podem requerer a aposentadoria aos 60 anos de idade e as mulheres aos 55, desde que cumprida a carência exigida.

O empregador rural pessoa física é segurado obrigatório, classificado pela legislação previdenciária como contribuinte individual (art. 12, V, “a” da Lei nº 8.212/91). Até o advento da Lei 9.876/99, que deu nova redação ao citado legal, ele era denominado “equiparado a autônomo”.

O art. 48, § 1º, da Lei 8.213/91 não lhe estende a redução de 5 anos nas hipóteses de aposentadoria por idade. Referida redução foi estabelecida pela Constituição Federal, no art. 201, §7º, II, parte final. Citado dispositivo utiliza a expressão “trabalhador rural”. Assim, a legislação previdenciária, para fins da mencionada redução, não o considerou trabalhador rural.

Encontra-se, ainda, como contribuinte individual, os profissionais liberais que trabalham para um empregador rural pessoa física ou uma empresa rural, bem como outros trabalhadores que trabalhem para um ou mais empregador, sem a relação de emprego.

Em relação aos trabalhadores rurais: empregado rural, contribuinte individual rural (incluindo-se o empregador rural pessoa física) e avulso rural, o custeio é igual ao trabalhador urbano.

Por fim, tem-se o segurado especial, o qual, nos termos do art. 12, VII da Lei 8.212/91, inclui o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de quatorze anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

De acordo com o §8º do art. 195 da Constituição, referido segurado contribui sobre o resultado da comercialização e fará jus aos benefícios na forma da lei. Referida contribuição, nos termos da lei de custeio é de 2,1% sobre o resultado da comercialização. O recolhimento é feito por quem compra o seu produto, exceto se a venda for feita diretamente ao consumidor final ou ao exterior.

Assim sendo, a legislação não exige a prova do recolhimento para a concessão dos benefícios, exige apenas a prova do exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua.

Conclui-se, portanto, que a Constituição estabeleceu uma forma de contribuição diferenciada para os segurados especiais e com isso atendeu ao chamado princípio da equivalência. Dessa forma, se a contribuição é diversa, as prestações também são diversas, fazendo, nos termos do art. 39 da Lei nº 8.213/91, jus a benefícios no valor de um salário-mínimo.

A questão contribuição e benefício dos trabalhadores rurais é matéria de debates calorosos, havendo aqueles que culpam o chamado “rombo” na previdência aos trabalhadores rurais. Ocorre que o meio rural se mostra extremamente deficitário, razão pela qual o justifica-se a igualdade de tratamento entre eles.

É de se frisar que “se as contribuições rurais não atingem patamar adequado, isto não é culpa do trabalhador rural. Ademais, cabe aqui a aplicação do princípio da solidariedade – os trabalhadores rurais urbanos auxiliam no custeio dos benefícios rurais”. (ZAMBITTE, 2011, p. 210).

A lei lhes garante o acesso à aposentadoria por idade, por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-acidente. Aos seus dependentes, pensão por morte e o auxílio-reclusão.

Se eles pretendem receber benefícios além do referido valor, bem como ter acesso a aposentadoria por tempo de contribuição, a lei lhes permite recolher como segurados facultativo, nos termos do art. 14 da Lei nº 8.212/91. Ressaltamos que é o único segurado obrigatório que a lei permite o recolhimento também como facultativo.

Juliana Presotto, sobre o assunto faz as seguintes ponderações:

A previsão de benefícios com valor mínimo (art. 39, inc. I, da Lei n. 8.213/91) destoa do que diz o princípio da igualdade. Ademais, exigir dos trabalhadores camponeses o recolhimento de contribuição como segurado facultativo para que se aposentem com remuneração superior ao salário mínimo (art. 39, inc. II, da Lei n. 8.213/91) é medida que fere a proporcionalidade, já que significa dupla contribuição, a primeira no momento da comercialização da produção e a segunda no recolhimento como facultativo. (PRESOTTO, 2011, p.68).

A atual legislação concede benefícios ao agricultor, seu cônjuge ou companheiro e filhos maiores de dezesseis anos, desde que trabalhem com o grupo familiar respectivo. A eles também é dirigida a redução de cinco anos no caso de aposentadoria por idade.

Algumas colocações se mostram importantes no que tange ao segurado especial que dentre a classificação proposta mais se subsume ao que propõe no presente artigo.

Primeiramente, bem lembra Jane Berwanger (2010, p.94) que “não existe amparo legal para descaracterizar o segurado especial pela área ou quantidade de produção”.

A mesma autora aduz (BERWANGER, 2010, p.95) que “não se pode entender que para ser segurado especial a pessoa tenha que constituir família”.

Outrossim, cita a Súmula 30 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais no sentido de afirmar que “o imóvel, quando superior ao módulo rural, não afasta, por si só, a qualificação de seu proprietário como segurado especial”.

Por fim, ressalta que a expressão “sem empregados permanentes”, prevista no §8º do art.195 da CF, não tem interpretação consensual, mas cita julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, assim como Raphael Luque e Adilson Coutinho (2002, p. 293),

entendem que “a existência de contratação de ajuda eventual de terceiros não descaracteriza a atividade rural em regime de economia familiar”.

3. A PREVIDÊNCIA RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas são um conjunto de interesses em torno de objetivos comuns, visando atingir uma coletividade de interesses. Qualquer que seja a política pública tem como característica um planejamento, racionalização e participação popular. Dessa forma, a política pública em si contém o nexo de interesse comum, geral.

Pensar em inclusão social, em um contexto histórico de graves níveis de exclusão, é pensar em qualidade de vida que deveria ser assegurada a todos os brasileiros

Com quase vinte e quatro anos da promulgação da constituição brasileira, muito se questiona quanto aos avanços que a nova carta magna foi capaz de proporcionar na perspectiva da redução das desigualdades e pobreza no campo. No entanto, quando se fala em Previdência Rural, parece existir uma forte tendência em afirmar o quanto tal instituto contribuiu para a amenização dos impactos da relegação do campo a um segundo plano.

Há quem afirme que previdência é, de longe, a mais importante política social para os agricultores familiares brasileiros. As aposentadorias recebidas por grande número de beneficiários de famílias pobres fazem da previdência rural a política pública de maior alcance social no país. São 8,4 milhões de benefícios em todo o Brasil.

A previdência rural é denominada como:

Economia sem produção, pois, é concedida sem haver contraprestação de serviços, é uma renda que chega a ser maior que aquela gerada pela agropecuária tradicional, criando, segundo o autor, uma ‘economia resistente às secas’. Além disso, sua expansão seria o acontecimento de maior impacto nos últimos 20 anos no sertão nordestino (GOMES, 2001,p.175)

Mariano e Lima (1998, p.107) observaram que “os benefícios previdenciários representam uma forma de assegurar um nível de renda mínimo no meio rural, principalmente nos municípios com maior incidência do fenômeno das secas”.

Em outro trabalho, analisando a desigualdade de renda nos assentamentos rurais do Nordeste, Mariano e Lima (2000, p.115) constataram que “as aposentadorias contribuíam para aumentar a desigualdade de renda entre as famílias, embora os valores das contribuições fossem muito pequenos”.

Os autores Kreter e Bacha (2006,p.78), utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 1992, 1996 e 1999, observaram 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.

Segundo Schneider “o papel das rendas e atividades não-agrícolas tem sido recentemente apontado como importante não só para a permanência da população no campo brasileiro, mas sobretudo para a viabilização de setores da agricultura familiar brasileira”.

O que se vê é uma ampliação da cobertura do sistema previdenciário, principalmente com a instituição de 55 e 60 anos de idade para os produtores candidatarem-se a perceberem a aposentadoria, independente do tempo de contribuição, amplia-se enormemente a cobertura do sistema previdenciário no campo, reforçado inclusive pelo fato de que nas duas últimas décadas houve um sensível incremento na esperança de vida da população em geral.

Do mesmo modo, estudos como o do economista David (1999, p.67) ressaltam o papel da previdência social rural enquanto instrumento de combate à pobreza rural.

Como afirma Delgado e Cardoso Jr. (1999, p.48):

Os benefícios da previdência se transformaram numa espécie de seguro agrícola. Esta transformação é de extrema importância, pois significa a conversão do seguro previdenciário no principal instrumento de suporte da política agrária para apoiar a agricultura familiar.

Uma outra questão, abordada por muitos autores, está relacionada com o tema do êxodo rural. Segundo Biolchi (2002, p.50), “o recurso proveniente da previdência social não é o único fator de manutenção da população no meio rural, ainda que em alguns casos esse seja um fator de forte influência”.

Conforme alude Tavares (2003, p. 35), “é destacado o papel que desempenham as rendas e atividades não-agrícolas, não só para a permanência da população no campo mas, sobretudo, para a viabilização da agricultura familiar”.

Um dos maiores estudiosos dos impactos da Previdência Social no meio rural, Delgado (1999), destaca que:

Na maioria dos municípios do interior do Nordeste a economia sobrevive dos benefícios pagos pela Previdência Social. Em todos eles o pagamento de benefícios supera o fundo de participação dos municípios, numa demonstração cristalina que a Previdência Social é um fator importante na distribuição de renda no país.

Conclui que a Previdência Social é “um sustentáculo à estabilidade social do país e que imaginar o Brasil sem previdência seria conceber a tragédia de um país miserável, faminto e sem cidadania”. (FERNANDEZ, 2002, p.149)

4. A PREVIDÊNCIA RURAL NO CONTEXTO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AGRÁRIOS

A Constituição Federal de 1988 representou uma grande evolução no que tange às concepções de direitos fundamentais, razão pela qual foi chamada de Constituição Cidadã quando de sua promulgação.

Não há dúvida ser a Constituição Federal a principal fonte do direito agrário brasileiro. Dela se extrai o objeto, os princípios e os principais institutos da disciplina.

O grande estudioso do Direito Agrário Benedito Ferreira Marques identifica como princípios de direito agrário:

1.º) o monopólio legislativo da União (art. 22, I, CF); 2.º) a utilização da terra se sobrepõe à titulação dominial; 3.º) a propriedade da terra é garantida, mas condicionada ao cumprimento da função social; 4.º) o Direito Agrário é dicotômico: compreende política de reforma (Reforma Agrária) e política de desenvolvimento (Política Agrícola); 5.º) as normas jurídicas primam pela prevalência do interesse público sobre o individual; 6.º) a reformulação da estrutura fundiária é uma necessidade constante; 7.º) o fortalecimento do espírito comunitário, através de cooperativas e associações; 8.º) o combate ao latifúndio, ao minifúndio, ao êxodo rural, à exploração predatória e aos mercenários da terra; 9.º) a privatização dos imóveis rurais públicos; 10.º) a proteção à propriedade familiar, à pequena e à média propriedade; 11.º) o fortalecimento da empresa agrária; 12.º) a proteção da propriedade consorcial indígena; 13.º) o dimensionamento eficaz das áreas exploráveis; 14.º) a proteção ao trabalhador rural; e 15.º) a conservação e preservação dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente. (MARQUES, 2009, p.17)

Tais princípios abrangem com eficácia o norteamento do direito agrário, todavia, não são exclusivamente constitucionais.

Umberto Oliveira Machado (2004, p. 165) identificou e registrou onze princípios constitucionais de Direito agrário, sendo tais os princípios:

- a) da função social na propriedade rural:
- b) da preservação do meio ambiente:
- c) da desapropriação para fins de reforma agrária como aspecto positivo da intervenção do Estado:
- d) da vedação da desapropriação do imóvel rural produtivo e da pequena e da média propriedade rural:
- e) da impenhorabilidade da pequena propriedade rural:
- f) da privatização das terras públicas:
- g) da segurança na atividade agrária:
- h) do aumento da produtividade:
- i) do estímulo ao cooperativismo:

- j) da melhoria da qualidade de vida no campo:
- k) da primazia da atividade agrária frente ao direito de propriedade

O princípio constitucional da função social da propriedade rural é, sem oscilação alguma, o vértice do Direito agrário, pois, com a sua expressa inserção reiterada no texto da Constituição Federal, dá-se a flexibilização do direito de propriedade privada, onde o seu reconhecimento em favor do proprietário passa a estar subordinado à satisfação do interesse coletivo na sua boa e útil exploração. (BRUMIER, 2010).

O princípio da função social, que norteia todo o Direito Agrário não pode ser visto apenas como inerente ao imóvel rural. Deve ser vislumbrado sob o ponto de vista da qualidade de vida dos proprietários, trabalhadores, meio ambiente e toda a sociedade.

Diante desse contexto parece salutar a ligação dos princípios da proteção ao trabalhador e da melhoria da qualidade de vida no campo com a questão da previdência rural e seus objetivos.

Assim sendo, se mostra bastante pertinente à proposta do referido artigo o princípio da proteção ao trabalhador rural que está muito bem consagrado na Constituição Federal com o surgimento da figura do segurado especial.

Outrossim, o princípio da melhoria da qualidade de vida no campo que esta presente implicitamente em praticamente todas as regras constitucionais que versam sobre a matéria agrária e segundo Umberto Oliveira (2004, p. 218) tem sua presença marcante na regra prevista no art. 187, inc. VIII, da Constituição Federal onde está antevisto que a habitação para o trabalhador rural deve ser uma preocupação na formulação da política agrícola, juntamente com a previdência rural e a renda advinda da mesma parecem providências cujo escopo é fixar o homem no campo e até mesmo diminuir o movimento migratório do campo para a cidade.

Importante ressalva faz o referido autor quando ao Plano Nacional de Reforma Agrária, materializado no Decreto 91.766/85 que estabelece que, em se tratando de assentamentos, as ações do Poder Público, no tocante à promoção social, deverão orientar-se em atenção à saúde, previdência social, educação, cultura e extensão rural.

Consta-se que a Constituição Federal de 1988 atentou-se aos princípios destacados acima quando trouxe a equivalência de benefícios para trabalhadores urbanos e rurais, bem como inseriu a figura do segurado especial, que dentro desse contexto principiológico foram os que mais se beneficiaram com as políticas destinadas a garantir a diminuição da pobreza no campo através do auxílio previdenciário.

Merece destaque, ainda, o princípio da segurança na atividade agrária, extraído do art. 187, incs. I, II, e V, o qual direciona a conduta estatal no sentido de oferecer o mínimo de

garantia para o exercício da atividade agrária, sempre sujeita à influência de fatores da natureza que podem eventualmente comprometer o seu resultado e com isso levar à ruína do agropecuarista. Essa garantia pode indubitavelmente se reconhecer nos benefícios previdenciários garantidos ao trabalhador rural, principalmente para aquele que exerce sua atividade em regime de economia familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência rural ganhou notoriedade nos últimos anos com a universalização dos benefícios. Criou-se o *segurado especial*, que incorpora à previdência social o amplo universo de agricultores familiares, autônomos e seus auxiliares.

Nesse contexto histórico, uma política social que viabiliza a inclusão de amplos segmentos da economia familiar e, em particular, o próprio setor de subsistência da economia rural, sob a salvaguarda do seguro social, na forma de um seguro de renda mínima para idosos e inválidos, é efetivamente um fato novo no espaço rural brasileiro.

Tal fato não deixa dúvidas da importância do tema, uma vez que a grande maioria dos trabalhadores agrícolas brasileiros obtém uma renda às vezes inferior a meio salário mínimo durante toda a sua vida laborativa. O recebimento regular do benefício líquido de um salário mínimo assegura uma renda monetária estável, e pode evitar a busca por benefícios e programas assistencialistas no meio urbano.

Nesse diapasão os princípios constitucionais agrários da proteção ao trabalhador rural e da melhoria da qualidade de vida no campo aparecem como fomentadores dessa mudança de realidade no campo e junto com políticas públicas são responsáveis pela redistribuição de renda junto a um segmento da população originária do campo e historicamente excluída das conquistas sociais do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Hermes Arrais. *Benefícios Previdenciários*. São Paulo: Universitária de Direito, 2003.

ALVES, Hélio Gustavo; Instituto dos Advogados Previdenciários de São Paulo – IAPE. *Prova Testemunhal com enfoque no Direito Previdenciário*, dezembro – 2005. Disponível em: <http://www.iape.com.br/artigos/artigo_gustavo2.asp>. Acesso em: 01 de março 2012.

BALERA, Wagner. *A Seguridade Social na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 1989.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência rural: inclusão social*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

BIOLCHI, Marilza. *Agricultura Familiar e Previdência Social Rural: efeitos da implementação do sistema de aposentadorias e pensões aos trabalhadores rurais*. Porto Alegre, UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Dissertação de Mestrado, 2002.

BONATO, Amadeo. *Previdência Social: inclusões e exclusões*. Curitiba: Deser, 1996.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho, Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: UnB, 2006.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *Teoria e Prática do Prorural*. São Paulo: LTr, 1973.

COUTO, Assis do; *Informativo do mandato do deputado federal Assis do Couto (PT - PR) - A Nova Lei da Previdência Social.*, Maio/1a. quinzena – 2009 Disponível em: <www.assisdocouto.com.br/downloads/pulicacoes/folder_previdencia_site.pdf>. Acesso em: 28 de março de 2010.

DAVID, M. D. *Previdência rural no Brasil: uma análise de seu impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural*. In: Seminário experiências exitosas de combate à pobreza rural na América Latina. 1999.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO, Jr. *O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização*. Texto para discussão N° 688. Brasília: IPEA, 1999.

_____. *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997 (texto para discussão, 477).

_____. *Principais resultados da Pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil* (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural). Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (texto para discussão, 734).

_____. *Avaliação socioeconômica e regional da Previdência Social Rural: relatório metodológico*. Brasília: IPEA, 1999.

DEMO, Roberto Luis Luchi. *O regime jurídico do trabalhador rural no âmbito da seguridade social: o segurado especial e o “soldado da borracha”*. Revista de Direito Social, n. 26, p. 49-77, abr. a jun, 2007.

FAVONI, C. *A Previdência Social na economia dos municípios*. Brasília: MPAS, jan./mar., 2001. p. 69–122.

FERNANDEZ, Mário Sérgio Martins. *Previdência Social: Instrumento de estabilidade social*. Porto Alegre: 2002.

GARCIA, José Carlos. *A questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.000.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito constitucional agrário – o regime de propriedade*. São Paulo: Atlas, 1999.

KERTZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 7 ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

LUQUE, Raphael Anderson; COUTINHO, Adilson Reina. A interpretação da Expressão Constitucional “empregados permanentes” e sua consequência para os Benefícios do Segurado Especial Rural. In: Revista da Previdência Social, nº 257, 2002.

MAIA GOMES, G. *Aposentados e funcionários públicos: a economia sem produção: velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos serrados nordestinos*. Brasília, DF: IPEA, 2001. p. 145-175.

MARIANO, J. L.; LIMA, R. C. *Desigualdade da renda rural no Nordeste: uma análise da desagregação do coeficiente de Gini e da sensibilidade do índice de Sen*. *Análise Econômica*, n. 26, p. 103-118, mar. 1998.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA, Octaviano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

OLIVEIRA, Umberto Machado. *Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente*. Curitiba: Juruá, 2004.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. *Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.sp?id=6881>>. Acesso em: 31.01.2011.

PULINO, Daniel. *A Aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro*. São Paulo: LTR. 2001

SCHNEIDER, S.; WAQUIL, P. *Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Pobreza Rural no Rio Grande do Sul*. Projeto de Pesquisa – FAPERGS – Edital 04/2000. Porto Alegre, agosto de 2000.

VIANNA, Segadas. *Manual Prático da Previdência Social*, p. 161.

ZAMBITTE, FÁBIO. *Curso de Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.