

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS
MISSÕES - CAMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

TAIANE ASSIS BRATZ

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SEGURADO ESPECIAL NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

ERECHIM/RS

2015

TAIANE ASSIS BRATZ

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SEGURADO ESPECIAL NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Monografia apresentada à Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientada pela Prof^a. Viviane Bortolini Giacomazzi.

ERECHIM/RS

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos familiares e amigos, pelo apoio, incentivo e colaboração.

À minha orientadora, Professora Viviane Bortolini Giacomazzi, que em muito me auxiliou sobre a elaboração do trabalho.

Agradecer é demonstrar gratidão com sinceridade.

Sou grata a todos que contribuíram com profissionalismo e dedicação, de uma forma ou de outra, para o desenvolvimento deste trabalho monográfico.

RESUMO

Ao resgatar a história da Previdência Social como autarquia concessora de benefícios à população pertencente ao meio rural, percebe-se que, por um longo tempo, o sistema previdenciário brasileiro assegurava somente os trabalhadores do meio urbano. Foi a partir da Constituição Federal de 1988 e das leis ordinárias n 8.212 e n 8.213, ambas de 1991, que o agricultor familiar, efetivamente, passou a integrar o sistema previdenciário na qualidade de segurado especial. Desde a inclusão do agricultor familiar na qualidade de segurado obrigatório da Previdência Social, a contribuição social deste, para custear a Seguridade Social, dá-se de forma diferenciada dos demais segurados da Previdência Social, o que causa certo estranhamento à população. Neste trabalho monográfico, procurou-se, a partir de pesquisas bibliográficas, analisar sobre os motivos pelos quais o agricultor familiar foi incluído no rol de segurados obrigatórios da Previdência Social, bem como as razões que levaram à diferenciação na sua forma de contribuição. O método de pesquisa empregado foi o indutivo analítico-descritivo, e a forma de pesquisa foi a bibliográfica.

Palavras-chave: Segurado especial. Tratamento previdenciário. Inclusão social. Resgate histórico. Redistribuição de renda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	05
1 DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	07
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	07
1.2 ASPECTOS LEGISLATIVOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	09
1.3 CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL.....	15
2 INCLUSÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR NA CATEGORIA DE SEGURADO ESPECIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	17
2.1 TRATAMENTO PREVIDENCIÁRIO DO SEGURADO ESPECIAL NA ATUALIDADE BRASILEIRA.....	22
3 DOS MOTIVOS DA INCLUSÃO DO SEGURADO ESPECIAL.....	25
3.1 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	26
3.2 DO RESGATE HISTÓRICO E REDISTRIBUIÇÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	28
CONCLUSÃO.....	33
REFERÊNCIAS	35

INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva desenvolver uma análise aprofundada, na área de Direito Previdenciário, sobre o segurado obrigatório da Previdência Social enquadrado na categoria de segurado especial. O segurado especial é o agricultor e o pescador artesanal, que desenvolvem suas atividades laborativas individualmente ou em regime de economia familiar, conceito que será aprofundado no decorrer do presente trabalho.

Trata-se de pesquisa realizada para analisar a inclusão social do segurado especial no ordenamento jurídico brasileiro, na área do direito previdenciário, e a razão pela qual houve a recepção desta categoria que, até então, se encontrava à margem da concessão de benefícios previdenciários.

No primeiro capítulo será apresentada uma análise sobre a evolução do instituto da proteção social. Posteriormente, abordará o desenvolvimento legislativo da Previdência Social a nível nacional. Dentro desta análise, levar-se-á em consideração uma observação histórica e política dos momentos de desenvolvimento do Brasil, com a respectiva evolução das Constituições vigentes no país. Também será mostrado um conceito mais aprofundado de quais trabalhadores rurais enquadram-se como segurados especiais, conforme a Lei n 8.213/91, que dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência Social.

No segundo capítulo, tirando o enfoque da Previdência Social como um todo, será feita uma delimitação no segurado especial. Neste momento, será apresentada a inclusão do agricultor familiar e pescador artesanal como segurado especial da Previdência Social, a partir da Carta Magna de 1988, em vigor. Será abordada a evolução legislativa no tratamento do segurado especial, no Brasil, a partir da Constituição Federal vigente e de legislação infraconstitucional.

No terceiro capítulo, objetiva-se mostrar as fontes de custeio da Seguridade Social, as diferentes formas de contribuição do segurados obrigatórios. Também serão apresentados os motivos históricos que levaram a inclusão do agricultor familiar e pescador artesanal, como segurado especial da Previdência Social, como forma de

distribuição de renda no país. No tocante ao custeio, será feita uma análise comparativa entre a contribuição social do segurado especial e dos demais segurados da Previdência Social.

A propositura da pesquisa visa esclarecer o motivo pelo qual, em determinado momento, ocorreu a recepção desta categoria de segurado no ordenamento jurídico e mostrar o porquê de sua contribuição ocorrer de uma forma diferenciada da forma dos demais segurados obrigatórios, tema que gera dúvida em quem observa as fontes de custeio da Previdência Social. Em momento algum coloca-se em dúvida que agricultor familiar e o pescador tenham sido incluídos como segurado especial da Previdência Social, conforme a Lei 8.213/1991.

1 DA PROTEÇÃO SOCIAL

Para melhor compreendermos os avanços do sistema previdenciário brasileiro, faz-se importante observarmos seu desenvolvimento no decorrer do tempo.

O Direito tem uma realidade histórico-cultural, não admitindo o estudo de qualquer de seus ramos sem que se tenha uma noção do seu desenvolvimento dinâmico no transcurso do tempo (MARTINS, 2008, p. 03).

O estudo da evolução histórica será dividido quanto a preocupação dos indivíduos com a proteção social e ao desenvolvimento histórico-político da Previdência Social no Brasil.

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Desde o surgimento da humanidade percebe-se a preocupação dos homens em criar formas de se assegurarem contra contingências, conforme Pereira Junior (2004). É exemplo deste instituto de proteção social, a união dos homens em grupos, desde a pré-história, para compartilhar os mantimentos e se defenderem.

Com o decorrer do tempo, surgiram os primeiros mecanismos de proteção, nas sociedades pré-industriais e pré-capitalistas. Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2012) lecionam que esses mecanismos tinham caráter de auxílio mútuo fundado na solidariedade entre os integrantes de uma mesma família, grupo profissional ou religioso.

O instituto da proteção social parece fazer parte da natureza humana, uma vez que se observa sua evolução em conjunto com o desenvolvimento da sociedade. Inicialmente, a proteção abarcava grupos menores, e não toda a coletividade.

Consoante Pereira Junior (2004), na Idade Média, as associações de auxílio mútuo espalharam-se para vários ambientes. Embora tenha crescido o número de associações, elas ainda limitavam-se a cobertura de determinados grupos da sociedade e não chegavam a atingir uma cobertura universal. Além disso, por não terem conhecimento jurídico de contrato de seguro, não existia certeza de atendimento nos momentos de necessidade.

Referente à preocupação em aplacar as contingências na atividade laboral, conforme explana Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2012), no ano de 1344 há registros do primeiro contrato de seguro marítimo, surgindo também a cobertura de riscos contra incêndio.

Consoante Pereira Junior (2004), com o advento da revolução industrial inglesa, no século XVIII, a classe trabalhadora foi submetida à exploração, ficando nas mãos dos poder econômico da burguesia. Na época, o ideal de estado liberal fazia com que o Estado não intervisse na situação e não impunha limites às liberdades das pessoas. Os mais vulneráveis não tinham instrumentos para melhorar as condições de vida e os direitos fundamentais restringiam-se a prestações negativas do Estado.

Não havia como fazer o Estado cumprir prestações positivas para com os menos favorecidos. Os trabalhadores se asseguravam através de seguros privados ou associações de classe.

A concepção do Estado liberal era a de que os empregadores e empregados resolvessem entre si os problemas decorrentes das novas relações econômicas.

A manifestação dos trabalhadores mudou a postura do Estado em razão de consequências políticas causadas pelos problemas sociais, conforme Pereira Junior (2004). O liberalismo deu vez ao intervencionismo. Assim, a criação do seguro social obrigatório ocorreu em decorrência da preocupação dos dirigentes das nações com a condução de suas administrações, e não com a preocupação de um sentimento de solidariedade para com os trabalhadores.

O seguro obrigatório contra acidentes de trabalho, em conformidade com Sergio Pinto Martins (2008), foi criado em 1897, na Inglaterra, através de instituições que se especializaram na confecção de seguros destinados aos trabalhadores. Apenas em 1911, foi estabelecida a aplicação de um sistema compulsório de contribuições sociais, que ficariam a cargo do empregador, empregado e do Estado.

A criação do sistema obrigatório de contribuições sociais, no qual havia a tripartição no custeio, deu início a uma nova fase do direito previdenciário, na qual o Estado toma para si a responsabilidade de cuidar dos direitos sociais.

Segundo Pereira Junior (2004), o Estado passou a intervir na proteção social, criando uma proteção de caráter assistencial e público, sob influência religiosa da Igreja Católica. Após a consolidação dos dogmas da doutrina cristã, a conduta das pessoas passou a ser marcada pela influência desta.

A conduta das pessoas era moldada com base na religião. Os dogmas religiosos traziam consigo o interesse do Estado, mantendo-o, assim, intacto a abusos. Desta forma, nasce a ideia de seguridade social, uma vez que a assistência pública às pessoas necessitadas passou a ser dever do estatal e a fazer parte do mundo jurídico.

A assistência prestada, pelo Estado, àqueles que não tinham meios de garantir sua subsistência foi o marco da institucionalização de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas, conforme Pereira Junior (2004). A partir de então, compreende-se a história da Previdência Social.

1.2 ASPECTOS LEGISLATIVOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Conforme menciona André Studart Leitão e Flávia Cristina Moura de Andrade (2012), a primeira manifestação, no Brasil, de uma preocupação com a proteção social, ocorreu em 1543 com a criação de um plano de pensão para empregados da Santa Casa de Santos.

Em 1821, segundo Sergio Pinto Martins (2008), Dom Pedro de Alcântara criou o benefício de aposentadoria à professores, após a completude de trinta anos de serviço.

A seguir, o desenvolvimento do instituto de Previdência Social, no Brasil, será estudado em conjunto com Constituições que tiveram vigência no país.

Em conformidade com o que ensina Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), a Constituição Imperial de 1824 trouxe expresso o instituto da proteção social no inciso XXXI do artigo 179. A carta magna vigente no período monárquico, garantia a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, com base na

liberdade, segurança individual, propriedade, garantindo também os socorros públicos.

Na época, a formulação legal foi vaga, uma vez que não havia instrumento para o cidadão exigir o cumprimento do dever por parte do Estado.

Apenas em 1889, o último parlamento monárquico autorizou a criação da caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado, conforme Sergio Pinto Martins (2008). E, a partir de então, vários decretos passaram a regular a caixa de socorros.

O termo “aposentadoria”, foi utilizado pela primeira vez na Constituição Republicana de 1891, segundo Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011). Era restrito a funcionários públicos em caso de invalidez no serviço. E, salienta Sergio Pinto Martins (2008), que o benefício era assistencial, uma vez que não havia fonte de contribuição para custeá-lo.

Neste período da história, passaram a vigorar várias associações de auxílio mútuo, de acordo com Cássio de Mesquita Barros Jr. (1981). Montepio constituiu-se a forma inicial dos regimes de seguro social. No período entre 1872 a 1929, foram catalogadas 67 associações de auxílio mútuo, que se propunham a realizar programas assistenciais como serviços médicos, auxílio em caso de enfermidade, desemprego, invalidez e funerais.

Lecionam Ítalo Romano Eduardo e Jeane Tavares Aragão Eduardo (2012), que ainda na vigência da Carta Republicana de 1891, foi criada a Lei Eloy Chaves, implantada pelo Decreto Legislativo n 4.682, de 24/01/1923, tida como marco inicial da Previdência Social brasileira. Criou uma caixa de aposentadoria e pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Estes foram contemplados com os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (atual aposentadoria por tempo de contribuição), pensão por morte e assistência médica. Cada empresa ferroviária tinha uma caixa de aposentadoria e pensão. O Estado não tinha participação alguma nestas caixas. Os trabalhadores ferroviários começaram a depositar em fundos para prover os riscos sociais.

A Lei Eloy Chaves fez surgirem muitas caixas de aposentadorias e pensões, de outras empresas. Observa-se, que até o momento, o Estado não participava do custeio destas caixas.

Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011) ressalta que os benefícios da Lei Eloy Chaves foram estendidos aos empregados de empresas portuárias, de água, energia, mineração, gás, transporte aéreo, entre outras. Estas várias caixas de aposentadorias e pensões uniram-se formando a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.

A partir de 1930, o sistema previdenciário passou a ser estruturado por categoria profissional, e não mais por empresa. Cada categoria possuía seu fundo próprio, com contribuição do empregador, empregado e governo, conforme salientam André Studart Leitão e Flávia Cristina Moura de Andrade (2012).

Nesta época, os planos já passaram a ser organizados sob administração do Estado, tendo como base o território nacional, com sistema tripartite no custeio: contribuições do governo, empregados e empresas.

A primeira Constituição Federal que previu o sistema previdenciário com a tríplice forma de custeio, foi a Carta de 1934, em seu artigo 121, §1.

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.

§ 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 (BRASIL, 1934).

A Carta Magna de 1934 evidenciou os direitos humanos e trouxe a perspectiva de Estado Social de Direito. Propôs um Estado com o escopo de organizar a sociedade e disposto a assistir aos cidadãos que não conseguiam melhor colocação no mercado.

A Carta de 1937, apelidada de “polaca”, pela semelhança com a Constituição autoritária da Polônia, trouxe um endurecimento do regime.

Segundo Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), o texto constitucional foi conciso ao tratar de direitos individuais. Os direitos previdenciários foram colocados em conjunto com os trabalhistas.

Conforme Ignácio Godinho Delgado (2011), o Estado e os empresários industriais foram fundamentais na evolução da Previdência Social. O fortalecimento

dos movimentos sindicais e o temor da infiltração do comunismo levaram os empresários a defender a proteção social. Estes viram na Previdência a possibilidade de servir como instrumento para financiar a acumulação privada, assim defendendo a redução do controle do Estado e a participação das classes atingidas na gestão do sistema.

Em 1946, o país ganhou uma nova Constituição fundada na redemocratização do país, que se caracterizou como um respiro democrático. O novo diploma legal, restaurou diversos pontos da Carta de 1934, reassegurando os direitos individuais. Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2012), explicam que a Carta Magna falava em Previdência Social custeada pela tríplice contribuição e na obrigatoriedade do empregador instituir o seguro contra acidentes de trabalho.

A competência para legislar sobre matéria previdenciária foi dada à União, dando também aos estados federativos autorização para legislar, de forma complementar, sobre a mesma matéria, conforme artigo 5º, inciso “b” e artigo 6º, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1946.

No texto constitucional ficaram expressos os benefícios previdenciários contra doença, velhice, invalidez e morte, aposentadoria voluntária por tempo de serviço e contagem recíproca do tempo de serviço público para aposentadoria, de acordo com Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011).

Na década de 40, conforme Eli Iôla Gurgel Andrade (2003), a Previdência Social acumulou uma função do Estado: passou a funcionar como sustentação do Estado de bem-estar social. Além de ser uma forma de poupança forçada, tinha também que se mostrar eficiente à classe de trabalhadores.

A classe assalariada, esperava efetividade no amparo da Previdência Social em caso de ser acometida de alguma contingência, esperava encontrar proteção social, na rede pública, nos momentos em que necessitasse. O Estado sentia uma força social existente na classe assalariada.

Ignácio Godinho Delgado (2001) salienta que os empregadores buscavam formar laços com os trabalhadores para que estes não se identificassem com a causa comunista ou trabalhista. Porém, com a ampliação dos benefícios, a Previdência Social teve seu potencial de acumulação de capital reduzido, gerando críticas ao sistema previdenciário.

Em 1960, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social – Lei 3.807 de 26/08/1960. A LOPS padronizou o sistema assistencial, ampliou os benefícios (criação do auxílio natalidade, auxílio funeral e o auxílio reclusão) e elevou o valor do teto contributivo, gerando benefícios com renda mensal mais elevada.

A Lei Orgânica da Previdência Social estabeleceu um marco de uniformização da legislação infraconstitucional existente a respeito da Previdência Social brasileira. Mesmo sendo um grande passo rumo à universalidade da Previdência Social, ainda assim alguns trabalhadores (empregados domésticos e trabalhadores rurais) não foram incluídos na legislação. Apesar disso, a Lei Orgânica serviu como um norte no percurso do sistema de seguridade social.

Em 1963, através da Lei nº 4.214, foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - Funrural, com o escopo de estender alguns benefícios que já eram concedidos aos trabalhadores urbanos, aos trabalhadores rurais. Porém, o Funrural nem chegou a entrar em vigor, consoante Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011).

Em 1966, com a alteração de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, a unificação tratada na década de 40 foi posta em prática. Foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, que reuniu os seis institutos de aposentadorias e pensões existentes - IAPs, unificando administrativamente a Previdência Social brasileira, segundo Arthur Laercio Homci (2009).

Três anos após o golpe de 1964, os militares outorgaram uma nova Constituição. Daniel Machado Rocha (2004) observa que com a Constituição de 1967 não houve novidades em relação à matéria previdenciária: previa os mesmos direitos já constantes na Carta Magna anterior, com a ressalva da possibilidade de suspensão das garantias constitucionais.

Em 1969, o Decreto-lei 564 estendeu os benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, empresas produtoras e fornecedoras de produtos naturais.

Em 1971, através da Lei Complementar nº 11, criou-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Prorural. Sergio Pinto Martins (2008) explica que o Prorural veio substituindo o Plano Básico de Previdência Social Rural, não previa contribuição por parte do trabalhador rural.

No tocante à Previdência Social, observa-se que, mesmo durante o período do governo militar, no qual as previsões democráticas foram suprimidas, houve o avanço

de incorporar o trabalhador rural na qualidade de beneficiário do sistema previdenciário brasileiro.

Conforme relata Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), nessa época, o sistema previdenciário passou a ser criticado, em razão de sua insustentabilidade. O Governo era acusado de ter aplicado mal o dinheiro da Previdência, que deveria ter direcionado o excedente para garantir rentabilidade com o futuro crescimento das despesas, ao invés de financiar construção de imóveis e financiar obras pública.

Diante da insegurança gerada pelas críticas à gestão do sistema previdenciário, a Lei nº 6.435, de 15/07/1977, restabeleceu a possibilidade de criação de entidades de previdência privada para garantir benefícios complementares aos que eram prestados da Previdência Social, leciona Sergio Pinto Martins (2008).

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição vigente. Para espantar as restrições do regime militar, o texto ganhou acento garantidor, ampliando os direitos individuais. Referente à Seguridade Social, os direitos antes previstos em legislação ordinária, foram incluídos na Carta Magna.

A Carta, além de assegurar a cobertura de doença, invalidez, velhice, proteção à maternidade, assegurou também ajuda aos dependentes dos segurados através de auxílio reclusão e pensão por morte.

O texto constitucional expressou a seguridade social como sendo um conjunto, no qual se inclui previdência, assistência e saúde. Também apresentou as diretrizes da seguridade.

E assim, externa como principais diretrizes: a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade da prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade no valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa. Mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, 2011, p. 53).

Em 1998, através da Emenda Constitucional 20, marco de profunda modificação pela Reforma da Previdência Social, entre as transformações, Sergio Pinto Martins (2008) salienta que foram revisadas as aposentadorias por tempo de serviço (transformada em aposentadoria por tempo de contribuição) e aposentadorias especiais, exigindo-se a comprovação de exposição a agentes nocivos para

conversão do tempo. Também foi introduzido o fator previdenciário, que passou a utilizar a expectativa de sobrevida no cálculo das aposentadorias.

Inicia-se, a partir da Constituição Federal de 1988, um período no qual o modelo de seguridade social passa a transmitir a ideia de efetiva proteção social, uma vez que busca a universalidade da cobertura. Com a criação do Instituto Nacional de Seguridade Social, deixa de existir um Estado preocupado exclusivamente com o trabalhador e surge uma preocupação também com o idoso, o desamparado, os dependentes do segurado, entre outros.

Em 1991 foram editados o Plano de custeio e organização da Seguridade Social (Lei n. 8.212/1991) e Plano de benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/1991).

Observa-se a finalidade da Previdência Social no sentido de garantir condições básicas de vida para seus segurados e dependentes, em conformidade com as contribuições vertidas ao sistema.

Foi notável o avanço pelo qual passaram os direitos fundamentais e sociais e conseqüentemente, o sistema previdenciário brasileiro. O histórico da Previdência Social, no Brasil, passou, inicialmente, por um regime privado e facultativo, de caráter mutualista, avançando para um regime de seguro obrigatório. Atualmente, o sistema de seguridade social implantado pela Constituição Federal de 1988, tem o escopo de aumentar os riscos cobertos, melhorar suas prestações, universalizar a cobertura e uniformizar o tratamento dispensado a trabalhadores rurais e urbanos, como forma de amenizar as diferenças antes existentes na legislação.

1.3 CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL

A categoria de segurado especial está inserida no rol de segurados obrigatórios da Previdência Social, conforme artigo 11, inciso VII da Lei nº 8.213/1991.

VII – como segurado especial: 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; e
- c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Em linhas gerais, está inserido na qualidade de segurado obrigatório da Previdência Social na categoria de segurado especial o trabalhador rural que produz em regime de economia familiar, sem ajuda de empregados permanentes e que explora a atividade em imóvel rural de até 4 (quatro) módulos fiscais.

O tamanho de um módulo fiscal é medido em hectares e é variável para cada município, conforme Normativa do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). No cálculo do tamanho do módulo fiscal leva-se em consideração a exploração predominante no município e outras explorações expressivas, bem como a renda obtida com a atividade.

Também estão enquadrados na categoria de segurado especial, o pescador artesanal, a pessoa que exerce atividade rural na condição de assentada e o indígena que exerce atividade na agricultura.

Caso comprovem exercício de atividade rural em regime de economia familiar, o cônjuge ou companheiro e filhos maiores de 16 anos de idade enquadram-se na categoria de segurado especial.

2 INCLUSÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR NA CATEGORIA DE SEGURADO ESPECIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após vinte e um anos sob o regime militar, em 1º de fevereiro de 1987 foi instalada, no Congresso Nacional, uma Assembleia Nacional Constituinte com o escopo de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil. Dentre as discussões da Assembleia, era pauta, a inclusão do trabalhador rural em regime de economia familiar nas disposições referentes à Previdência Social.

A Assembleia Nacional Constituinte durou aproximadamente dois anos e foi cenário de muita disputa de forças políticas. A instituição não foi neutra, o que resultou em um texto contraditório.

Referente à inclusão do agricultor familiar, Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011) salienta que a proposta mais aceita previa que os trabalhadores rurais contribuíssem da mesma forma que os trabalhadores urbanos.

A maioria dos constituintes entendia que o acesso à Previdência deveria ser condicionado à contribuição direta e que aqueles que não tivessem condições de contribuir deveriam ser atendidos pela assistência social, numa concepção de linha divisória entre previdência e assistência sociais (JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, 2008, p. 80).

Até então, não se tolerava a inclusão de uma regra específica para os agricultores em regime de economia familiar.

A fim de viabilizar a inclusão com regramento próprio ao trabalhador rural, foram realizadas fusões com emendas de alguns deputados, o que resultou na criação do artigo 195, § 8º da Constituição Federal vigente:

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

(...)

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

O parágrafo supra citado foi a base para a criação do termo “segurado especial”, utilizado posteriormente em legislação infraconstitucional, para se referir ao trabalhador da agricultura que exerce suas atividades em regime de economia familiar.

Outro marco importante ao agricultor familiar, abordado na Constituição Federal, foi a garantia de que nenhum benefício previdenciário seria em valor abaixo do salário mínimo, conforme o § 5º do artigo 201.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

(...)

§ 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo (BRASIL, 1988).

Assim, os segurados que recebiam benefícios com valor abaixo do salário mínimo, tê-lo-iam garantido no valor do salário mínimo.

Conta-nos Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), que apesar do texto da Carta Magna garantir o benefício com valor não abaixo do salário mínimo, inicialmente, a alteração não foi aplicada na prática.

Milhares de agricultores ajuizaram ações reclamando a auto aplicabilidade desse artigo. Numa ação ajuizada por um agricultor gaúcho, que teve reconhecido, em grau de apelação, o direito à integralidade do benefício, o INSS interpôs recurso extraordinário, inadmitido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. O INSS agravou da decisão, que resultou no primeiro pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, 2008, p. 78).

No pronunciamento do Ministro Marco Aurélio, este salientou que o disposto no artigo 195, § 5º da Constituição Federal, não era óbice para a aplicação do artigo 201, § 5º, do mesmo diploma legal.

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:

(...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (BRASIL, 1988).

Entendia-se que, apesar do texto constitucional garantir que não fossem pagos benefícios com valor abaixo do salário mínimo, este dispositivo não tinha aplicabilidade em razão de não haver expressa a correspondente fonte total de custeio dos benefícios que seriam majorados.

Segue parte do voto do Ministro Marco Aurélio no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 147959-1/Rio Grande do Sul, prolatado em 09/03/1993.

Quanto a matéria de fundo, ainda que não concorde com o óbice apontado pelo Juízo primeiro de admissibilidade, tenho que o ora Agravante parte de premissa errônea, ou seja, da falta de aplicabilidade imediata das regras insertas nos §§ 5º e 6º do artigo 201 da Constituição Federal. Neles não se contém qualquer referência à regulamentação pelo legislador ordinário, valendo ter presente que objetivam, na verdade, ano menos o primeiro, evitar que benefício previdenciário seja satisfeito em quantitativo inferior ao salário-mínimo e, portanto, afastar quadros de absoluta injustiça. O teor do § 5º do artigo 195 está dirigido ao legislador ordinário, ou seja, diz respeito a procedimentos posteriores à promulgação da Carta que alcancem criação, majoração ou extensão de benefício.

Esta decisão que levou o Instituto Nacional do Seguro Social à concessão, na esfera administrativa, de benefícios no valor do salário mínimo, à agricultores familiares, que até então percebiam meio salário mínimo.

Ainda, reconhecendo a aspereza do trabalho realizado no campo, o Constituinte estabeleceu uma redução de idade para aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, conforme artigo 202, inciso I, do texto vigente à época.

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I – aos sessenta e cinco anos de idade, para homem, e aos sessenta para mulher, reduzido de cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Embora o direito dos trabalhadores rurais estivesse claro através do texto constitucional, a implantação dos benefícios previdenciários ocorreu somente após a publicação de legislação ordinária, Lei 8.212 e 8.213, ambas publicadas em 1991, regulamentando, respectivamente, o custeio e os benefícios da Previdência Social.

Apenas após a publicação da Lei 8.213/91, que ocorreu três anos depois da promulgação da Constituição Federal, regulamentaram-se os benefícios da Previdência Social, e efetivamente o segurado especial foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro, na categoria de segurado obrigatório. Até 1991, o que existia era uma forma de assistencialismo ao trabalhador rural.

Ainda conforme esta lei, os empregados rurais foram enquadrados como segurados obrigatórios na categoria de empregado. Aqueles que exercem atividade rural de forma eventual, sem relação de emprego, foram enquadrados como autônomos (atualmente denominados contribuintes individuais).

Nas palavras de Jane Lucia Wilhelm Berwanger, em palestra ministrada no XXII Fórum de Estudos das Ciências Jurídicas e Sociais, na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, campus Erechim/RS, no presente ano, a legislação ordinária trouxe um olhar de inclusão a categoria de segurado especial até então excluído do sistema previdenciário brasileiro.

Esta inclusão deu-se através da Lei 8.213/91, artigo 11, inciso VII. Segue redação original da Lei.

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

(...)

VII - como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.

Observa-se que ao mesmo tempo em que o inciso VII do artigo 11 da Lei 8.213/91 prevê o auxílio eventual de terceiros no exercício da atividade rural, o parágrafo 1º limita o conceito de segurado especial enquadrando como tal a pessoa que exerce atividade rural em regime de economia familiar com os membros de sua família, não mencionando a possibilidade de utilização de mão de obra alheia a do grupo familiar.

Assim, a utilização de mão de obra remunerada na atividade rural era o diferenciador para enquadrar o segurado ou na categoria de segurado especial, ou na categoria de contribuinte individual, restringindo o enquadramento do agricultor familiar.

O artigo 143 da Lei 8.213/91, em redação original, trazia expresso os benefícios que seriam concedidos aos segurados especiais.

Art. 143. O trabalhador rural ora enquadrado como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, na forma da alínea a do inciso I, ou do inciso IV ao VII do art. 11 desta lei, ou os seus dependentes, podem requerer, conforme o caso:

I – auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão ou pensão por morte, no valor de 1 (um) salário mínimo, durante 1 (um) ano, contado a partir da data da vigência desta lei, desde que seja 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; e

II – aposentadoria por idade, no valor de 1 (um) salário mínimo, durante (quinze) anos, contados a partir da data da vigência desta lei, desde que seja comprovado o exercício de atividade rural nos últimos 5 (cinco) anos anteriores à data de entrada do requerimento, mesmo de forma descontínua, não se aplicando, nesse período, para o segurado especial, o disposto no inciso I do art. 39.

Outra dificuldade imposta ao segurado especial era a prova do exercício da atividade rural, pois a legislação previa poucos documentos que poderiam ser apresentados. Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011) ressalta que era ainda mais difícil a comprovação de exercício de atividade rural para as mulheres, em razão da documentação, na maioria das vezes, estar no nome do esposo, por questões culturais.

Apenas em 1997, com a Portaria Ministerial n. 4.273 que passou a existir a possibilidade de utilização de documentos em nome de um integrante do grupo familiar para comprovar a atividade de outro integrante do grupo. Assim, por exemplo, a documentação em nome do esposo serviria para sua esposa e para os filhos que ajudassem na agricultura.

2.1 TRATAMENTO PREVIDENCIÁRIO DO SEGURADO ESPECIAL NA ATUALIDADE BRASILEIRA

A partir da publicação da Lei 11.718/08 modificou-se não somente a legislação, mas a forma de refletir sobre o agricultor em regime de economia familiar. Ampliou-se o conceito de segurado especial. Notou-se que era interesse do Estado que a população rural permaneça no campo, produzindo alimentos para todos.

Observa-se a ideia de que toda a população necessita do segurado especial, pois é preciso que haja pessoas no campo para que o alimento chegue até a população urbana. Ou seja, os produtos que utilizamos no dia a dia, provém do que se planta nas pequenas propriedades.

A Lei 11.718/08 trouxe modificações à Lei 8.213/91, no que tange ao segurado especial.

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

(...)

VII – como segurado especial: 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; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

§ 1o Entende-se como regime de economia familiar 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.

Atualmente, há um limitador no tamanho do imóvel rural. A área explorada não pode ultrapassar 4 (quatro) módulos fiscais.

A Lei n 11.718/08 também alterou a idade mínima para 16 anos, ao passo que a redação original da Lei 8.213/91 previa a idade de 14 anos para início das atividades rurais. Segundo Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), a discussão referente a idade será importante por muito tempo, tendo em vista que até o advento da lei de 2008 pode-se computar o exercício de atividade rural a partir dos 14 anos de idade.

Outra novidade trazida foi a ampliação no conceito de regime de economia familiar. Hodiernamente, o agricultor pode utilizar-se de mão de obra de terceiros, desde que estes não sejam empregados permanentes. Esclarece o § 7º do artigo 11, que o segurado especial pode utilizar-se de empregados ou contribuintes individuais durante, no máximo, 120 pessoas/dias durante o ano civil, sem perder o enquadramento como segurado especial perante a Previdência Social.

§ 7o 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 civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença.

Também, há incentivo à atividade de turismo rural na agricultura familiar através do Programa Nacional de Turismo na Agricultura Familiar. Este programa incentiva o turismo rural tanto nas formas de produção (pomares, apiários, leiterias, vinícolas), como também atividades recreativas como a pesca, cavalgadas, banhos de rio, entre outros.

As atividades que mais destacam-se no turismo rural são a alimentação típica e a hospedagem. Para não descaracterizar a qualidade de segurado especial do agricultor, a legislação estabeleceu um limite de 120 dias de hospedagem no ano. Entende-se que a limitação é uma forma de manter a predominância da atividade agrícola sobre a turística, segundo Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011).

Ainda, com a nova Lei de 2008, aumentou o rol de documentos admitidos para comprovação de exercício de atividade rural, sendo a normatização da legislação previdenciária um facilitador para o enquadramento do agricultor na qualidade de segurado especial.

Na análise da evolução legislativa, vê-se que a proteção ao trabalhador do campo demorou a chegar e, mesmo chegando, ainda não é absoluta. Conforme Augusto Ribeiro Garcia (2006), as pessoas do campo sempre foram vistas em segundo plano, como uma classe de categoria inferior, e esse foi o motivo pelo qual a legislação foi tardia ao prever as situações dos agricultores.

A legislação referente ao segurado especial, apesar de ter sido incluída desde o ano de 1963, com o Funrural, somente teve aplicação prática a partir da Lei 8.213/91, regulamento o Plano de Benefícios da Previdência Social.

Atualmente, apesar de toda a normativa previdenciária existente, segundo explicou Jane Lucia Wilhelm Berwanger, em palestra ministrada no XXII Fórum de Estudos das Ciências Jurídicas e Sociais, na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, campus Erechim/RS, no presente ano, ainda há restrição de acesso das pessoas aos benefícios previdenciários. Leciona que, apesar das normas

facilitarem a análise, a comprovação depende de entrevista rural e que há subjetividade nesta análise da atividade rural, tanto pelo servidor, que faz a análise na esfera administrativa, quanto pelo juiz, em sua análise jurídica.

Logo, nota-se que a normatização da legislação previdenciária facilitou a prova para comprovar o exercício de atividade rural. Que falta a aplicação objetiva das normas legais já existentes.

3 DOS MOTIVOS DA INCLUSÃO DO SEGURADO ESPECIAL

Apesar de toda a evolução do ordenamento jurídico referente à inclusão do agricultor familiar como segurado obrigatório da Previdência Social, na qualidade de segurado especial, este ainda é visto com estranheza. Muitas vezes, confunde-se prestação previdenciária com assistencialismo, em razão das diferenças existentes entre as contribuições sociais do trabalhador urbano e do trabalhador rural.

O segurado especial, diferentemente do trabalhador urbano, não necessita comprovar efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias para fazer jus a benefícios, mesmo havendo obrigação legal de contribuir para a seguridade social, o que gera a sensação de desigualdade.

No tópico a seguir, serão abordadas as diferenças entre as contribuições sociais dos trabalhadores urbanos e rurais e a razão da diferenciação.

3.1 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

As fontes de custeio da Seguridade Social estão elencadas no artigo 195 e incisos da Constituição Federal.

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:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) 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;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Observa-se que a Seguridade Social será financiada com recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E que incidirá contribuição social tanto sobre os empregadores, quanto sobre os trabalhadores. Deter-nos-emos na contribuição social dos trabalhadores e demais segurados da previdência social a fim de analisar as diferenças entre o aporte do trabalhador urbano e rural.

O segurado empregado, doméstico e trabalhador avulso, contribuirão mediante aplicação de uma alíquota de 8, 9 ou 11% sobre seu salário de contribuição mensal, conforme artigo 20 da Lei 8.212/1991. Salieta-se que ainda há a contribuição social dos empregadores sobre as remunerações pagas aos seus funcionários.

A alíquota do contribuinte individual e do facultativo é de 20% sobre seu salário de contribuição, segundo artigo 21 da Lei 8.212/1991. Esta alíquota poderá ser de 11%, caso o facultativo ou o contribuinte individual que trabalha por conta própria, optem por ela, sendo que nesta opção não dá direito a aposentadoria por tempo de contribuição. A alíquota ainda poderá ser de 5% no caso do microempreendedor individual e da dona de casa pertencente à família de baixa renda.

A contribuição do segurado especial, conforme previsto no artigo 25, incisos I e II da Lei 8.212/1991, que traz o Plano de Custeio da Seguridade Social, incide sobre os produtos que o agricultor familiar comercializa.

A alíquota é de 2,1% (dois vírgula um por cento): 2% (dois por cento) da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção; e 0,1% (um décimo por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.

Nota-se que a evolução legislativa que trouxe a ampliação do conceito de segurado especial, trouxe também uma forma particularizada de contribuição, (contribuição sobre o resultado da comercialização) e de entrada aos benefícios (desnecessário comprovar o recolhimento das contribuições previdenciárias para fazer jus ao benefícios). De acordo com Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), a diferenciação contributiva do segurado especial decorre de uma política de Estado que tem por escopo à segurança alimentar.

Conforme dados oficiais, 70% (setenta por cento) dos alimentos consumidos no Brasil são produzidos pela agricultura familiar. Os pescadores artesanais são responsáveis por 60% (sessenta por cento) das pesca nacional. A Lei Orgânica da Segurança Alimentar (Lei 11.346/06) é um exemplo da importância estratégica do setor para que se garanta a produção dos alimentos necessários para os brasileiros (JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, 2014).

A particularização na forma de contribuir e na forma de acesso aos benefícios, leva em consideração a capacidade contributiva do trabalhador rural. O agricultor tem condições de contribuir no momento em que comercializa, pois no meio rural, dependendo do que se produz, não há que se falar em comercialização mensal. Assim, não existindo renda mensal, não teria como impor uma contribuição mensal ao mesmo.

Logo, tem-se aqui o princípio da equidade. A inclusão previdenciária dos segurado especiais só foi possível através desse regime diferenciado, pois os trabalhadores rurais não tem uma garantia da renda, nem uma remuneração mensal, diferentemente da maioria dos trabalhadores urbanos.

3.2 DO RESGATE HISTÓRICO E REDISTRIBUIÇÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A concessão de benefícios previdenciários aos segurados especiais incentiva a permanência do trabalhador rural no campo. Do contrário, a não inclusão do segurado especial no ordenamento jurídico traria desequilíbrio para a sociedade, pois geraria o êxodo rural e, conseqüentemente, problemas sociais como a escassez de alimentos, pela falta de produção, e o desemprego, pela migração do homem do campo para a cidade.

O Brasil é um país predominantemente rurícola. A migração em massa do trabalhador rural do campo para a cidade acarreta danos para a sociedade. Para que esta saída da agricultura não ocorra, é de interesse do Estado criar mecanismos que fomentem a permanência do homem no campo. A concessão de benefícios previdenciários é uma forma de incentivo.

Até 1963 não houve notícia sobre a inclusão do segurado especial no sistema previdenciário brasileiro, mesmo que a Previdência Social já contasse com 40 anos de existência. Apesar da criação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963) e do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - Funrural (Decreto nº 276/1967), como tentativas de regulamentar o sistema previdenciário dos trabalhadores da agricultura familiar, foi através do Plano de Assistência do Trabalhador Rural – Prorural (Lei Complementar nº 11/1971) que ocorreu a implantação da Previdência Social para a população do meio rural.

O Prorural trouxe a expressão “trabalhador rural”, que contemplou o proprietário do imóvel rural, o empregado rural, o parceiro, o arrendatário e o posseiro. Apenas um membro da família tinha direito a benefícios previdenciários, normalmente, o chefe da família. O benefício de aposentadoria era no valor de 50% do valor do salário mínimo e a pensão, 30%.

Somente a partir do texto constituinte de 1988 que passou a existir a uniformidade e equivalência de benefícios entre a população urbana e rural. A atual Carta Magna trouxe avanços como o de que nenhum benefício previdenciário seria inferior ao valor de um salário mínimo e a possibilidade de o grupo familiar do segurado especial também se enquadrar na mesma categoria. Foi criada uma regra

própria de contribuição social para os segurados especiais conforme exposto no § 8º do art. 195 da Constituição Federal de 1988:

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

[...]

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Logo, diferentemente dos demais segurados obrigatórios que contribuem de forma mensal, a contribuição dos segurados especiais dá-se mediante a aplicação da alíquota de 2,1% sobre o resultado do que o agricultor comercializa.

Embora o direito dos trabalhadores rurais estivesse claro, através do texto constitucional de 1988, a implantação dos benefícios previdenciários ocorreu somente após a publicação de legislação ordinária, Lei n 8.212 e n 8.213, ambas de 1991, regulamentando, respectivamente, o custeio e o plano de benefícios da Previdência Social.

A uniformização do tratamento dispensado aos trabalhadores rurais e urbanos, conforme Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), vem como forma de amenizar as diferenças até então existentes na legislação, compensando a desigualdade ocorrida no passado. Entende-se que há uma dívida histórica com a população rural que por muito tempo ficou à margem do direito previdenciário aplicado.

O princípio da uniformidade, agora aplicado, agrega a ideia de efetiva proteção da população rural. Saliencia Ítalo Romano Eduardo (2012), que equivale a dizer que a contingência que receber garantia no meio urbano deverá, da mesma forma, receber garantia no meio rural.

O Ministério da Previdência Social destaca, em todos os debates sobre a Previdência Rural, que o sistema diferenciado de contribuição e acesso aos benefícios do setor rural faz parte da política de seguridade, não do Ministério,

mas da legislação brasileira, que promove distribuição de renda em favor dos mais humildes, principalmente dos trabalhadores rurais, e dos seguimentos da sociedade considerados importantes para o desenvolvimento da economia (BERWANGER, 2011, p. 149).

Os benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores rurais são, muitas vezes, a garantia de sobrevivência do segurado e de sua família, melhorando a qualidade de vida, incentivando a manutenção da atividade produtiva e, como consequência, gerando renda no meio rural. No Rio Grande do Sul, 49,3% dos aposentados utiliza a renda do benefício para comprar sementes e insumos, e assim custear a atividade agrícola, conforme documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1998).

Os contrários a diferenciação na forma de contribuição social entre trabalhadores urbanos e rurais, justificam-se na defasagem da Previdência Social para legitimar uma reforma no sistema previdenciário brasileiro. Fala-se que a raiz do déficit da Previdência Social está na relação entre os valores arrecadados e as despesas no pagamento de benefícios aos segurados especiais.

Porém, conforme expõe-se na sequência, não existe tal descompasso.

Para aprovar ambas as reformas, o Governo Federal, independentemente de partido (ou do bloco partidário) que detém o poder, tem usado como grande motivação, os crescentes déficits da Previdência. Porém, os trabalhadores e entidades, no Brasil, têm denunciado a falsidade dos números apresentados pelos Governos como déficit da Previdência. Conforme levantamento baseado no Orçamento da União, feito pela Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2002, as contribuições destinadas à Seguridade Social somaram R\$ 170 bilhões e as despesas R\$ 123 bilhões, ou seja, um superávit de R\$ 48 bilhões (JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, 2011, p. 57).

Contribuindo com a ideia de que os benefícios rurais não causam a defasagem da Previdência Social brasileira e de que nem há dados que demonstrem existência de déficit, uma divulgação anual da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – ANFIP, na obra intitulada “Análise da Seguridade Social”,

apresentou dados atualizados, referentes ao ano de 2013, demonstrando que há recursos suficientes.

Assim, esta 14ª edição traz o detalhado estudo das contas da Seguridade em 2013. Os números são analisados de forma minuciosa para chegar a uma conclusão importante: houve superávit de R\$ 76 bilhões. Agora, é lutar para que os recursos do setor sejam aplicados corretamente em favor de quem mais precisa (ANFIP, 2014, p. 15).

Logo, não há que se falar em déficit previdenciário para fundamentar uma transformação na forma contributiva do segurado especial.

É inegável que os benefícios concedidos pela Previdência Social tenham o escopo de servir como um seguro contra a perda da capacidade de trabalho, porém, além da ideia de garantia, encontra-se também o papel social de distribuição de renda para a população do meio rural e conseqüente diminuição da pobreza do país.

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 de distribuição de renda do país. Um idoso do nordeste do país, que possui benefício previdenciário, é figura disputada pelo núcleo familiar, pois muitas vezes significa a única renda da família (FRANÇA, 1997, p. 50).

Cabe reforçar que a Previdência Social possui caráter contributivo e solidário, conforme observa-se na Constituição Federal de 1988.

É contributivo na medida em que toda pessoa que desenvolve alguma atividade laborativa, tem o dever de contribuir, ou seja, é segurado obrigatório. É solidário na medida em que toda contribuição vertida para o Regime Geral de Previdência Social, coopera para o benefício dos outros segurados, pois a Previdência Social tem como missão a garantia da proteção do trabalhador e promoção do bem-estar social.

Ao prever o princípio da solidariedade, expresso na Carta Magna vigente, atribui-se à população o dever de ser solidária com os demais. O princípio da solidariedade deve ser levado em consideração na interpretação do Direito Previdenciário moderno.

Relacionando o princípio da solidariedade e a Previdência Social, este princípio é pressuposto fundamental no plano econômico. A contribuição social dos segurados é, basicamente, um seguro, um meio de poupança destinado a ajudar os que se encontram, por motivo de incapacidade ou invalidez, fora do exercício de atividade laborativa. Revela-se a solidariedade no sistema previdenciário a partir do momento em que as pessoas unem-se, em uma forma de associação, para ir de encontro com as contingências futuras.

Observa-se que ao incluir o segurado especial como segurado obrigatório da Previdência Social, através dos princípios da solidariedade e da uniformidade e equivalência de benefícios e serviços, o constituinte quis resgatar uma dívida histórica com a população rural, que ficou a beira do sistema previdenciário por muito tempo.

Ressalta-se que a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais desencadeia na manutenção dos trabalhadores rurais no campo, onde continuam produzindo e gerando renda para si e seus familiares.

Comprova-se a importância de seguridade no meio rural ao observar que a Previdência Social, como ensina Jane Lucia Wilhelm Berwanger (2011), foi responsável pela redução de 11,3% no nível da pobreza. A inclusão do segurado especial no ordenamento jurídico brasileiro tem evidente papel social, melhorando a distribuição de renda, no país, e colaborando para a erradicação da pobreza, conforme mostram os doutrinadores e as pesquisas analisadas no decorrer deste trabalho.

CONCLUSÃO

Percebe-se, pelo histórico evolutivo da Previdência Social no Brasil, que o trabalhador rural foi incluído no sistema previdenciário brasileiro com atraso, quando comparado ao trabalhador urbano. Embora tenham havido tentativas de sua inclusão desde o ano de 1963, com o Funrural, apenas no ano de 1971, com o Prorural, que se efetivaram alguns direitos aos trabalhadores rurais.

E somente a partir da Constituição Federal de 1988 que passou a existir uniformidade e equivalência de benefícios entre os trabalhadores do meio urbano e rural. A Carta Magna incluiu o trabalhador rural como segurado da Previdência Social, tratando-o de forma isonômica aos demais segurados, por outro lado, descreveu forma de contribuição diferenciada para esta categoria.

Inicialmente, através de legislação ordinária (Lei n 8.212/91 e n 8.213/91), a conceituação do segurado especial compreendia o produtor rural, bem como cônjuge e filhos, que produzem em regime de economia familiar, sem contratação de mão de obra e que explorem área de até 4 (quatro) módulos fiscais. Entendendo-se como regime de economia familiar a atividade rural desenvolvida para subsistência da família. A legislação ordinária trouxe um olhar de inclusão a categoria de segurado especial até então excluído do sistema previdenciário.

Com o advento da Lei n 11.718/08, tratando sobre o trabalhador rural, observa-se o interesse do Estado de que os agricultores permanecessem no meio rural, para manter a produção de alimentos para toda a população, como forma de garantir a segurança alimentar. Assim, visto como uma figura necessária para manutenção da produção, o segurado especial teve seu conceito ampliado. A partir de 2008, ampliou-se a definição de regime de economia familiar e o agricultor familiar pode utilizar-se de mão de obra de terceiros. Ainda, o rol de documentos admitidos para comprovação do exercício de atividade rural foi aumentado, como forma de facilitar o enquadramento na qualidade de segurado especial.

Apesar da evolução legislativa em prol da inclusão do agricultor familiar como integrante do sistema previdenciário brasileiro, os benefícios concedidos a estes segurados especiais, muitas vezes, são vistos como assistencialismo do governo, tendo em vista a forma de contribuição ser diferenciada dos demais segurados. Enquanto os outros segurados, mensalmente, destinem uma porcentagem de sua remuneração para contribuição social, a contribuição do segurado especial incide sobre o produto do que ele comercializa. A particularização na forma de contribuição social é explicada quando se leva em consideração a capacidade contributiva do agricultor familiar, pautada no princípio da isonomia.

Assim, nota-se que a inclusão do agricultor familiar como segurado obrigatório da Previdência Social, em um primeiro momento, ocorreu em uma tentativa de fazer um resgate histórico, tendo em vista que, por um longo período, os trabalhadores rurais ficaram à margem do sistema previdenciário brasileiro. Em um segundo momento, com a edição da Lei n 11.718/08, vê-se um marco importante para o segurado especial no sentido de seu trabalho foi visto, pelo governo, como necessário para a segurança alimentar da população, logo evidenciou-se a importância de incentivar a permanência da população no meio rural e, conseqüentemente, houve a ampliação do enquadramento do segurado especial.

Além da segurança alimentar, gerada pela permanência do trabalhador rural no meio campesino, é comprovada a importância da seguridade no meio rural como maneira de reduzir a pobreza no país. Assim, a inclusão social do segurado especial no ordenamento jurídico tem o papel social de distribuição de renda.

Para compreender o conceito de segurado especiais e suas particularidades, é fundamental observar que o trabalhador rural é uma peça-chave para garantir a segurança alimentar de toda a população. Analisando-o desta forma, percebe-se com clareza os motivos que levaram a sua inclusão no sistema previdenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eli Lôla Gurgel. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2013**. Brasília: ANFIP, 2014.

BARROS JR. Cássio de Mesquita. **Previdência Social Urbana e Rural**. São Paulo: Saraiva, 1981.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência Rural: inclusão social**. Curitiba: Juruá, 2011.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado Especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual**. Palestra proferida no XXII Fórum de Estudos das Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, campus Erechim/RS, 14 mai. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. In: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefício da Previdência Social e dá outras providências**. In: Vade Mecum Saraiva. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 147959-1/RS**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28147959%2E+OU+147959%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/l7edl2c> Acesso em: 24 mai. 2015.

DIAS, Eduardo Rocha. MACEDO, José Leandro Monteiro. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: Método, 2012.

EDUARDO, Ítalo Romano. EDUARDO, Jeane Tavares Aragão. **Direito Previdenciário: Benefícios**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

FRANÇA, Álvaro Sólon. **Previdência Social é Cidadania**. Brasília: Anfip, 1997.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e Mercado no Brasil**. São Paulo, LTr, 2001.

GARCIA, Augusto Ribeiro. **O Trabalhador Rural perante a Legislação**. Curitiba: Juruá, 2006.

HOMCI, Arthur Laércio. [A evolução histórica da previdência social no Brasil](#). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, [ano 14](#), [n. 2104](#), [5 abr. 2009](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12493>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural – Fase II**. Brasília: IPEA, 1998.

LEITÃO, André Studart. ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Previdenciário I: Teoria geral, custeio, benefícios, previdência privada e competências**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. [Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais](#). **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 10](#), [n. 707](#), [12 jun. 2005](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6881>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

ROCHA, Daniel Machado. **O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.