

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

SILVIO MARQUES GARCIA

**A APOSENTADORIA POR IDADE DO TRABALHADOR
RURAL SOB O ENFOQUE CONSTITUCIONAL:
efetivação por meio da atividade judicial**

**FRANCA
2013**

SILVIO MARQUES GARCIA

**A APOSENTADORIA POR IDADE DO TRABALHADOR
RURAL SOB O ENFOQUE CONSTITUCIONAL:
efetivação por meio da atividade judicial**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto

FRANCA

2013

Garcia, Silvio Marques

A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque Constitucional : efetivação por meio da atividade judicial / Silvio Marques Garcia. – Franca : [s.n.], 2013

318 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Juliana Presotto Pereira Netto

1. Trabalhadores rurais. 2. Previdência social rural. 3. Contribuição previdenciária. 4. Trabalhadores rurais volantes. 5. Direito previdenciário. I. Título.

CDD – 341.65182

SILVIO MARQUES GARCIA

**A APOSENTADORIA POR IDADE DO TRABALHADOR
RURAL SOB O ENFOQUE CONSTITUCIONAL:
efetivação por meio da atividade judicial**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Profa. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, _____ de _____ de 2013.

Dedico este trabalho aos meus avós e à minha mãe, pessoas que se dedicaram ao trabalho rural de forma honrosa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus.

Agradeço à querida Odara e aos nossos filhos, Luigi e Gianluca, que souberam compreender os momentos de ausência.

Minha gratidão também aos meus familiares, principalmente à minha mãe, Maria Ozana, e à minha irmã, Daiene.

Meus agradecimentos sinceros à Profa. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto pela orientação honrosa neste trabalho e pela sua dedicação à docência, à ciência jurídica e ao direito previdenciário.

Minha gratidão, ademais, aos professores deste programa de pós-graduação, especialmente aos Profs. Drs. Elisabete Maniglia e Antonio Alberto Machado, pela observações feitas por ocasião do Exame Geral de Qualificação.

Agradeço igualmente à Escola da Advocacia-Geral da União, pelo apoio a esta pesquisa.

Não posso deixar de agradecer também aos servidores da Secretaria da Pós-Graduação e da Biblioteca da Unesp, pelos prestimosos serviços, de modo especial ao Ícaro e à Laura.

Também agradeço aos amigos da Procuradoria-Geral Federal em Franca, especialmente aos procuradores Eliana Gonçalves Silveira e Cyro Faucon Figueiredo Magalhães, bem como aos amigos do INSS, em especial o ex-gerente da agência, Ramon Leandro Freitas Arnoni.

Agradeço, por fim, aos colegas da pós-graduação, pela convivência acadêmica que muito estimulou esta pesquisa.

*Afagar a terra
Conhecer os desejos da terra
Cio da terra, a propícia estação
E fecundar o chão*
(Chico Buarque e Milton Nascimento).

*O que lavrar a sua terra virá a fartar-se de
pão, mas o que segue a ociosos se fartará de
pobreza.*
(Provérbios 28:19)

GARCIA, Silvio Marques. **A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque constitucional**: efetivação por meio da atividade judicial. 2013. 318 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2013.

RESUMO

A previdência integra a seguridade social, um dos direitos sociais que ganharam destaque a partir do Estado Social e se afirmaram como necessários para a garantia da igualdade material no Estado Democrático de Direito, paradigma adotado pela Constituição de 1988. O direito à aposentadoria faz parte do núcleo essencial da proteção constitucional e possui como característica a fundamentalidade material. Pressuposto do direito à previdência dos rurícolas, o trabalho rural no Brasil teve início com a utilização de mão de obra escrava, substituída, a partir de meados do século XIX, pelo regime de colonato, no qual o capitalismo agrário conviveu com relações não capitalistas de produção, como a produção para a subsistência. Esse regime, que durou cerca de um século, foi substituído pela mão de obra de trabalhadores assalariados não residentes nas fazendas. O Estado não tomou as medidas necessárias para assegurar os direitos trabalhistas dos rurícolas e tampouco o próprio direito ao trabalho. Os boias-frias ocuparam as periferias das cidades, mas continuaram se dedicando às atividades rurais, em caráter sazonal, com baixos salários e sem o reconhecimento de direitos trabalhistas, o que se reflete drasticamente no requerimento de aposentadoria por idade. A força de trabalho rural no Brasil é caracterizada pela existência de dois grupos básicos de trabalhadores: os pequenos produtores em regime de economia familiar e os empregados permanentes e temporários. Todos têm dificuldade de reunir documentos que possam provar a sua condição, mas para os assalariados, principalmente os temporários, a prova do trabalho rural é ainda mais difícil, tanto pela preponderância da informalidade, quanto por serem classificados pela autarquia previdenciária como contribuintes individuais. Entretanto, desempenham atividade-fim nas propriedades rurais e são altamente subordinados, não dispendo de qualquer autonomia sobre o modo e o tempo da realização do trabalho, o que acarreta sua filiação à Previdência como segurados empregados, remetendo a prova dos recolhimentos para os empregadores. Diante dos obstáculos para comprovar a atividade rural por meio de documentos, os trabalhadores do campo dificilmente conseguem sua aposentadoria por idade na esfera administrativa. Destaca-se, dessa forma, o papel do Poder Judiciário no controle dos atos da autarquia previdenciária e na concretização do direito à previdência dos trabalhadores rurais. A atividade judicial, entretanto, não pode limitar-se à mera subsunção. Deve desenvolver-se a partir da lógica do razoável e, com base na argumentação racional, obter a adesão da comunidade na qual se insere. Na interpretação do direito previdenciário, sobressai a importância dos princípios, que se irradiam sobre a legislação ordinária, orientando a concretização dos direitos. A efetivação das políticas de previdência deve observar o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, não podendo ser obstada por outros princípios, como o equilíbrio financeiro e atuarial, que não incide na concessão de benefícios, mas na arrecadação, nem por argumentos como a reserva do possível, que não pode limitar as prestações mínimas que compõem o núcleo essencial da Constituição, dentre elas o direito à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais.

Palavras-chave: trabalhador rural. aposentadoria por idade. direitos fundamentais sociais. poder judiciário. efetivação.

GARCIA, Silvio Marques. **A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque constitucional**: efetivação por meio da atividade judicial. 2013. 318 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2013.

RESUMÉ

Le droit à la retraite comprend la sécurité sociale, l'un des droits sociaux qui a gagné la prééminence de l'Etat social et affirmé la nécessité pour garantir l'égalité matérielle dans un Etat démocratique, le paradigme adopté par la Constitution de 1988. La pension de vieillesse fait partie du noyau essentiel de la protection constitutionnelle et dispose d'une fondamentale matérialité caractéristique. Assomption de droit à la sécurité sociale de la population rurale, la main-d'œuvre rurale au Brésil a commencé avec l'utilisation de la main-d'œuvre esclave, remplacé, à partir du milieu du XIXe siècle, par le système de colonie, dans laquelle le capitalisme agraire coexistait avec relations non-capitalistes de production, comme la production de subsistance. Ce régime, qui a duré près d'un siècle, a été remplacé par le travail des employés non résident dans les fermes. L'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires pour garantir les droits du travail des populations rurales, ni le très droit au travail. Les *repas-froid* occupés les banlieues, mais ils ont continué à consacrer aux activités rurales, sur un bas salaire, saisonnièrement et sans la reconnaissance des droits du travail, ce qui se reflète nettement dans l'implantation de pension de vieillesse. La main-d'œuvre rurale au Brésil se caractérise par l'existence de deux groupes de base des salariés: les petits producteurs dans un système de agriculture familial et les employés permanents et temporaires. Tous ont des difficultés à recueillir les documents qui peuvent prouver votre condition, mais pour les employés, surtout les travailleurs temporaire, la preuve du travail rurale est encore plus difficile, à la fois par la prépondérance de l'informalité, comme parce qu'ils ont été classés par l'institut des pensions en tant que contributeurs individuels. Cependant, ils exercent activités-fin dans les propriétés rurales et sont hautement subordonné, dépourvu de toute autonomie sur la manière et le moment de l'achèvement des travaux, ce qui implique sa classification comme employés assurés et transfère la charge de la preuve du paiement des cotisations de sécurité sociale aux employeurs. Étant donné les obstacles pour prouver activités rurales à travers des documents, les travailleurs de terrain peuvent à peine la retraite administrativement. Il est à noter, par conséquent, le rôle du pouvoir judiciaire dans le contrôle des actes de l'institut d'assurances sociales et la réalisation du droit à la sécurité des travailleurs ruraux. L'activité judiciaire, toutefois, ne peut être limitée à une simple subsomption. Devrait être élaboré à partir de la logique du raisonnable et, fondée sur des arguments rationnels, obtenir l'adhésion de la communauté dans laquelle elle opère. Dans l'interprétation d'un droit à pension, se dresse l'importance des principes, qui rayonnent sur la législation ordinaire, en guidant la mise en œuvre de ces droits. La mise en application des politiques de sécurité doit suivre le principe de l'uniformité et l'équivalence des prestations et des services pour les populations urbaines et rurales et ne peut pas être gênée par d'autres principes, tels que l'équilibre financier et actuariel, qui ne s'applique pas à l'octroi de prestations, mais a la collecte des cotisations; ni par des arguments tels que réservation possible, nous ne pouvons pas limiter les prestations minimales qui composent le noyau de la Constitution, notamment le droit à la retraite des travailleurs ruraux âgés.

Mots-clés: travailleurs ruraux. pension de vieillesse. droits sociaux fondamentaux. judiciaire. efficacité.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Capfesp	Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
CF	Constituição Federal
CIC	Carteira de Identificação e Contribuição
Cide	Contribuição de intervenção no domínio econômico
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Cnis	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNSS	Conselho Nacional da Seguridade Social
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPC	Código de Processo Civil
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição social sobre o lucro líquido
CTN	Código Tributário Nacional
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DER	Data da entrada do requerimento
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
DJU	Diário da Justiça da União
DRU	Desvinculação de Receita da União
EC	Emenda Constitucional
Eireli	Empresa individual de responsabilidade limitada
EPP	Empresa de pequeno porte
ETR	Estatuto do Trabalhador Rural
EUA	Estados Unidos da América
Funai	Fundação Nacional do Índio
Fonajef	Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais

Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GPS	Guia de Previdência Social
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
Iapas	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
Iapfesp	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos
Iapi	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipase	Instituto da Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
ITR	Imposto Territorial Rural
JEF	Juizado Especial Federal
LB	Lei de Benefícios
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Lops	Lei Orgânica da Previdência Social
ME	Microempresas
MEI	Microempresário individual
Mongeral	Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
PBPS	Plano de Benefícios da Previdência Social

PIS	Programa de Integração Social
Prorural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RE	Recurso Extraordinário
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMIT	Regra matriz de incidência tributária
RPS	Regulamento da Previdência Social
Sasse	Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários
SAT	Seguro de Acidente de Trabalho
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
Sesi	Serviço Social da Indústria
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinpas	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Suibe	Sistema Único de Informações sobre Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde
TNU	Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais
TR	Turma Recursal

LISTA DE ABREVIATURAS

Ac.	acórdão
AgRg.	agravo regimental
ampl.	ampliada
AREsp.	agravo em recurso especial
art.	artigo
atual.	atualizada
Dec.	decreto
ed.	edição
EDcl.	embargos de declaração
EREsp.	embargos de divergência em recurso especial
f.	folhas
Inc.	inciso
Min.	ministro
n.	número
Org.	organizador(es)
p.	página
Rel.	relator
REsp.	recurso especial
Rev.	revisor
rev.	revista
S.	seção
T.	turma
t.	tomo
v.	volume

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 O ESTADO NA TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL	19
1.1 Gênese e transformação dos direitos fundamentais sociais	20
1.2 Gerações ou dimensões de direitos	29
1.3 Proteção constitucional ao direito fundamental à previdência social	32
1.3.1 <i>Constitucionalismo e direitos fundamentais</i>	33
1.3.2 <i>Constituição em sentido formal e em sentido material</i>	37
1.3.3 <i>Seguridade social na Constituição Federal</i>	40
1.4 Seguridade social como direito fundamental material	51
1.5 Alguns princípios da seguridade social	58
1.5.1 <i>Princípio da solidariedade</i>	60
1.5.2 <i>Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial</i>	63
1.5.3 <i>Princípio da universalidade</i>	65
1.5.4 <i>Princípio da uniformidade e equivalência</i>	67
1.5.5 <i>Princípio da seletividade e distributividade</i>	70
1.5.6 <i>Princípio da equidade na forma de participação no custeio</i>	71
1.5.7 <i>Princípio da precedência do custeio</i>	73
CAPÍTULO 2 OS TRABALHADORES RURAIS NO BRASIL E SEUS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS	76
2.1 Transformações sociais que influenciaram a formação dos trabalhadores rurais	77
2.2 Legislação sobre a proteção previdenciária aos trabalhadores rurais	95
2.3 Categorias de segurados rurais	105
2.3.1 <i>Empregado rural (assalariados permanentes e temporários)</i>	107
2.3.1.1 <i>Classificação do boia-fria</i>	111
2.3.1.2 <i>Contribuinte individual (empregador e trabalhador eventual)</i>	119
2.3.1.3 <i>Trabalhador avulso</i>	123
2.3.1.4 <i>Segurado especial</i>	124
2.3.1.5 <i>Pequeno produtor segurado especial individual</i>	129
2.3.1.6 <i>Regime de economia familiar</i>	130
2.3.1.7 <i>Utilização de empregados</i>	132
2.3.1.8 <i>Limitação do módulo fiscal</i>	134
2.3.1.9 <i>Comercialização da produção</i>	136
2.3.1.10 <i>Outra fonte de renda</i>	137
2.3.1.11 <i>Utilização de máquinas, tratores, fertilizantes e outras técnicas</i>	138
2.3.1.12 <i>Trabalho da criança e do adolescente</i>	138
2.3.1.13 <i>Recolhimentos como facultativo</i>	139
CAPÍTULO 3 APOSENTADORIA POR IDADE DOS TRABALHADORES RURAIS	140
3.1 Natureza jurídica dos benefícios devidos aos trabalhadores rurais	151
3.2 Exercício de atividade rural no período imediatamente anterior ao cumprimento dos requisitos	158
3.3 Prova da atividade rural	166
3.3.1 <i>Dificuldade para a prova da condição de trabalhador rural</i>	170
3.3.2 <i>Necessidade de prova documental</i>	171
3.3.3 <i>Prova exclusivamente testemunhal</i>	175

3.3.4	<i>Meios de prova.....</i>	180
3.3.5	<i>Contagem do tempo de serviço e recolhimento de contribuições.....</i>	183
3.4	Contribuições previdenciárias no âmbito rural.....	186
3.5	Contribuições dos trabalhadores rurais.....	191
3.5.1	<i>Empregado e trabalhador avulso.....</i>	191
3.5.2	<i>Produtor rural contribuinte individual.....</i>	192
3.5.3	<i>Titular de firma individual e trabalhador eventual.....</i>	193
3.5.4	<i>Produtor rural enquadrado como segurado especial.....</i>	195
3.6	Contribuições previdenciárias dos empregadores e equiparados (cota patronal)	198
3.6.1	<i>Empregador rural pessoa física.....</i>	199
3.6.2	<i>Empregador rural pessoa jurídica.....</i>	200
CAPITULO 4 O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DE CONCESSÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE DO TRABALHADOR RURAL...		203
4.1	Efetivação do direito à aposentadoria por idade por meio da atividade administrativa.....	203
4.1.1	<i>Paradigmas da Administração Pública.....</i>	206
4.1.2	<i>Administração Pública no Estado Democrático de Direito.....</i>	209
4.1.3	<i>Caráter programático das normas de direitos sociais.....</i>	214
4.1.4	<i>Aplicabilidade imediata dos direitos sociais.....</i>	216
4.1.5	<i>Necessidade de recursos para a efetivação dos direitos sociais.....</i>	217
4.1.6	<i>Mínimo existencial e reserva do possível.....</i>	219
4.1.7	<i>Os direitos fundamentais sociais como direitos públicos subjetivos.....</i>	223
4.2	Efetivação do direito à aposentadoria por idade por meio da atividade judicial.....	227
4.2.1	<i>A Constituição de 1988 e o papel da jurisdição na efetivação de direitos.....</i>	227
4.2.2	<i>Controle da administração pública e efetivação dos direitos fundamentais.....</i>	231
4.2.3	<i>Segurança jurídica.....</i>	236
4.3	O Poder Judiciário interpretação no direito previdenciário.....	239
4.3.1	<i>Interpretação no direito previdenciário.....</i>	239
4.3.2	<i>Papel do Poder Judiciário na interpretação do direito previdenciário.....</i>	244
4.3.3	<i>Ativismo judicial.....</i>	247
4.4	Importância dos princípios na interpretação do direito previdenciário.....	250
4.4.1	<i>Conflito entre princípios constitucionais.....</i>	253
4.4.2	<i>Ponderação.....</i>	255
4.4.3	<i>Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.....</i>	256
4.5.	Limites à judicialização excessiva dos atos administrativos.....	261
4.5.1	<i>Equilíbrio financeiro e atuarial.....</i>	261
4.5.2	<i>Princípio da separação de poderes.....</i>	262
4.5.3	<i>Princípio democrático.....</i>	264
4.5.4	<i>Judicialização das políticas públicas de previdência social.....</i>	266
4.6	Necessidade de uma interpretação voltada para a efetivação do direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria.....	272
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		279
REFERÊNCIAS.....		294

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil o paradigma do Estado Democrático de Direito, caracterizado pela manutenção das conquistas alcançadas com o Estado Liberal e o Estado Social em matéria de direitos fundamentais e pela inclusão do cidadão no processo de concretização das políticas públicas, inclusive em relação à seguridade social.

Os direitos fundamentais emergiram a partir de um movimento histórico que convergiu para o conjunto dos direitos fundamentais em vigor. O constitucionalismo afirmou os direitos dos cidadãos livres e iguais, porém, somente uma compreensão paradigmática da complexidade que caracteriza a sociedade moderna permite uma atualização do conceito de cidadania e a busca pela efetivação desses direitos.

Dentre os direitos fundamentais, a seguridade social se apresenta como um dos mais basilares para o Estado Democrático de Direito, já que reafirma o princípio da solidariedade, insculpido no art. 3º da Constituição como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. A seguridade é formada por princípios como o da proteção, solidariedade e universalidade e por outros não menos importantes, como o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial. O tema apresenta aspectos controversos que devem ser conciliados dentro do sistema constitucional dos direitos fundamentais.

O princípio constitucional da equivalência entre os trabalhadores urbanos e rurais, em especial, determina o fim de desigualdades históricas. A efetivação da igualdade material, de outro lado, impõe discriminações positivas em favor dos segurados rurais. Entretanto, a regulamentação implantada pelo legislador de 1991 não disciplinou de modo satisfatório o mencionado princípio.

A modernidade vive uma revolução tecnológica que trouxe mudanças de grande proporção na sociedade, além de problemas como o alto índice de desemprego, a flexibilização, a informalidade e a intensa mecanização, que atingem de forma devastadora os trabalhadores do campo. Ademais, o envelhecimento da população e a crescente urbanização demonstram que uma grande parcela dos trabalhadores rurais poderá ficar excluída da fruição da aposentadoria por idade em decorrência da política de previdência social que venha a ser adotada.

O aumento das desigualdades sociais reclama medidas para promover a inclusão social, a fim de garantir a todas as pessoas, sem distinção, as mínimas condições materiais

necessárias para a afirmação da dignidade humana, que assume a função de vetor para a afirmação dos direitos humanos inscritos na Constituição.

O estudo da concessão do benefício de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais, assunto ainda pouco abordado pela doutrina, se mostra relevante para a compreensão da efetividade dos direitos fundamentais sociais, no sentido de possibilitar a inclusão de um número ainda considerável de cidadãos na previdência social, a qual, enquanto parte integrante da seguridade social, tem o papel de evitar que as desigualdades se ampliem.

Nesse contexto, esta dissertação faz uma investigação sobre a concessão judicial do benefício de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais como forma de inclusão social nas políticas de seguridade social. A Constituição erigiu um sistema de freios e contrapesos entre os três poderes no intuito de manter a harmonia e a interdependência entre eles. A concessão de benefícios previdenciários é tarefa que cabe à Administração Pública e para isso foi criada a autarquia previdenciária. Contudo, o controle judicial do ato administrativo de concessão é feito dentro de um sistema estruturado pela Constituição.

O direito à previdência social abrange diversos benefícios e foi objeto de regulamentação detalhada na legislação infraconstitucional. Contudo, a multiplicação de leis só aumenta as possibilidades interpretativas, o que, em vez de trazer mais segurança jurídica, acaba produzindo o efeito contrário. O magistrado se coloca o dilema entre garantir a segurança jurídica e a previsibilidade do sistema de um lado e, de outro, promover a justiça no caso concreto, ainda que para isso tenha de desprezar a literalidade da norma.

A atividade judicial não pode ser uma tarefa mecânica de subsunção do caso na lei. Pacificar a controvérsia e solucionar o caso é, antes, um exercício de propiciar a decisão justa à demanda sob julgamento, com fundamento em princípios como o da dignidade da pessoa humana.

Buscou-se investigar os contornos da tarefa do Judiciário de concretização dos direitos fundamentais sociais, bem como os limites da interpretação judicial, de modo a buscar-se uma concordância prática entre a efetividade das políticas de seguridade social por meio das decisões judiciais e a segurança jurídica. O tema diz respeito à interpretação jurídica e à aplicação dos princípios constitucionais.

A demanda cada vez maior de prestações sociais delineou o enfoque do assunto a partir de uma análise do papel da hermenêutica e do Poder Judiciário, do positivismo jurídico, do ativismo judicial, da necessidade de garantia de um mínimo existencial e dos limites fáticos caracterizados pelo esgotamento dos recursos.

Em suma, buscou-se analisar a concessão judicial do benefício de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais como instrumento de promoção da inclusão social e, portanto, de efetivação dos direitos sociais. A partir de temas como o controle da Administração Pública, as políticas públicas de previdência social e o papel do Poder Judiciário na construção democrática da sociedade, estudou-se a necessidade de garantir as condições mínimas de vida digna aos cidadãos do campo (mínimo existencial) em confronto com o argumento de que a execução das políticas de seguridade social é limitada pelas restrições orçamentárias (reserva do possível).

Pretendeu-se verificar qual o papel constitucional reservado a cada um dos poderes da União nessa árdua tarefa de garantir a segurança jurídica e a efetividade dos direitos fundamentais e incentivar a busca pela efetivação do direito fundamental à previdência, promovendo a inclusão social dos trabalhadores rurais.

O método de abordagem utilizado foi o dialético, que permite a construção de uma fundamentação epistemológica apta a viabilizar o diálogo conflituoso existente entre a dimensão meramente normativa do direito e as dimensões histórica e social desse fenômeno concretamente considerado. A dialética permite conhecer as contradições da realidade e as contradições dessa mesma realidade com o próprio discurso que a descreve. A análise do tema exigiu uma abordagem interdisciplinar, mediante a comunicação constante do Direito com outras disciplinas.

O estudo do tema foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, foi analisado o Estado na tutela do direito fundamental à previdência social. Para isso, foram enfocadas a gênese e as transformações dos direitos fundamentais sociais e a proteção constitucional ao direito fundamental à previdência social. O constitucionalismo teve grande importância para o reconhecimento dos direitos fundamentais na Constituição Federal, dentre eles o direito à seguridade social, que abrange a previdência social. A previdência social, como direito fundamental material, impõe a observação de um sistema de princípios que, entendidos como espécies de normas, funcionam como critério de interpretação e integração do texto constitucional. O direito à aposentadoria faz parte do núcleo essencial da proteção constitucional e possui como característica a fundamentalidade material.

O direito à previdência exsurge do exercício de atividade remunerada, que vincula os trabalhadores à Previdência Social como segurados obrigatórios. Assim, no segundo capítulo, foram analisados aspectos históricos da formação da força de trabalho rural no Brasil, que teve início com a utilização de mão de obra escrava, substituída, a partir de meados do século XIX, pelo regime de colonato, no qual o capitalismo agrário conviveu com

relações não capitalistas de produção, como a produção para a subsistência. O colonato durou cerca de um século e foi substituído pela mão de obra de trabalhadores assalariados não residentes no interior das fazendas. O estudo destacou a ausência de medidas do Estado para assegurar os direitos trabalhistas e previdenciários dos rurícolas. Os boias-frias ocuparam as periferias das cidades, mas continuaram se dedicando às atividades rurais, em caráter sazonal, com baixos salários e sem o reconhecimento de direitos trabalhistas, o que se reflete de forma direta na dificuldade de provar o exercício da atividade rural quando do requerimento de aposentadoria por idade.

Após a análise dos aspectos históricos que constituíram a força de trabalho no Brasil, o terceiro capítulo teve foco na busca pela correta classificação dos trabalhadores rurais, que podem ser divididos em dois grupos básicos: os pequenos produtores em regime de economia familiar e os empregados permanentes e temporários. Todos têm dificuldade de reunir documentos que possam provar a sua condição, mas para os assalariados, principalmente os temporários, a prova do trabalho rural é ainda mais difícil, tanto pela preponderância da informalidade, quanto por serem classificados pela autarquia previdenciária como contribuintes individuais. No entanto, os boias-frias desempenham atividade-fim nas propriedades rurais e estão inseridos em uma relação caracterizada notadamente pela subordinação, não dispendo de qualquer autonomia sobre o modo e o tempo da realização do trabalho, o que acarreta sua filiação à Previdência Social como segurados empregados, remetendo a prova dos recolhimentos para os empregadores.

A elevação à Constituição do direito do trabalhador rural idoso à previdência social como um direito fundamental, estudado de modo pormenorizado no Capítulo 1, buscou corrigir as distorções históricas e sociais demonstradas no Capítulo 2 em relação ao direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais idosos (Capítulo 3), as quais preteriram uma grande e importante parcela da população das políticas públicas de previdência até bem pouco tempo.

Entretanto, a simples afirmação desse direito em sede constitucional não foi capaz de torná-lo efetivo nem de fazer o necessário resgate de um grande número de trabalhadores até bem pouco tempo responsáveis pela manutenção da economia do país, essencialmente voltada para a exportação de produtos agrícolas e o fornecimento de matéria-prima para a indústria.

A realidade que os circunda é a da enorme dificuldade do ver concretizados os seus direitos previdenciários. É mais custoso o acesso aos órgãos públicos e à informação, principalmente por se tratar da classe de trabalhadores em que se concentra a maior quantidade de analfabetos. Como se não bastasse, a autarquia previdenciária nem sempre dá

os esclarecimentos necessários aos segurados que ali buscam o cumprimento dos seus direitos, o que leva ao indeferimento do pedido e, como solução derradeira, esses segurados buscam o Poder Judiciário a fim de verem realizada a justiça e implantado o seu benefício de aposentadoria.

Assim, no quarto capítulo, destacou-se o papel do Poder Judiciário no controle dos atos da autarquia previdenciária e na concretização do direito à previdência dos trabalhadores rurais. A atividade judicial, entretanto, não pode limitar-se à mera subsunção. Deve desenvolver-se a partir da lógica do razoável e, com base na argumentação racional, obter a adesão da comunidade na qual se insere. Na interpretação do direito previdenciário, sobressai a importância dos princípios, que se irradiam sobre a legislação ordinária, orientando a concretização dos direitos. A efetivação das políticas de previdência deve observar o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, não podendo ser obstada por outros princípios, como o equilíbrio financeiro e atuarial, que não incide para afastar a concessão de benefícios, mas para possibilitar a arrecadação necessária ao custeio, nem por argumentos como a reserva do possível, que não pode limitar as prestações mínimas que compõem o núcleo essencial da Constituição, dentre elas o direito à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais.

CAPÍTULO 1 O ESTADO NA TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os direitos fundamentais, dentre as transformações sociais que mais marcaram a civilização humana, sobressaem-se como conquistas que vêm sendo obtidas mediante lutas por emancipação.¹ Esses direitos foram afirmados, na sua origem, pela doutrina jusnaturalista, que defendia a existência de direitos anteriores às leis, decorrentes da própria condição humana. São compreendidos como produtos culturais que surgem “[...] numa determinada realidade, ou seja, num específico e histórico marco de relações sociais, psíquicas e naturais.”² Tais direitos foram carreados aos textos constitucionais, tornando-se disposições positivadas, adquirindo o *status* de direitos fundamentais que surgiram e cresceram com as Constituições modernas e, após a Segunda Guerra Mundial, passaram a ter um papel de destaque na interpretação do ordenamento jurídico.

Dentre os direitos fundamentais, a previdência se destaca como primeiro passo para garantir aos cidadãos o acesso aos demais direitos fundamentais considerados em todas as suas dimensões.

Os trabalhadores rurais vivenciaram um processo contínuo de luta social, constituindo os primeiros sindicatos e as primeiras cooperativas. Entretanto, embora na década de 1940 a população rural ativa acima de 18 anos fosse superior à urbana,³ esses trabalhadores foram deixados de lado pelas primeiras leis protetivas, principalmente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).⁴ Conseqüentemente, o reconhecimento formal do direito à aposentadoria rural só veio vinte anos mais tarde, com o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR),⁵ cujas disposições não foram efetivas, à míngua de regulamentação.

¹ Conforme leciona Norberto Bobbio, os direitos humanos “[...] são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.” (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 32).

² HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria crítica dos direitos humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 89.

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do séc. XX**: populacionais, sociais, políticas e culturais: busca por temas: população. 1908-2000. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/populacao>>. Acesso em: 4 ago. 2013.

⁴ BRASIL. Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. p. 11937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁵ Id. Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o estatuto do trabalhador rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 1963a. p. 3033. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-norma-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

Na sociedade contemporânea, o trabalho rural continua essencial para a manutenção da economia. No entanto, as políticas públicas ainda privilegiam a agricultura em larga escala, latifundiária e exportadora, em detrimento da economia familiar, que, voltada para o abastecimento interno, enfrenta dificuldades.

Nesse contexto, o reconhecimento do direito à previdência social dos trabalhadores rurais é fundamental para a garantia da dignidade dessa parcela da população, que sabidamente tem sido alvo de preconceito e o abandono durante décadas, apesar de sua contribuição para o desenvolvimento da sociedade.

1.1 Gênese e transformação dos direitos fundamentais sociais

Os direitos fundamentais surgiram como direitos humanos. Foram identificados ao longo da história da humanidade e se consolidaram com o constitucionalismo moderno.⁶ A fundamentação desses direitos passou por explicações de origem divina e pela natureza racional do ser humano. As instituições jurídicas foram criadas no intuito de promover a dignidade humana contra a violência privada e o arbítrio do Estado. A partir das declarações de direitos que resultaram da Revolução Americana, de 1776, e da Revolução Francesa, de 1789, reconheceu-se que o cidadão possui direitos em face do Estado, ao qual coube o dever não somente de os tutelar, mas principalmente de não praticar atos atentatórios contra a dignidade humana.⁷

Na formação do Estado moderno, a relação entre o ente público e os cidadãos passou a ser vista sob a ótica dos direitos destes últimos e não mais sob o ângulo dos direitos do soberano. Essa inversão de perspectiva tem sua origem principal nas guerras de religião, por meio das quais se firmou a ideia de que o indivíduo não pode ser oprimido, em razão de possuir direitos inerentes à sua condição de pessoa humana e, por isso, fundamentais e

⁶ Para Norberto Bobbio, os direitos humanos são históricos, uma vez que “[...] nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades, contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas [...]” (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5).

⁷ As concepções francesa e americana sobre a gênese dos direitos humanos são bastante diferentes. Na Declaração francesa de 1789, os direitos naturais conduziam à soberania da lei, que era a expressão da vontade dos cidadãos. Os direitos, portanto, estavam submetidos ao controle de legalidade. De outro lado, na Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, havia o reconhecimento de que os direitos naturais eram anteriores tanto à Constituição quanto ao governo. A lei era derivada dos direitos, ao contrário do que ocorria na França (ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009. p. 53-55).

independentes da vontade do soberano.⁸ Foi a partir de influências do cristianismo e da elaboração medieval do conceito de pessoa que se tornou possível a formulação universal do princípio da igualdade como inerente a todos os seres humanos.⁹

A existência da lei escrita, geral, abstrata e aplicável a todos os indivíduos de uma sociedade ensejou o reconhecimento mútuo de que todos os homens e mulheres têm o direito de ser respeitados pelo simples fato de serem pessoas humanas. O princípio ético kantiano de que o ser humano existe como um fim em si mesmo, diferenciando-se, assim, das coisas permitiu a condenação de diversas práticas que acarretavam o aviltamento das pessoas a uma condição subumana.¹⁰

A dignidade humana é, portanto, um valor absoluto que se contrapõe ao valor relativo das coisas e impõe o dever de que ninguém seja tratado de modo a prejudicá-lo.

Há diversas expressões utilizadas para designar essas prerrogativas conquistadas num processo histórico de transformação e ampliação. Dentre elas, cumpre citar as seguintes: *direitos naturais*, *direitos humanos*, *direitos do homem*, *direitos individuais*, *direitos públicos subjetivos* e *direitos fundamentais*. Os *direitos naturais* são aqueles reconhecidos inicialmente pelo jusnaturalismo e coincidem com os direitos inatos ao ser humano por obra divina, da razão humana ou da natureza das coisas. *Direitos humanos* é expressão utilizada no âmbito do Direito Internacional e corresponde à designação da língua inglesa (*human rights*). A denominação *direitos do homem* é às vezes utilizada em razão da influência do direito francês (*droit de l'homme*). *Direitos individuais* se refere à fase liberal de reconhecimento desses direitos, em que predominava o individualismo. Atualmente, ainda é empregada como referência aos direitos civis e políticos. *Direitos públicos subjetivos* também é um conceito ligado à concepção individualista do Estado Liberal e diz respeito às “[...] prerrogativas estabelecidas de conformidade com regras de Direito objetivo.”¹¹

Observados sob o aspecto jurídico, esses direitos têm a função de legitimar a ordem jurídica. Correspondem à positivação, na Constituição Federal, dos direitos humanos reconhecidos no plano internacional. Assim, a expressão *direitos fundamentais*¹² ou *direitos*

⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 4.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 19-20.

¹⁰ Ibid., p. 21-23.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 180.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 77.

fundamentais do homem,¹³ consagrada no Título II da Constituição Federal de 1988,¹⁴ refere-se às prerrogativas positivadas pelo ordenamento jurídico, que asseguram o livre e igualitário desenvolvimento da pessoa humana em direção a uma vida com dignidade.

O catálogo dos direitos fundamentais se materializa por meio de um processo gradual de reconhecimento, no qual os novos direitos que surgirem em virtude das lutas sociais irão fundir-se aos já existentes, passando a valer no mesmo patamar constitucional, o que pode ser constatado no parágrafo 2º do art. 5º da Constituição, que diz que os direitos ali encartados “[...] não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados.”

No final da Idade Média e início da Moderna, a ascensão econômica da classe burguesa permitiu o financiamento e apoio ao monarca, que concentrava o poder em suas mãos, garantindo a unidade política necessária à estabilidade e ampliação dos negócios da classe burguesa. Entretanto, o Estado Absolutista, que intervinha em quase todas as áreas da vida social e econômica, gerando gastos com seu aparato burocrático, passou a significar um entrave para os interesses da burguesia.

A existência de um Estado mínimo e liberal, em que o mercado pudesse regular-se sozinho, passou a ser defendida pelos fisiocratas e por Adam Smith,¹⁵ que, em 1776, publicou o livro *A riqueza das nações*, no qual analisou problemas relacionados à divisão do trabalho, à distribuição da renda e à acumulação de capital e sustentou a livre circulação de mercadorias.

O Estado de Direito ou Liberal surgiu como superação do Absolutismo e se caracterizou pela existência de limites à atuação do Estado, cujo foco passou a ser a garantia aos direitos individuais. Manifestações dos cidadãos, a partir de ideias iluministas e da Revolução Francesa, levaram ao reconhecimento da igualdade e da liberdade como resposta ao arbítrio dos governantes.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 182. De acordo com Cristina Queiroz, a expressão *direitos fundamentais* (*Grundrechte*) possui origem na Constituição alemã de 1848. (QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 364-365).

¹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

¹⁵ A Escola Clássica ou Liberal e suas raízes fisiocráticas formaram a base da doutrina econômica do Estado Liberal (VIDAL NETO, Pedro. **Estado de direito**: direitos individuais e direitos sociais. São Paulo: LTr, 1979. p. 107).

Conforme a proposição de Montesquieu,¹⁶ as funções do Estado foram destacadas em três poderes, a fim de diminuir as arbitrariedades que a concentração do poder gerava. Criou-se, a partir daí, um sistema de freios e contrapesos destinado a resguardar os direitos individuais. A Administração Pública se caracterizou pela legalidade; reconheceu-se que o próprio Estado deveria respeitar certos direitos dos cidadãos e as ações dos agentes públicos passaram a seguir o princípio da *legalidade*. O Estado de Direito ou Liberal permitiu a ruptura com o Absolutista medieval por meio da afirmação de que os homens são livres, iguais e proprietários.

Os direitos humanos tiveram origem num contexto de luta da burguesia, como movimento social, para obter o acesso aos bens necessários a uma vida digna. Como destaca David Sánchez Rubio, “[...] *los derechos humanos nacidos con las reivindicaciones burguesas poseen tanto elementos positivos y emancipadores como negativos y con lógicas de dominación e império.*”¹⁷ Isso porque a burguesia reivindicou direitos de liberdade e propriedade limitados ao seu modo de vida, o que acabou provocando a opressão da classe trabalhadora, assim denunciada por Marx e Engels: “A sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos das classes. Estabeleceu novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta no lugar das antigas.”¹⁸

No Estado Liberal, a atuação estatal se restringia à garantia formal dos direitos civis e políticos. Era patente a separação entre o Estado e a sociedade civil, que, livre, poderia estabelecer suas próprias regras. Os valores consagrados eram a vida, a liberdade, a propriedade, a autonomia da vontade e a segurança jurídica.

A igualdade, garantida por meio da generalidade da lei, fundamentava-se em um critério formal, destituído de base material. A lei, concebida como norma geral e abstrata, constituía o fundamento do justo conforme a razão.¹⁹ A generalidade da lei significa a garantia da imparcialidade do Estado e do respeito à igualdade. A abstração, por sua vez, garante a estabilidade do ordenamento jurídico e a certeza e previsibilidade do direito.²⁰

¹⁶ A noção de separação de poderes, que já aparece em Aristóteles, foi desenvolvida por Locke e Montesquieu, os quais justificavam essa separação pelo fato de que o processo de elaboração da lei é passageiro, ao passo que a aplicação é perene. Ademais, a imparcialidade exige que a lei seja aplicada por pessoa diferente daquela que a idealizou. Essa fórmula foi absorvida pela Constituição da República no art. 2º, que afirma serem poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁷ SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**: de emancipaciones, liberaciones y dominaciones. Barcelona: Icaria, 2011. p. 87.

¹⁸ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 9.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 121.

²⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009. p. 29.

O constitucionalismo moderno, movimento político e jurídico que tem como fundamento a submissão do poder do Estado a limites instituídos por constituições escritas que agasalham declarações de direitos,²¹ possibilitou a garantia dos direitos individuais necessários ao livre curso do espaço privado e deu origem à afirmação científica do direito constitucional.

A ausência do Estado das questões sociais e a Revolução Industrial demonstraram que a liberdade e a igualdade formalmente garantidas pelo direito aproveitavam a uma classe restrita de privilegiados. Enquanto isso, havia uma grande quantidade de cidadãos desvalidos, social e economicamente desafortunados, que experimentavam condições miseráveis de vida.

O declínio do liberalismo econômico provocou mudanças nas tarefas do Estado. A Revolução Industrial e as inovações trazidas pelo modo de produção capitalista puseram em destaque a exploração do trabalho como forma de enriquecimento dos detentores do capital. O mercado ressaltou a desigualdade entre as classes sociais, já que os trabalhadores tinham sua força de trabalho como única moeda de troca. Embora livres, os indivíduos estavam presos a condições sociais e econômicas que os impediam de manifestar seus atributos como pessoas humanas. O desrespeito à dignidade humana despertou a premência do reconhecimento dos direitos sociais, dentre eles o direito ao trabalho e, nesse primeiro momento, ao seguro (previdência) social.

O crescimento econômico de empresários contrastava com a miséria daqueles que constituíam a força de trabalho, cuja proteção social se restringia à assistência privada e familiar. Não bastava que o Estado permanecesse inerte,²² garantindo simplesmente a liberdade e a igualdade formal ante situações que agravavam a desigualdade material entre os indivíduos.

Descobriu-se que não é possível ser livre em uma sociedade que, embora reconheça que todos são formalmente iguais, não tem mecanismos que permitam que os diferentes possam eliminar suas mazelas. O mercado, sozinho, não possibilitou ao indivíduo desenvolver-se para afastar-se de uma situação de miséria. Coube ao Estado desempenhar um papel mais ativo para tentar diminuir essas desigualdades. Essas transformações foram

²¹ VIDAL NETO, Pedro. **Estado de direito**: direitos individuais e direitos sociais. São Paulo: LTr, 1979. p. 119.

²² Aponta Daniel Machado da Rocha, entretanto, que “[...] o grau zero de intervenção foi uma meta nunca atingida, na medida em que sempre houve, em maior ou menor grau, políticas estatais destinadas a garantir condições mínimas para os indivíduos, bem como a necessidade de garantir a continuidade do mercado ameaçado pelo capitalismo financeiro.” (ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 28).

absorvidas pela Constituição do México (1917) e de Weimar (1919). Posteriormente, as constituições de outros países passaram a adotar essas preocupações sociais. As ações administrativas do Estado, entretanto, continuaram voltadas para a satisfação do interesse geral; pode-se dizer, com Jean Rivero, que o que mudou foi o conceito de interesse geral.²³

As técnicas inovadoras de produção e a concentração dos negócios comerciais acarretaram alterações na noção de interesse geral, a qual passou a englobar tanto a tutela da ordem econômica, para evitar a ruína dos empreendimentos, como a tutela da ordem social, sufocada pelo capitalismo desenfreado.²⁴ O paradigma do Estado Social foi marcado pela intervenção do Estado nas ordens econômica e social, no intuito de evitar que crises financeiras aprofundassem o abismo que separava os menos favorecidos da cidadania.

Dentre as doutrinas que influenciaram a transformação das tarefas do Estado, bem como uma nova concepção dos direitos fundamentais, impõe mencionar o solidarismo, o socialismo de Estado e a doutrina social da Igreja.²⁵ Cada uma a seu modo, apontava a inaptidão do modelo liberal para assegurar a dignidade dos cidadãos como pessoas humanas.²⁶

O Estado Social procurou corrigir a afirmação do princípio da igualdade como mera formalidade e promover a justiça social. Os direitos sociais evidenciaram-se como exigência de uma postura ativa do Estado, que deveria tomar as medidas necessárias para promover a justiça social. O papel da Administração Pública passou a ser o de implantar medidas para garantir a igualdade material entre os cidadãos, uma vez que o paradigma liberal mostrou-se insuficiente para atender aos anseios da sociedade gerados pela Revolução Industrial, pelo desenvolvimento das cidades, do comércio internacional e do capitalismo. O interesse público deixou de ser que o Estado se mantivesse ausente do mercado e da sociedade, pois a “mão invisível” demonstrou que sozinha não conseguiria contornar os problemas sociais. Assim, a atuação da Administração Pública direcionou-se no sentido de prover as necessidades básicas da sociedade.

²³ De acordo com Jean Rivero, “[...] *la conception de l'intérêt général s'est profondément transformée, à partir de la fin du XIX^e siècle.*” (RIVERO, Jean. **Droit administratif**. 3^e ed. Paris: Dalloz, 1965. p. 23).

²⁴ Conforme destaca Jean Rivero, “[...] *l'évolution économique développe, au plan social, des faiblesses et des misères : celles du prolétariat industriel urbain, que l'intérêt général ne permet pas d'abandonner à son sort : d'où le développement d'une administration sociale, et des services qu'impose l'aménagement de la vie urbaine.*” (Ibid., p. 24).

²⁵ VIDAL NETO, Pedro. **Estado de direito: direitos individuais e direitos sociais**. São Paulo: LTr, 1979. p. 128.

²⁶ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 30.

A intervenção do Estado por meio da regulamentação de atividades antes circunscritas à sociedade civil acarretou o alargamento da legislação e do próprio Direito, com a criação de novos ramos autônomos, com características, princípios e institutos próprios, como o direito do trabalho e o direito previdenciário.

Após a Segunda Guerra Mundial, a maioria das Constituições manifestou uma grande preocupação com as políticas sociais. No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, trouxe dentre os direitos humanos, a previdência social (art. XXV). Na sequência do reconhecimento internacional de direitos, cumpre citar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil em 1992 e também a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

A partir de então, as preocupações sociais passaram a ocupar as pautas e programas dos principais Estados. Como afirmam Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia,

[...] mesmo que se considerasse um modelo do *Welfare State* algo ultrapassado, não há [...] mais como vislumbrar a existência de um capitalismo completamente inerte diante das questões sociais emergentes que põem em risco as próprias instituições que preservam essa mesma sociedade capitalista.²⁷

O Estado Social (de Direito) buscou compatibilizar o capitalismo com a realização do bem-estar social geral. Contudo, não houve participação democrática no processo político.²⁸

As atividades incumbidas ao Estado se ampliaram, passando a abranger a prestação de saúde, previdência, assistência social, educação, saneamento básico, habitação, lazer e outras necessidades mínimas para a garantia de uma vida digna. O crescimento das tarefas do Estado Social quase sempre tende a impor padrões de comportamento aos cidadãos destinatários das políticas públicas, como adverte Jürgen Habermas.²⁹ O Estado passou a ditar as regras de comportamento que seus dirigentes entendiam adequadas, o que excluiu a participação dos principais interessados: os cidadãos.

²⁷ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 36.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.119, 122.

²⁹ Jürgen Habermas afirma: “A *welfare-state* with such overwhelming provisions, however, almost inevitably tends to impose supposedly ‘normal’ patterns of behavior on its clients.” (HABERMAS, Jürgen. *Paradigms of law*. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. (Org.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Berkeley: University of California Press, 1998. p. 17).

Essa exclusão acarretou a crise desse modelo de atuação estatal e, como consequência, verificou-se um abalo no conceito de separação dos poderes. O incremento das funções administrativas necessárias à garantia do bem estar social e a ampliação dos conflitos, que aumentou as exigências de prestação jurisdicional, desestabilizaram a clássica noção de separação de poderes. Ampliou-se sobremodo o poder discricionário do Executivo, o que acarretou o inchaço da Administração Pública, o aumento da corrupção e a necessidade de manutenção de um imenso aparato burocrático.³⁰ A elaboração das leis, ainda a cargo do Legislativo, passou a ser cada vez mais genérica e a complexidade das tarefas administrativas trouxe para o Executivo o papel de regulamentar as leis, detalhando sua aplicação.

Outro problema derivado da crise foi a inserção, nos textos constitucionais, de conceitos jurídicos indeterminados, princípios abrangentes e normas programáticas, o que enfraqueceu a noção tradicional de segurança jurídica. Além disso, a busca da igualdade material por meio de uma autonomia da administração estatal deixou totalmente de fora os cidadãos, tratando-os como meros usuários de uma Administração provedora de bens.

A mencionada ausência de participação democrática e a ineficiência das políticas de efetivação dos direitos fundamentais adotadas pelo Executivo fizeram que o paradigma do Estado Social fosse superado pelo Estado Democrático de Direito, no intuito de tornar a Administração Pública mais democrática e participativa, para que o cidadão pudesse ser considerado parte integrante do processo de desenvolvimento da comunidade e não mero usuário dos serviços públicos.

O Estado Democrático de Direito surgiu como um novo paradigma, para entender a cidadania como um processo de materialização de direitos. Como assevera Jürgen Habermas,³¹ o conceito de direito deve ser extraído a partir de uma discussão pública em que estejam inseridos os principais interessados. O espaço público não pode ser visto simplesmente como estatal e o privado, de igual modo, não pode ser considerado como domínio absoluto do indivíduo. A sociedade atual é complexa e o constitucionalismo, hoje, fundamenta a liberdade na participação dos cidadãos no processo de materialização de direitos. Uma compreensão paradigmática da complexidade que caracteriza a sociedade

³⁰ Nesse sentido, Alexandre Bernardino Costa observa: “O Estado de Direito positivista gera também uma burocracia cada vez maior, dada a impossibilidade de satisfazer às expectativas sociais, que neste sentido, são atendidas até o ponto de manutenção do *status quo*.” (COSTA, Alexandre Bernardino. A administração pública brasileira e os princípios fundamentais da Constituição Federal. **Sequência**, Florianópolis, n. 20, p. 83, jun. 1990).

³¹ HABERMAS, Jürgen. Paradigms of law. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. (Org.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Berkeley: University of California Press, 1998. p. 24.

moderna permite uma atualização do conceito de cidadania e a busca pela efetivação desses direitos, cujo conteúdo deve ser explicado historicamente. Nesse sentido, a democracia é essencial como espaço de criação contínua de *tramas sociais*³² e reconhecimento dos direitos humanos.

O Estado Democrático de Direito busca “[...] realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.”³³ O objetivo desse modelo não é substituir o Estado Social, mas, como escreve Daniel Machado da Rocha, “[...] pôr em destaque a íntima relação entre os princípios democrático e social, evitando uma interpretação fragmentária e programática de tais princípios.”³⁴

No Estado Democrático de Direito, a relevância da lei não fica limitada ao seu aspecto formal. A legalidade está subordinada à Constituição, que se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais. Os princípios constitucionais se irradiam por todo o ordenamento, determinando a concretização dos direitos fundamentais. Eleva-se, assim, a importância da lei,

[...] na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas.³⁵

Foi esse o modelo de Estado adotado pela Constituição de 1988, a qual trouxe o direito à seguridade social como um direito fundamental e, além disso, dedicou especial enfoque à proteção do idoso. A Administração Pública passou a ser responsável pelo cumprimento de diversos deveres relativos à proteção e concretização dos direitos fundamentais. A tarefa de materialização de direitos, entretanto, passou a incluir a cidadania.

³² SÁNCHEZ RUBIO, David. **Repensar derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia**. Sevilla: MAD, 2007. p. 28.

³³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 121.

³⁴ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 34.

³⁵ SILVA, J. A., op. cit., p. 125.

1.2 Gerações ou dimensões de direitos

O processo de reconhecimento dos direitos humanos é explicado pela doutrina, com fundamento nas lições de Karel Vasak,³⁶ a partir da concepção sobre as gerações ou dimensões de direitos.³⁷ A primeira geração corresponde aos direitos civis e políticos; a segunda, aos direitos econômicos, sociais e culturais; e a terceira, aos direitos de solidariedade e fraternidade, como os direitos à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento e ao meio ambiente.

Os direitos fundamentais surgiram como forma de impor limites ao poder do Estado, que teria o papel de garantir os direitos civis e políticos. Nessa primeira fase do reconhecimento de direitos, que coincide com o paradigma Liberal, o Estado tinha o dever de não interferir na esfera de liberdade de atuação dos indivíduos, o que configurava as *liberdades públicas negativas* ou *direitos negativos*. Esse período é reconhecido pela doutrina como sendo a *primeira geração* de direitos fundamentais. Foram importantes as ideias provenientes do contratualismo, do individualismo e do iluminismo. A lei restringia a atuação estatal, preservando o valor liberdade. Prevalencia a doutrina jusnaturalista, segundo a qual os direitos fundamentais eram prévios ao próprio Estado.

Tiveram destaque, nesse período, documentos que reconheceram os direitos humanos, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 4 de julho de 1776, que afirmou que os homens possuem direitos naturais inalienáveis, dentre eles a vida, a liberdade e a busca da felicidade, e a Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, texto fundamental da Revolução Francesa, que enunciou um conjunto de direitos naturais inalienáveis e sagrados do homem.

³⁶ Karel Vasak foi diretor do Departamento Jurídico da Unesco e pronunciou, em 1979, a aula inaugural da Décima Seção do Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo, que tinha como título “*Pour les droits de l’homme de la troisième génération.*” (PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos humanos en la sociedad tecnológica.** Madrid: Universitas, 2012. p. 17). Cf. também BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 563 et seq.

³⁷ Optou-se, neste trabalho, pela utilização da expressão *gerações de direitos*, sobre a qual Paulo Bonavides, que também a utiliza, explica que “[...] o vocábulo ‘dimensão’ substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade.” (Ibid., p. 571-572). Para o mencionado constitucionalista, as gerações “[...] permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia.” (Ibid., p. 563 et. seq.). Ingo Wolfgang Sarlet prefere utilizar o termo dimensões de direitos, ressaltando, entretanto, que a distinção é meramente terminológica, já que ambas se referem ao mesmo conteúdo (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 45).

O reconhecimento formal dos direitos humanos e a utilização de máquinas a partir da Revolução Industrial, entretanto, não contribuíram para aumentar a liberdade e a qualidade de vida dos cidadãos. As condições duras e desumanas de trabalho passaram a despertar a necessidade de medidas de proteção aos trabalhadores. Na França, os *conseils de prud'hommes* surgiram como instituições com jurisdição para solucionar conflitos originados entre trabalhadores e empregadores.

Marx e Engels, em 1848, publicaram o *Manifesto Comunista*, em que, partindo de uma análise histórica, distinguiram variadas formas de opressão social no decorrer dos séculos e apontaram a burguesia como classe opressora na época. Por meio de severa crítica ao modo de produção capitalista, o manifesto incentivou a organização do proletariado para reverter sua situação de precariedade e opressão.

A doutrina social da Igreja, constante de diversas encíclicas, como a *Rerum Novarum*, publicada em 1891, por Leão XIII, a *Quadragesimo anno*, de Pio XI, divulgada em 1931 e a *Mater et magistra*, do papa João XXIII, editada em 1961, também demonstrou grande preocupação com a dignidade humana dos trabalhadores, a solidariedade e a necessidade de justiça social.

No Estado Liberal ocorreram transformações importantes na sociedade, sobretudo a afirmação do indivíduo como sujeito de direitos e o reconhecimento dos direitos individuais. Contudo, foi no Estado Social (*Welfare State*, *Estado do Bem-Estar Social* ou *Estado Providência*) que os direitos sociais se originaram e desenvolveram. Esse novo paradigma veio com a promessa de garantir aos indivíduos a igualdade material que não fora alcançada até então. Nessa etapa, a chamada *segunda geração* de direitos fundamentais, passou-se a exigir do Estado a realização de prestações positivas e não apenas um comportamento abstencionista. O ente público tornou-se ser responsável pela concessão de condições mínimas para uma vida com dignidade, garantindo a todos os indivíduos direitos à saúde, ao trabalho, à previdência social e vários outros que compõem o rol dos também chamados *direitos sociais*, até hoje ainda não oferecidos aos cidadãos da maneira como deveriam. Esse período foi marcado pelo aumento expressivo das funções do Estado, o *Welfare State* ou Estado Social, que tinha o papel fundamental de promover a economia e bem-estar social dos cidadãos. A expansão estatal trouxe a necessidade de ampliar-se o arcabouço normativo em que se apoiava a atuação dos agentes públicos, tanto por meio de novas leis, cada vez mais genéricas e abstratas, quanto pela existência uma quantidade exorbitante de atos normativos infralegais muitas vezes em conflito com a Constituição.

A noção clássica de direito, que de certa forma se identifica com a de direito subjetivo, possui fundamento na tradição jusnaturalista que reconhece direitos anteriores ao próprio Estado. Essa concepção contribuiu para a dificuldade de recepção dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos autênticos, cuja maioria exige o cumprimento por meio de prestações positivas do Estado.³⁸ Tais direitos foram, dessa forma, relegados à condição de disposições programáticas ou políticas públicas. Daí a importância de se afirmarem os direitos sociais como direitos fundamentais.

Posteriormente, foram reconhecidos novos direitos, os de *terceira geração*, com enfoque na interação do ser humano com seus semelhantes (solidariedade), o que deu origem aos direitos cuja titularidade não pode ser identificada (*direitos difusos*) como o direito ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento, à paz, ao patrimônio comum da humanidade etc.

A quarta geração de direitos, para Gustavo Zagrebelsky, diz respeito à sobrevivência do homem e à conservação do meio ambiente.³⁹ Paulo Bonavides entende que os direitos fundamentais de quarta geração são decorrentes da “[...] globalização política na esfera da normatividade jurídica [...]”, que para ele compreendem o futuro da cidadania e da liberdade de todos os povos: direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo.⁴⁰ Além disso, o mencionado autor defende a migração do direito à paz da terceira para uma quinta geração ou dimensão.⁴¹

Os direitos humanos são um produto histórico e cultural, porquanto reconhecidos a partir das relações em sociedade e das manifestações de luta por emancipação. Exigem uma constante atualização e ampliação à medida que a sociedade evolui.⁴²

A ideia de geração de direitos não significa a substituição de um catálogo de direitos por outro. Às vezes, novos direitos podem surgir em razão de necessidades históricas e outras surgem da redefinição de direitos anteriores a novos contextos.⁴³ Por esse motivo,

³⁸ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 39.

³⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009. p. 92. nota 39.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 571-572.

⁴¹ *Ibid.*, p. 579, 583. Assim firma Paulo Bonavides: “A dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino de segurança dos direitos.”

⁴² ROCHA, D. M., *op. cit.*, p. 17.

⁴³ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos humanos en la sociedad tecnológica**. Madrid: Universitas, 2012. p. 38.

surgiram críticas em relação ao termo *gerações*, que dá a ideia de sobreposição de uma sobre a outra.⁴⁴

Os direitos de primeira geração ou dimensão não foram suprimidos com o reconhecimento dos de segunda e terceira. Ademais, a sequência em que se deu o seu reconhecimento não obedece a uma ordem cronológica absoluta. Enquanto grande parte dos direitos sociais já estava enunciada nas constituições sociais, como a de Weimar e as que lhe seguiram, há direitos de liberdade que ainda hoje estão conquistando o reconhecimento. Falar em gerações de direitos não quer dizer que eles sucedem uns aos outros, pois na verdade se somam e se complementam, constituindo um sistema de direitos que forma o sustentáculo para o Estado Democrático de Direito.⁴⁵

A construção de um catálogo de direitos humanos nunca será uma tarefa acabada.⁴⁶ Em uma sociedade democrática, O próprio reconhecimento de direitos pressupõe a consciência de que se trata de ato que não pode esgotar-se jamais, pois sempre haverá novas necessidades que surgem a partir do próprio exercício dos direitos que se reconhecem.

Essa exposição das etapas de reconhecimento dos direitos fundamentais permite situar o âmbito de atuação da Administração Pública para a efetivação dos direitos, principalmente os direitos sociais e, especificamente, o direito do trabalhador rural idoso à aposentadoria, cuja afirmação não pode ser meramente formal na Constituição. Possibilita, igualmente, identificar o papel do Poder Judiciário no controle dos atos de concessão de aposentadoria dos trabalhadores rurais, no intuito de se obter a máxima concretização desse direito.

1.3 Proteção constitucional ao direito fundamental à previdência social

Para analisar o direito fundamental à previdência social, é necessário situá-lo no âmbito constitucional. A Constituição tutela os direitos sociais como direitos fundamentais e,

⁴⁴ SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**: de emancipaciones, liberaciones y dominaciones. Barcelona: Icaria, 2011. p. 90. Carlos Weis propõe falar-se de direitos liberais (os de primeira geração) e direitos sociais, econômicos e culturais (os de segunda geração) e direitos globais (os da terceira geração), tendo em vista que as chamadas gerações de direitos não correspondem ao seu processo histórico de criação e desenvolvimento. (WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 37 et seq.).

⁴⁵ Nesse sentido, Cf. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 572.

⁴⁶ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos humanos en la sociedad tecnológica**. Madrid: Universitas S.A., 2012. p. 38.

dentre esses direitos, insere-se a seguridade social, a qual, por sua vez, é integrada pela saúde, pela assistência e pela previdência social.

Ante o *status* constitucional dos direitos fundamentais sociais, a questão relativa ao direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais deverá ser analisada considerando-se como marco a perspectiva do Estado Democrático de Direito, paradigma adotado pela Constituição Federal de 1988 (art. 1º) como modelo para o desenvolvimento de uma sociedade livre, justa, solidária e sem discriminações (art. 3º, incs. I a IV).

1.3.1 *Constitucionalismo e direitos fundamentais*

O constitucionalismo moderno, apesar de ter sua origem mais remota na Magna Carta de 1215, firmou-se a partir das revoluções burguesas (século XVIII).⁴⁷ As primeiras Constituições modernas se caracterizam por serem documentos escritos que, além de limitarem do poder do Estado, afirmaram os direitos fundamentais da pessoa humana.

A forma constitucional representou a elevação ao ápice de um sistema de normas que procurava evidenciar a racionalidade dos direitos naturais. O sentido moderno de Constituição denota “Uma obra de forças políticas constituintes, que organiza o poder no Estado, conferindo-lhe ‘unidade política’ e dotando-o de uma ‘ordem jurídica específica’: a *ordem fundamental da comunidade*.”⁴⁸

O constitucionalismo é uma das características da modernidade que permitiram o reconhecimento dos direitos fundamentais. Representou, num primeiro momento, a limitação ao poder absoluto e a organização do Estado em uma forma estável. Entretanto, o declínio do liberalismo econômico provocou enorme mudança nas tarefas do Estado e os cidadãos, livres e iguais em direitos, não tinham acesso à dignidade inerente a sua condição de pessoa humana. O Estado, ao garantir a liberdade meramente formal, não cumpriu a sua missão constitucional de efetivação de direitos e suas atividades se ampliaram, passando a abranger a prestação de saúde, seguridade social, educação, saneamento básico, habitação, lazer e outras. Assim, a mudança do papel do Estado e, conseqüentemente, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, trouxe a necessidade da afirmação dos direitos sociais nas constituições. Contudo, a realização das políticas públicas no Estado Social não levava em

⁴⁷ Segundo José Duarte Neto, *constitucionalismo* é um conceito plurívoco cujos sentidos possuem, como denominador comum, a limitação do poder político (DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 10-11).

⁴⁸ QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 117. (grifo do autor).

conta a opinião dos cidadãos destinatários. A cidadania esgotava-se na escolha dos agentes executores. Por isso, aponta-se atualmente o paradigma democrático como o modelo que deve assumir a Constituição para permitir que os cidadãos participem mais ativamente das decisões políticas, a fim de que os poderes do Estado desempenhem seu papel com mais efetividade e legitimidade.

Os direitos fundamentais sociais, alçados à Constituição, enunciam princípios universais que consubstanciam a afirmação de que todos os seres humanos nascem livres e iguais. O reconhecimento da liberdade de ação do indivíduo passou a exigir uma reflexividade relativamente às novas expectativas dos cidadãos como participantes do processo de efetivação de direitos. O modelo de desenvolvimento adotado pelas democracias, após a Segunda Guerra, foi o de “[...] democracia dos direitos fundamentais [...]”, que tem como características a constitucionalização dos direitos civis, sua incorporação no processo de controle de normas, limitando a autonomia do legislador, e o fortalecimento do controle da administração pública.⁴⁹ Cabe observar que os direitos humanos não ressurgiram com a mesma fundamentação jusnaturalista que tinham em sua origem, mas adquirem valor jurídico em razão de estarem positivados na Constituição.⁵⁰ As constituições democráticas têm como característica o pluralismo, que significa a coexistência de múltiplos valores e princípios que se integram. Por isso, são constituições abertas às possibilidades e condições de existência e desenvolvimento conjunto.⁵¹

A lei, no Estado Liberal, era representada pelos códigos. No Estado Social, estes aglomerados normativos foram perdendo sua força. Atualmente, as leis se tornaram numerosas e fragmentárias. Há uma pulverização do direito legislativo, ocasionada pela multiplicação de leis casuísticas e destinadas a ter uma vigência efêmera, por isso, as leis, com reduzido grau de generalidade e abstração, são objeto de sucessivas modificações e sujeitas à complementação normativa elaborada pelo Poder Executivo. Nesse cenário de pluralismo de forças políticas e sociais, no qual se verifica a existência de normas fragmentárias e destituídas de generalidade e abstração, a própria lei se torna instrumento de

⁴⁹ QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 371.

⁵⁰ No direito do segundo pós-guerra, como afirma Gustavo Zagrebelsky, “[...] *el renacimiento de los derechos del hombre no representó, por general, la victoria del derecho natural sobre su adversario histórico, el positivismo jurídico.*” (ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009. p. 66).

⁵¹ *Ibid.*, p. 14-16.

instabilidade do direito.⁵² Em uma sociedade na qual diversos grupos sociais, com interesses e ideologias diferentes, convivem sem que um haja força suficiente para que um deles domine os demais, a realidade “[...] *afeta radicalmente al papel, a la funcionalidad e al alcance del derecho positivo.*”⁵³ Para equilibrar essa tensão entre a realidade e normatividade, é necessária uma Constituição fundada em uma base principiológica ampla. Adquirem extrema importância, portanto, os princípios constitucionais.

Cristina Queiroz destaca que os direitos fundamentais possuem uma dupla natureza, uma vez que “[...] não garantem apenas *derechos subjetivos*, mas também *principios objetivos básicos* para a ordem constitucional democrática do Estado de Direito.”⁵⁴ Esses direitos, enquanto princípios, ostentam uma força normativa que ordena a atuação do legislador e dos agentes estatais incumbidos da materialização das políticas públicas e que deve ser defendida, em última análise, pelo Poder Judiciário. A essência da Constituição, ressalta Konrad Hesse,⁵⁵ está na sua pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*), a qual lhe confere a força ativa que orienta normativamente a realidade política e social segundo a ordem nela estabelecida. As normas constitucionais, para além de enunciar princípios, evidenciam a vontade de concretização dessa ordem principiológica por meio da interpretação constitucional.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito surge como um novo paradigma, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, cujos princípios fundamentais exigem uma constante reinterpretação necessária para que a Constituição se mantenha como o documento constituinte de uma sociedade plural e complexa, formada por cidadãos que se reconhecem livres e iguais em direitos e que compartilham os mesmos princípios. Com a promulgação da Constituição de 1988, a seguridade social deixa de ter uma conotação meramente social-trabalhista e assistencialista e passa a ter o significado de direito de cidadania,⁵⁶ norteada pelos princípios básicos consagrados no art. 194.

⁵² ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009. p. 38.

⁵³ SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**: de emancipaciones, liberaciones y dominaciones. Barcelona: Icaria, 2011. p. 26.

⁵⁴ QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 366. (grifo do autor).

⁵⁵ HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 14-25.

⁵⁶ RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, Brasília, DF, v 1, n. 17, p. 45, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

Houve uma densificação do significado social da previdência, que, orientada pelos princípios da universalidade, da redução das desigualdades sociais e da gestão democrática, para além de constituir um seguro, passa a ser um instrumento a serviço da solidariedade e da concretização da justiça social.

Na modernidade, o constitucionalismo tem passado por diversas transformações. Atualmente, a exigência de adaptação às necessidades de uma sociedade complexa e plural tem colocado em evidência a crise do constitucionalismo, chegando diversos autores a propor sua superação por diversas teorias que têm em comum a superação do positivismo, uma aproximação entre o Direito e a Moral e a constitucionalização dos direitos fundamentais.

O neoconstitucionalismo, que não se trata de um modelo consolidado, mas de algo cuja aplicação prática e dimensão teórica ainda está por se definir,⁵⁷ se coloca como um passo à frente na evolução da forma constitucional e inclui, além dos direitos fundamentais, formas de proteção desses direitos, como o controle da Administração Pública e a atuação mais ativa do Poder Judiciário a serviço da sua efetivação. Uma das formas dessa atuação é por meio da concretização dos direitos fundamentais e da hermenêutica constitucional.⁵⁸

A previdência social, segundo Daniel Machado da Rocha,⁵⁹ ainda é a mais significativa técnica de proteção social, tanto pelo amparo financeiro necessário para a manutenção do segurado e de sua família, quanto pela redistribuição de renda que possibilita e por tornar possível a manutenção de um nível mínimo de consumo nas situações de crise econômica.

Cabe questionar se os agentes públicos incumbidos da efetivação das políticas públicas de previdência social estão preparados para assumir seu papel no processo de construção democrática dos direitos dos trabalhadores rurais.

⁵⁷ CARBONELL, Miguel. Prefácio. In: _____. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2003. p. 11.

⁵⁸ A doutrina neoconstitucionalista ressalta a importância dos princípios constitucionais e busca uma aproximação entre o direito e a moral. Insere-se entre as chamadas correntes pós-positivistas. A esse respeito, Luís Roberto Barroso registra: “O *pós-positivismo* é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada *nova hermenêutica constitucional*, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética.” (BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 351-352, grifo do autor).

⁵⁹ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 12.

1.3.2 Constituição em sentido formal e em sentido material

A distinção entre normas constitucionais *formais* e *materiais* é um dos critérios classificações utilizados para a identificação da matéria própria da norma constitucional.⁶⁰ A busca pela essência da Constituição tem em Ferdinand Lassalle um dos seus primeiros expoentes. Em uma conferência proferida em 1863, intitulada *A essência da Constituição*, ele observou que toda sociedade politicamente organizada contém uma estrutura mínima que é a essência da constituição. Para Lassalle, a constituição jurídica é apenas uma folha de papel (*ein Blatt Papier*). A verdadeira constituição de um país tem fundamento nos fatores reais de poder (*Machtverhältnisse*).⁶¹

A separação entre constituição em sentido formal e material foi obra de Carl Schmitt,⁶² para o qual a constituição em sentido absoluto expressa a unidade política de um Estado ou sua maneira especial de organização política e social. Em sentido relativo, a constituição significa simplesmente lei constitucional.⁶³ A verdadeira Constituição, para Schmitt, é a que se refere às decisões políticas fundamentais que forma o suposto básico para as normatizações ulteriores.⁶⁴

Constituição em sentido formal se refere às normas constitucionais emanadas do poder constituinte e elaboradas de acordo com um procedimento legislativo específico. A esse respeito, Cristina Queiroz leciona:

A progressiva ‘formalização’ do conceito de constituição, que acompanha o desenvolvimento do moderno Estado constitucional, levou a sistematizar o seu conteúdo numa lei fundamental, num documento constitucional escrito, dotado de uma particular ‘força normativa’. O impulso para uma validade

⁶⁰ Para José Afonso da Silva, a distinção entre constituição material e constituição formal perde substância diante da ampliação do próprio conceito de direito constitucional, que passou a abranger as finalidades do Estado. (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 43).

⁶¹ Diz Lassalle: “*Wo die geschriebene Verfassung nicht der wirklichen entspricht, da findet ein Konflikt statt, dem nicht zu helfen ist und bei dem unbedingt auf die Dauer die geschriebene Verfassung, das bloße Blatt Papier, der wirklichen Verfassung, den tatsächlich im Lande bestehenden Machtverhältnissen, erliegen muß.*” (LASSALLE, Ferdinand. **Über Verfassungswesen**. Disponível em: <<http://www.gewaltenteilung.de/lassalle.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2013. Tradução nossa do original alemão: “Onde a Constituição escrita não corresponder à real, instala-se um conflito inevitável, que levará à Constituição escrita, uma mera folha de papel, a sucumbir perante a constituição real, a qual, na verdade, corresponde aos fatores reais de poder existentes no país.”

⁶² A contribuição de Schmitt para a teoria material da Constituição, por meio da distinção entre Constituição e Lei Constitucional, foi seu principal legado para o direito constitucional, como afirma Paulo Bonavides (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 103-104).

⁶³ SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madrid: Alianza, 1982. p. 29-44.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 44.

geral do seu conteúdo acabou por gerar a sua ‘formalização’ e ‘logicização’.⁶⁵

As normas inseridas na Constituição e que não dizem respeito aos elementos básicos da organização política do Estado são apenas formalmente constitucionais. Essas determinações, apesar de não serem materialmente constitucionais, somente podem ser alteradas ou suprimidas por meio de um procedimento mais solene e dificultoso do que o exigido para fazê-lo em relação à legislação ordinária. Essa distinção ganha relevância principalmente nas constituições rígidas, que são aquelas que não podem ser modificadas do mesmo modo que as leis ordinárias. Da rigidez constitucional nasce o princípio da supremacia da constituição. A esse respeito, José Duarte Neto explica:

A vinculação entre supremacia material e formal é estreita. A importância das normas materialmente constitucionais refreia o legislador em sua pretensão de modifica-las, porém, a previsão de um texto escrito e de um procedimento dificultoso tornam isso indiscutível. Enquanto a supremacia material confere somente um respeito político, a supremacia formal firma um compromisso dos legisladores a uma obediência jurídica.⁶⁶

A mera garantia de uma Constituição escrita, isto é, o *status* de lei constitucional não basta para legitimação de determinado conteúdo normativo. Como assevera Cristina Queiroz, “A legitimidade do conceito de constituição é essencialmente uma ‘legitimidade de conteúdos’ [...]”⁶⁷

Em seu aspecto material, a Constituição compreende o conjunto das determinações *mais importantes*,⁶⁸ que dizem respeito à estrutura do Estado e da sociedade, independentemente de suas fontes formais.⁶⁹ Apenas “[...] quando toma decisões políticas fundamentais que afectam a organização do Estado, a legislação integra o núcleo do ‘direito constitucional em sentido material’.”⁷⁰

Identificar as normas materialmente constitucionais é uma tarefa importante, pois elas se referem aos temas cuja essencialidade lhes dá a dignidade constitucional. São as normas básicas sobre a estrutura do Estado e as que enunciam os direitos fundamentais. Além das disposições referentes à organização política do Estado e dos direitos individuais, como as

⁶⁵ QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 120.

⁶⁶ DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 321.

⁶⁷ QUEIROZ, op. cit., p. 121.

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 81.

⁶⁹ QUEIROZ, op. cit., p. 123.

⁷⁰ Ibid., p. 124.

que dizem respeito à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade e à forma de governo, Paulo Bonavides ressalta que também possuem o caráter de Constituição em sentido material as normas relativas “[...] aos direitos da pessoa humana, tanto individuais quanto sociais.”⁷¹

O conjunto de normas que constitui o conceito de constituição em sentido material tem relevância para a interpretação e concretização dos princípios constitucionais. Daí a “[...] necessidade de o ‘programa’ e ‘âmbito’ das normas constitucionais se encontrarem ‘abertos’ à evolução da ‘realidade constitucional’.”⁷² Nesse sentido, José Afonso da Silva afirma:

A estabilidade das constituições não deve ser absoluta, não pode significar imutabilidade. Não há constituição imutável diante da realidade social cambiante, pois não é ela apenas um instrumento de ordem, mas deverá sê-lo, também, de progresso social.⁷³

A própria noção de *constituição material* “[...] teve seu sentido e conteúdo alterados ao longo do tempo.”⁷⁴ A partir do Estado Social, as constituições passaram a adquirir um conteúdo completamente modificado. As normas materialmente constitucionais tiveram seu significado ampliado para conteúdos destinados a transformar a realidade social, tornando-se parte, na expressão de José Joaquim Gomes Canotilho, da *constituição dirigente*.⁷⁵

Atualmente, o conteúdo da constituição material é referido à ideia de proteção da dignidade da pessoa humana⁷⁶ e expressa um sistema de valores que serve de fundamento para o ordenamento jurídico.

Os direitos fundamentais sociais são, portanto, normas *materialmente constitucionais*, o que implica reconhecer que fazer parte do núcleo essencial da Constituição. Expressam, dessa maneira, uma ordem de valores que deve ser densificada por meio da legislação ordinária e da atuação dos agentes do Poder Executivo e, em última análise, por meio das decisões do Poder Judiciário.

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 80.

⁷² QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 125-126.

⁷³ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 42.

⁷⁴ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 40.

⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. passim.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 41.

1.3.3 *Seguridade social na Constituição Federal*

A Carta de 1988, anunciada como a *Constituição Cidadã*, restaurou a democracia, e instaurou o Estado Democrático de Direito, caracterizando-se como uma constituição analítica, dirigente e programática. A ordem social destacou-se da econômica e ganhou espaço próprio. Como assenta José Afonso da Silva, a Constituição de 1988

[...] abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.⁷⁷

A importância dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal transparece já no início da sua leitura. No preâmbulo, a Assembleia Nacional Constituinte indica que o Estado Democrático tem como objetivo a garantia do “[...] exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos [...]” da sociedade brasileira, que se firma sobre a fraternidade e o pluralismo.

Para a análise do objeto deste estudo, merecem destaque, dentre os princípios fundamentais da República (art. 1º), o Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. O princípio da separação de poderes, estampado no art. 2º da Carta Maior, também tem especial relevo para o exame das tarefas que incumbem a cada um dos poderes da União. Fundada nesses preceitos, a Constituição da República busca, dentre seus objetivos primordiais (art. 3º), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses objetivos constituem ponto decisivo para a compreensão dos direitos sociais. O que se pretende, na democracia social brasileira, é garantir a dignidade de todos, por meio da melhoria de sua qualidade de vida, sem discriminações ou marginalizações, e diminuir as desigualdades sociais. É, pois, fundamental compreender o contexto sociológico no qual foram e ainda são construídas essas desigualdades, a fim de se averiguar a necessidade de se concretizarem determinadas medidas de políticas públicas.

⁷⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 124.

A segurança jurídica vem albergada explicitamente no artigo 5º, *caput*, e decorre também da interpretação de outros princípios, como os inscritos no artigo 5º, incisos XXXV, LIV, e até mesmo em princípios implícitos como o duplo grau de jurisdição. Está prevista também como direito social (CF, art. 6º, *caput*). O Poder Judiciário, na Constituição de 1988, ganhou um papel de destaque em relação à concretização dos direitos fundamentais sociais e à garantia da segurança jurídica, princípios esses que devem ser harmonizados na solução de controvérsias nas quais está em jogo a dignidade da pessoa humana.

A Constituição trata dos direitos sociais no Capítulo II do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais). Explicita, no artigo 6º, *caput*, a saúde, a previdência e a assistência social. Entretanto, o detalhamento desses direitos é feito nos artigos 194 a 204. O art. 7º da Constituição iguala os trabalhadores urbanos e rurais em relação aos direitos estabelecidos em seus incisos e deixa aberta a proteção constitucional em relação a outros direitos necessários para a melhoria de sua condição social. Essa abertura constitucional não pode deixar de ter significado para a compreensão dos direitos fundamentais. O princípio da justiça social (art. 170, *caput*, e art. 193) é um princípio da ordem econômica e social que indica a abertura constitucional para a realização da democracia social.

Há uma grande quantidade de cidadãos em situação de vulnerabilidade. Esses cidadãos são aqueles que estão em condições de miséria, sem acesso aos bens sociais mais indispensáveis, como educação, trabalho digno, saúde, moradia etc. No Brasil, o Governo Federal identificou 16,2 milhões de pessoas situação de pobreza extrema, que vivem com menos de R\$ 70,00 por mês, dos quais 7,6 milhões vivem em áreas rurais.⁷⁸ No intuito de erradicar a pobreza, o Governo Federal tem lançado mão de planos como o Fome Zero, o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria.

Além da tarefa de eliminar a miséria no país, impõe-se que sejam efetivadas medidas para aumentar a renda dos brasileiros em geral. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁷⁹ em 2010, 25% das pessoas tinham rendimento médio nominal mensal domiciliar *per capita* de até R\$ 188,00 e metade da população recebia até R\$

⁷⁸ Sobre o assunto, vejam-se as notícias em: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **MDS prorroga prazo de edital para compra de sementes crioulas de agricultores familiares**. 24 nov. 2011. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/mds-prorroga-prazo-de-edital-para-compra-de-sementes-crioulas-de-agricultores-familiares>>. Acesso em: 5 abr. 2013; Id. **Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

⁷⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Sociais Municipais 2010**. 2011b. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2019>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

375,00, valor esse inferior ao salário mínimo da época (R\$ 510,00). A necessidade de maior proteção à população rural é ainda mais evidente, uma vez que, enquanto cerca da metade da população urbana recebia, em média, até R\$ 415,00, esse valor, nas áreas rurais, era em torno de R\$ 170,00. É certo que a garantia de salário digno é tarefa a ser cumprida pela política salarial. Entretanto, não se pode olvidar que a solidariedade traz como uma das metas da seguridade social a diminuição das desigualdades sociais.

A Constituição Federal não garantiu direitos desnecessários. É crucial que esses direitos sejam realizados da forma mais ampla possível e, para que isso ocorra, “[...] é necessário que a lei, por força da ação dos operadores do direito, seja convertida em um instrumento de ação concreta do Estado Democrático de Direito.”⁸⁰

A seguridade é uma técnica de ampla proteção social, custeada por toda a sociedade, que compreende um plano de benefícios mais abrangente que o seguro social, incluindo, ao lado dos benefícios e serviços previdenciários, prestações assistenciais e serviços sociais.⁸¹ Não se confunde com o seguro social, técnica específica da seguridade destinada à proteção de clientela definida, de caráter contributivo e submetida a diretrizes atuariais. Conhecido no Brasil como previdência social, o seguro social é um seguro obrigatório, organizado e regulamentado pelo Estado. A seguridade, por sua vez, é um sistema mais amplo, que assegura a qualquer pessoa as condições mínimas para uma existência digna e deve contemplar, pelo menos, a previdência e a assistência social.

O Brasil caminhou rumo a uma seguridade social de acordo com as premissas elaboradas pelo Plano Beveridge,⁸² com o Estado arcando com os custos dos benefícios sociais, inclusive para os não contribuintes, a partir da Constituição de 1988,⁸³ pelo menos em relação à saúde e à assistência social, já que a previdência ainda socorre somente àqueles que contribuem.

⁸⁰ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 72.

⁸¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 55.

⁸² Em 1941, William Beveridge, incumbido pelo governo britânico de presidir uma comissão responsável pelo estudo sobre a seguridade social naquele país, apresentou uma nova proposta, que recebeu influências das ideias de Roosevelt e Keynes e buscava suprir todas as necessidades humanas por meio do combate à miséria e promover uma distribuição de renda mais igualitária. As conclusões dessa comissão resultaram em dois relatórios: o primeiro, *Social Insurance and Allied Services*, publicado em 1942, e o segundo intitulado *Full Employment in a Free Society*, de 1944. Essas propostas ficaram conhecidas como Plano Beveridge e instituíram um novo modelo de política social. Seus fundamentos se espalharam com rapidez e influenciaram as reformas implantadas em diversos países nos anos seguintes.

⁸³ PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2002. p. 69.

Atualmente, a previdência social, a saúde e a assistência social são direitos sociais fundamentais (CF, art. 6º) compreendidos na seguridade social, que é definida no art. 194, *caput*, da Constituição Federal como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Embora a Carta Magna não defina o que é a saúde, dispõe que se trata de um “[...] direito de todos e dever do Estado [...]”. Compreende um conjunto de ações públicas e privadas voltadas à prevenção e ao tratamento de doenças garantido por meio de políticas sociais e econômicas que busquem a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 196).

As ações e serviços públicos de saúde constituem um sistema único que integra uma rede regionalizada e hierarquizada. Juntamente com a assistência e a previdência social, a saúde faz parte da seguridade social e constitui um direito fundamental cuja efetivação cabe aos poderes do Estado, sempre da forma mais ampla possível dentro das limitações econômicas do país.

A assistência social é uma política pública não contributiva, complementar à previdência, que tem como função atender às necessidades básicas dos indivíduos sem condições de prover o próprio sustento não amparados pela previdência social. Compreende, assinala Wladimir Novaes Martinez,

[...] um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações.⁸⁴

A Constituição de 1988 disciplinou que a saúde e a assistência social são asseguradas a toda a população, indistinta e independentemente de contribuições. Assim, os serviços de saúde e assistenciais não exigem contraprestação ou mesmo filiação dos beneficiários. O direito surge quando verificada a situação de hipossuficiência que irá determinar o fornecimento de dinheiro, alimentos, serviços de saúde etc.

Quanto à previdência social, no Brasil, foi inicialmente prestada por meio de restritas a certas categorias de trabalhadores, ora com características mutualistas, ora com os contornos de entidade civil. Merecem ser citados o Montepio dos Órfãos e Viúvas dos

⁸⁴ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 83.

Oficiais da Marinha (1795), e a Sociedade de Socorros Mútuos Brasileiros (1828) e o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado (Mongeral), de 1835.

A Constituição de 1891 foi a primeira a utilizar a palavra *aposentadoria*, no art. 75, que assegurou a aposentadoria aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da nação.⁸⁵ Entretanto, não havia a previsão de qualquer contribuição para o financiamento desse benefício.

A Lei n. 3.724/1919 instituiu a obrigatoriedade do pagamento pelos empregadores de indenização em decorrência dos acidentes de trabalho que seus empregados viessem a sofrer.

Anteriormente a 1923, a proteção previdenciária tinha como nota característica a previsão de cobertura para os servidores públicos.⁸⁶ O marco inicial da Previdência Social no Brasil é considerado o Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves,⁸⁷ que determinou a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados de cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país. Esse decreto previa assistência médica, fornecimento de medicamentos, aposentadoria ordinária (equivalente à aposentadoria por tempo de serviço), aposentadoria por invalidez e pensão por morte. O custeio era feito pelos ferroviários e pelos usuários.

O Decreto Legislativo n. 5.109/1926 estendeu os benefícios da Lei Eloy Chaves aos empregados portuários e marítimos.⁸⁸ Em seguida, foram criadas diversas caixas de aposentadorias e pensões, as quais, desde o início, apresentavam inconvenientes, em razão da dificuldade de se obter um funcionamento adequado para instituições pulverizadas. Além disso, um grande número de trabalhadores não tinha acesso à proteção previdenciária.

⁸⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 jun. 2013.

⁸⁶ PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2002. p. 51.

⁸⁷ BRASIL. Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados [sic]. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1923. v. 1. p. 126. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013. Nesse sentido, MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr: 2001a. p. 22. Impõe registrar que a Lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, foi precursora em cuidar da matéria previdenciária ao tornar obrigatório o seguro contra acidentes do trabalho em algumas atividades.

⁸⁸ BRASIL. Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926. Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas [sic]. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1926. Seção 1. p. 24113. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

Na década de 1930, a previdência deixou de ser estruturada por empresa e passou a ser organizada por entidades de âmbito nacional, que abrangeram trabalhadores de uma mesma atividade ou de atividades afins. Enquanto o seguro dos servidores públicos e dos ferroviários permaneceu no sistema de caixas, para as demais categorias profissionais foram criados diversos institutos de aposentadoria e pensões que compreendiam os empregados de categorias como os marítimos, os bancários, os comerciários os servidores do Estado e os empregados em transporte e cargas. Essas entidades passaram a ser organizadas como autarquias administradas pelo Estado. O sistema era financiado de forma tripartite pelos empregados, pelas empresas e pelo governo.

A Constituição de 1934 foi pioneira ao dispor de forma significativa sobre o direito social (art. 121, § 1º, *h*).⁸⁹ Influenciada pelo constitucionalismo social, notadamente pela Constituição de Weimar, a Carta de 1934 trouxe para seu texto a previsão do financiamento tripartite da Previdência Social pela União, pelos empregadores e pelos empregados. Previa a cobertura para os casos de velhice, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho ou morte. Foi a primeira constituição a se referir de modo expresso à previdência, embora sem qualificá-la de *social*.

James Malloy ressalta que a extensão da proteção previdência social foi associada ao modelo de economia agroexportador primário adotado no Brasil, pois sua expansão começou pelos trabalhadores das atividades de infraestrutura como as estradas de ferro, docas, serviços públicos e frota mercante, estendendo-se depois aos trabalhadores do comércio e dos bancos e, por fim, aos da indústria, setor menos desenvolvido da economia.⁹⁰ Apesar de baseada nesse modelo, entretanto, os trabalhadores rurais permaneceram excluídos da proteção previdenciária até a década de 1960.

A Constituição de 1937 representou um retrocesso em matéria de direitos sociais.⁹¹ Essa Carta consagrou o trabalho como um dever social (art. 136) e utilizou a expressão *seguro social* em lugar de previdência.⁹² Marcou um período em que houve repressão ao movimento operário. Apesar da liberdade sindical, apenas um sindicato de cada

⁸⁹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

⁹⁰ MALLOY, James M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986. p. 75.

⁹¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 21.

⁹² BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

categoria foi oficialmente reconhecido, substituindo-se os seus líderes por outros de confiança do governo.

As iniciativas de reforma da previdência encontraram grande resistência de diversas categorias, líderes sindicais e políticos que de certa forma dependiam das várias instituições de previdência. A Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (Decreto-lei n. 7.526/1945) buscou a unificação do direito previdenciário, mas não alcançou eficácia jurídica.⁹³ A referida lei criou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que não chegou a ser instituído.

A Constituição de 1946 restaurou os direitos sociais fixados na Carta de 1934. Designou a Previdência Social com esse nome pela primeira vez num texto constitucional e fixou a competência da União para legislar sobre normas gerais de previdência social. Pautou a organização da ordem econômica consoante os princípios da justiça social (art. 145) e instituiu, no artigo 157, inciso XVI, a “[...] previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte.”⁹⁴ É de destacar a Emenda Constitucional n. 11/1965, que acrescentou um parágrafo único ao artigo 157, estabelecendo a obrigatoriedade da precedência do custeio.⁹⁵

Os institutos de aposentadoria e pensões, cada um com uma organização administrativa própria, passavam por uma crise financeira e a cada ano crescia a dívida da União com a Previdência Social. Entretanto, antes de 1960, o maior progresso legislativo no sentido da unificação da previdência ocorreu em 1953, quando as diversas caixas foram reunidas na Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (Capfesp).

Em 1954, o governo Vargas instituiu um plano de reforma, por meio do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, o qual, embora não houvesse cuidado da unificação administrativa dos diversos institutos, estabelecia normas gerais previdenciárias. Esse regulamento, entretanto, foi revogado por Café Filho, sob o argumento de que era inconstitucional legislar por meio de decreto.

⁹³ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr: 2001a. p. 43

⁹⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

⁹⁵ Id. Emenda Constitucional n. 11, de 1965. Acrescenta parágrafo ao art. 157 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 1965. Seção 1. p. 3393. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-11-31-marco-1965-364966-publicacaoriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

Um grande passo legislativo foi a criação da Lei n. 3.807/1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), que unificou a legislação previdenciária e padronizou os procedimentos administrativos.⁹⁶ Contudo, os diversos IAPs continuaram atuando. Subsistiam a desigualdade, a ineficiência e outras mazelas de um sistema do qual a maior parcela dos necessitados (dentre eles os trabalhadores rurais, as domésticas e os urbanos em ocupações informais) estava excluída.

Durante o governo Goulart foram feitas concessões na área social. Em 1962, reintroduziu-se a aposentadoria por tempo, após 35 anos de serviço; em 1963, foi concedida a gratificação natalina e nesse mesmo ano foi estendida a previdência ao trabalhador rural. As políticas adotadas pelo governo provocaram a reação da direita, que resultou na revolução de 1964. Com o regime autoritário introduzido pelo governo militar, foi possível a realização de reformas no sistema previdenciário. O Decreto-Lei n. 72/1966 criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e procedeu à unificação administrativa dos antigos IAPs, a qual, todavia, não foi total, pois subsistiram o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos (Iapfesp), o Instituto da Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), que abrangia os funcionários públicos federais, e o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (Sasse), que contemplava os empregados das caixas econômicas federais.⁹⁷

A Lops teve a importância de uniformizar as contribuições e os benefícios dos diversos institutos. O Estado foi encarregado do pagamento de pessoal, dos custos da administração do sistema e também da cobertura de eventuais insuficiência de recursos financeiros, o que significou, “[...] em termos de regime de financiamento, o traspasso de regime de capitalização coletiva para regime de repartição simples.”⁹⁸

⁹⁶ BRASIL. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a lei orgânica da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 set. 1960. p. 12157. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁹⁷ Id. Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os institutos de aposentadoria e pensões e cria o instituto nacional de previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1966b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10072.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁹⁸ RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, v. 1, n. 17, p. 43, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

No que diz respeito ao seguro de acidente de trabalho, apesar de ter sido previsto desde 1919 e incluído na Constituição de 1934, permaneceu administrado por seguradoras privadas até 1967, quando foi oficialmente integrado à previdência social.

A previdência social vigente até meados da década de 1960 foi marcada pela desigualdade na distribuição dos benefícios e no financiamento. Como afirma James M. Malloy,⁹⁹ a previdência social no Brasil foi caracterizada pela intensa estratificação dos grupos segurados e por um sistema financeiro que onerava consideravelmente a população em geral e, em especial os trabalhadores pobres urbanos e rurais, que permaneceram excluídos da cobertura previdenciária, mas tiveram de suportar uma proporção significativa da carga do sistema.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 não trouxeram inovações substanciais em relação à de 1946.¹⁰⁰ Em linhas gerais, o artigo 158 reproduziu as disposições contidas no art. 157 da Carta Magna de 1946.

Na linha evolutiva do direito previdenciário brasileiro, é necessário mencionar a relevância das duas Consolidações das Leis da Previdência Social (CLPS), instituída pelos Decretos n. 77.077/1976 e n. 89.312/1984),¹⁰¹ bem como a Lei n. 6.439/1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com o objetivo de integrar os regimes de benefícios e serviços dos trabalhadores urbanos, a cargo do INPS, dos rurais, incumbido ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), e dos funcionários públicos civis da União, a cargo do Ipase.¹⁰²

Na Constituição de 1988, a previdência social, ao lado da saúde e da assistência social, é espécie do gênero seguridade social (art. 194), e está organizada sob a forma de regime geral, com o intuito de garantir os meios necessários à subsistência dos segurados e seus dependentes no caso dos riscos sociais previstos pelo sistema.

⁹⁹ MALLOY, James M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986. p. 119.

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1967b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

¹⁰¹ Id. Decreto n. 77.077, de 24 de janeiro de 1976. Expede a consolidação das leis da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 fev. 1976. p. 1489. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77077.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013; BRASIL. Decreto n. 89.312, de 23 de janeiro de 1984. Expede nova edição da consolidação das leis da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1984. p. 1113. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89312.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

¹⁰² Id. Lei n. 6.439, de 1 de setembro de 1977. Institui o sistema nacional de previdência e assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1977. p. 11617. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

Diferentemente da saúde e da assistência, a previdência social constitui um conjunto de ações cuja realização depende de contrapartida dos segurados. A previdência pública, no Brasil, existe ao lado da previdência privada e comporta duas espécies: o regime próprio, destinado a cobrir os riscos sociais dos servidores públicos federais, estaduais e municipais titulares de cargo efetivo, e o regime geral, para os trabalhadores da iniciativa privada.

Em 1990, por meio do Decreto n. 99.350/1990, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que passou a abranger as atribuições do Iapas e do INPS.¹⁰³ No mesmo ano, no processo de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), que funcionava em conjunto com o INPS, foi incorporado ao Ministério da Saúde e, em 1993, foi extinto.

O Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social foi instituído pela Lei n. 8.212/1991, responsável pela regulamentação do orçamento da Seguridade Social.¹⁰⁴ O Plano de Benefícios da Previdência Social (PBPS), estabelecido pela Lei n. 8.213/1991, definiu como segurados obrigatórios o empregado, inclusive o doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e o segurado especial.¹⁰⁵ Possibilitou-se ainda a filiação como segurados facultativos àqueles que não exercem atividade remunerada e não estejam filiados a outro regime. O Regulamento da Previdência Social (RPS) é feito atualmente pelo Decreto n. 3.048/1999.¹⁰⁶

A Lei n. 8.212/1991 criou o Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS) e a Lei n. 8.213/1991 instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgãos superiores de deliberação colegiada com composição quadripartite (Estado, trabalhadores, empregadores e aposentados). Ambos os conselhos, entretanto, sempre ficaram aquém de suas

¹⁰³ BRASIL. Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o quadro distributivo de cargos e funções do grupo-direção e assessoramento superiores de suas unidades centrais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 jun. 1990b. p. 12447. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

¹⁰⁴ Id. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. p. 14.801. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁰⁵ Id. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. p. 14.809. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁰⁶ Id. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999a. p. 50. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

possibilidades de atuação como órgãos de gestão democrática das políticas de seguridade social.¹⁰⁷

Os servidores públicos, até a década de 1990, contribuíam apenas para o benefício de pensão por morte, com a alíquota de 6% sobre sua remuneração. A Constituição de 1988 instituiu o Plano de Seguridade do Servidor Público (CF, art. 40). Em 1993, com a Emenda Constitucional n. 3, o caráter contributivo foi estendido para os demais benefícios do regime próprio, financiado com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.¹⁰⁸ A previdência do setor público apresentava vantagens como a integralidade dos proventos e a e paridade com os vencimentos dos servidores da ativa. Entretanto, os gastos gerados com o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos foram objeto de crítica, imputando-se-lhes a responsabilidade pelo déficit da Previdência. Há vozes na doutrina, entretanto, que sustentam não existir o indigitado déficit e que, mesmo que exista, não é obra da previdência do regime próprio.¹⁰⁹

No Brasil, reformas constitucionais recentes alteraram os regimes público e privado de previdência. A Emenda Constitucional n. 20/1998, dentre outras alterações promovidas para adaptar a previdência às condições econômicas do país, extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço.¹¹⁰ No regime próprio, como regra geral (CF, art. 40), fixou a aposentadoria do servidor público com 35 anos de contribuição e 60 de idade e da servidora com 55 anos de idade e 30 de contribuição. As Emendas n. 41/2003¹¹¹ e

¹⁰⁷ RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, v 1, n. 17, p. 49-50, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

¹⁰⁸ BRASIL. Emenda constitucional n. 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 mar. 1993. p. 3209. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁰⁹ Nesse sentido, Sérgio Pinto Martins afirma que o argumento do déficit é muitas vezes utilizado pelo governo para justificar a não realização das políticas públicas previdenciárias. (MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 11).

¹¹⁰ BRASIL. Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹¹¹ Id. Emenda constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2003d. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

n. 47/2005¹¹² modificaram o regime de previdência dos servidores públicos trazendo regras de transição para os que tenham ingressado até a data de publicação das Emendas 20 e 41. Além disso, a Emenda 41 introduziu o regime de previdência complementar e estabeleceu a contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime próprio que excederem o teto do Regime Geral.

A análise da evolução legislativa da previdência social no Brasil permite constatar que ela foi instituída de modo fragmentado. Verifica-se, ademais, uma tendência de unificação e integração das políticas de previdência, principalmente após a Constituição de 1988. Observam-se três momentos fundamentais dessa integração: primeiramente em relação aos diversos institutos que amparavam o setor privado, na década de 1960; um segundo passo foi a unificação da previdência urbana e rural promovida pela Constituição de 1988; e, finalmente, a sinalização de uniformidade em relação à previdência dos regimes próprio e geral com as reformas introduzidas pelas EC 20/1998, 41/2003 e 47/2005.

As mais importantes alterações promovidas pela Constituição de 1988, entretanto, foram as relacionadas aos trabalhadores rurais, que obtiveram igualdade em relação aos urbanos. Essas modificações serão objeto de estudo no Capítulo II, que irá tratar da aposentadoria dos trabalhadores rurais idosos.

Apesar das pressões neoliberais por reformas da seguridade social, da previdência em especial, ela ainda é essencial para a manutenção da economia e o desenvolvimento social do país.

1.4 Seguridade social como direito fundamental material

Não obstante sofrerem as influências do contexto histórico e social, os direitos fundamentais situam-se não no âmbito do direito natural, mas na base da ordem jurídica positiva. Por isso, Robert Alexy, um dos mais influentes teóricos dos direitos fundamentais da atualidade, afirma que uma teoria jurídica dos direitos fundamentais, enquanto teoria do direito positivo de um dado ordenamento jurídico, é uma teoria dogmática.¹¹³ Na doutrina nacional, para Ingo Wolfgang Sarlet, o critério da concreção positiva também é o mais

¹¹² BRASIL. Emenda constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 jul. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹¹³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 32.

adequado para o estudo dos direitos fundamentais, os quais “[...] nascem e se desenvolvem com as Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados.”¹¹⁴

O constitucionalismo evoluiu no sentido da inclusão dos direitos sociais no catálogo dos direitos liberais no texto das constituições, dentre eles o direito à previdência social. A positivação dos direitos fundamentais nas constituições expressa os valores compartilhados pela comunidade.

Afirma Ingo Wolfgang Sarlet,¹¹⁵ que a positivação dos direitos fundamentais os fez integrar o núcleo substancial da Constituição, formado pelas decisões fundamentais. Ademais, acrescenta o citado autor que

[...] os direitos fundamentais, na condição de normas que incorporam determinados valores e decisões essenciais que caracterizam sua fundamentalidade, servem, na sua qualidade de normas de direito objetivo e independentemente de sua perspectiva subjetiva, como parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos estatais.¹¹⁶

Também Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia destacam a importância do posicionamento dos direitos sociais como direitos fundamentais: “[...] uma vez localizados constitucionalmente os direitos sociais e colocados como direitos fundamentais, nossa dinâmica de interpretação vai ser aquela que busca a unidade político-constitucional dentro desse sistema.”¹¹⁷

Os direitos fundamentais integram um sistema aberto e flexível no âmbito da Constituição.¹¹⁸ Esses direitos configuram princípios finalísticos¹¹⁹ que em sua maior parte carecem de intermediação do legislador para serem concretizados.

As características ordinariamente atribuídas à Constituição de 1988, dentre elas o pluralismo, o caráter analítico e o viés programático e dirigente, enunciam, para Ingo Wolfgang Sarlet, “[...] certa desconfiança em relação ao legislador infraconstitucional [...]”¹²⁰

¹¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 31-35.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 61.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 147.

¹¹⁷ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 70.

¹¹⁸ SARLET, 2010, *op. cit.*, p. 72.

¹¹⁹ QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 373.

¹²⁰ SARLET, 2010, *op. cit.*, p. 65.

Os direitos fundamentais possuem uma fundamentalidade formal e material. São formalmente materiais¹²¹ por figurarem escritos no texto constitucional, estando no ápice do ordenamento na qualidade de normas constitucionais, sujeitos, portanto, aos limites formais e materiais do procedimento de reforma da Constituição. Possuem aplicação imediata (art. 5º, § 1º, CF) e vinculam a produção normativa infraconstitucional, sua execução e a solução jurídica das controvérsias a respeito da sua efetivação.

Para além do aspecto formal, é preciso destacar a fundamentalidade material, consoante leciona Robert Alexy:

À fundamentalidade formal soma-se a *fundamentalidade substancial*. Direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais são fundamentalmente substanciais porque, com eles, são tomadas decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade.¹²²

A fundamentalidade material, conforme assevera Ingo Wolfgang Sarlet, “[...] decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade.”¹²³ Acrescenta o mencionado autor que o reconhecimento da fundamentalidade material

[...] permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal.¹²⁴

Os valores expressos na Constituição direcionam o desenvolvimento da pessoa humana em um determinado contexto.¹²⁵ Os direitos fundamentais devem ser compreendidos tanto do ponto de vista dos indivíduos como sob a ótica da comunidade que compartilha os princípios que eles pretendem materializar.¹²⁶ Assim, devem ser considerados sob as perspectivas subjetiva e objetiva. Daniel Machado da Rocha enfatiza:

¹²¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 74.

¹²² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 522. (grifo do autor).

¹²³ SARLET, 2010, op. cit., p. 75.

¹²⁴ Ibid., p. 75.

¹²⁵ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 86.

¹²⁶ SARLET, 2010, op. cit., p. 141.

A descoberta da faceta objetiva dos direitos fundamentais desencadeou uma profunda renovação nos fundamentos da dogmática dos direitos fundamentais os quais, como direitos de dupla face, não se limitam a uma função de direitos de defesa nem tampouco ficam restritos à noção de direitos subjetivos.¹²⁷

Na sua vertente objetiva, as normas de direitos fundamentais não se limitam à função de direitos de defesa contra atos do poder público, mas configuram um “[...] conjunto de objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos [...]”.¹²⁸ Nesse sentido, “[...] apresentam um caráter objetivo e instrumental de defesa de determinados bens jurídicos fundamentais [...]”.¹²⁹ A faceta objetiva também mostra importantes desdobramentos ao atuar no controle de constitucionalidade das leis, na interpretação e aplicação do direito infraconstitucional e na identificação de um *dever geral* do Estado de torná-los efetivos.¹³⁰ Está relacionada à sua dimensão axiológica, como expressão de valores fundamentais da ordem jurídica, e aponta para o reconhecimento de efeitos jurídicos autônomos que transcendem a perspectiva subjetiva.¹³¹

A aceitação da perspectiva objetiva torna legítima a imposição de restrições aos direitos subjetivos individuais e também à limitação dos próprios direitos fundamentais, resguardado o seu núcleo essencial, no interesse da comunidade.¹³² Além disso, aponta-se sua *eficácia dirigente* em relação aos órgãos do Estado.¹³³ No aspecto objetivo, a irradiação normativa dos direitos fundamentais atinge todos os poderes do Estado, os quais têm o dever de garantir a efetividade do seu conteúdo.

Como normas que incorporam certos valores e decisões fundamentais, prestam-se como parâmetros para o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos. Ademais, possuem uma *eficácia irradiante* que fornece as diretrizes para a aplicação e interpretação das normas infraconstitucionais. Assinalam também *deveres de proteção* do Estado, a quem cabe protegê-los contra atos do próprio poder público e de particulares. Funcionam, outrossim, como critérios para a instituição de organizações estatais e para a

¹²⁷ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 86-87.

¹²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 143.

¹²⁹ ROCHA, D. M., op. cit., p. 87.

¹³⁰ Ibid., p. 88.

¹³¹ SARLET, 2010, op. cit., p. 144.

¹³² Ibid., p. 146.

¹³³ Ibid.

formatação do procedimento ordenados no sentido de garantir a eficácia dos direitos fundamentais.¹³⁴ Assim, não podem ser considerados apenas como direitos de defesa; há direitos fundamentais que funcionam como parâmetros para a organização e procedimento das atividades públicas, direitos esses de cunho procedimental, como é o caso do direito à previdência social.

Quanto à perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais, possui relevância na justiciabilidade de tais direitos, evidenciando-se a sua exigibilidade para que sua efetividade convirja para a concretização da dignidade da pessoa humana.

Ingo Wolfgang Sarlet, com fundamento nas lições de Robert Alexy,¹³⁵ classifica os direitos fundamentais em dois grupos: os direitos de defesa e os direitos a prestações. José Joaquim Gomes Canotilho fala em função de defesa, de prestação social, de proteção perante terceiros e de não discriminação.¹³⁶

Os direitos de defesa, de inspiração liberal, buscam evitar ingerências indevidas na esfera da liberdade individual. Reclamam, por isso, uma conduta negativa tanto dos poderes públicos como de particulares. Incluem-se nesse grupo os direitos à liberdade e à igualdade formal, bem como os destinados a proteger o indivíduo contra ingerências estatais indevidas.

A origem dos direitos a prestações está no Estado Social, a partir da constatação de que a mera garantia das liberdades individuais era insuficiente para garantir o pleno desenvolvimento da pessoa humana com dignidade e diminuir as disparidades sociais germinadas na sociedade industrial capitalista. Exigem condutas positivas consistentes em um comportamento ativo do Estado, bem como a conscientização dos agentes incumbidos da realização das políticas públicas no intuito de promover a dignidade humana, almejar a igualdade material e alcançar a justiça social. Dentre esses direitos, além dos preponderantemente prestacionais, identificam-se direitos sociais de defesa, como o direito de greve.

Os direitos a prestações subdividem-se em direitos à proteção e direitos à participação na organização e no procedimento. Como exemplos de direitos à proteção, Daniel Machado da Rocha cita o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho e o direito

¹³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 147-151.

¹³⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. passim, especialmente p. 433 et. seq.

¹³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 407-410.

à assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas (CF, art. 7º, incs. XXII e XXV).¹³⁷

A participação na organização e no procedimento é um aspecto essencial para a efetivação dos direitos fundamentais, a fim de permitir aos cidadãos a integração nos processos decisórios relacionados às políticas de que são os destinatários. Nesse sentido, destaca-se o princípio do caráter democrático e descentralizado da administração (CF, art. 194, parágrafo único, inc. VII), que determina a gestão quadripartite da seguridade social, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Marco Aurélio Serau Junior anota que nem todos os direitos fundamentais sociais obedecem à lógica prestacional, já que podem ser concretizados por meio de uma ação do Estado normativa regulatória.¹³⁸

Conceituar os direitos fundamentais apenas sob o viés formal é insuficiente, já que a própria Constituição admite de modo expresso a existência de outros direitos situados fora do catálogo nela expresso, localizados tanto na Constituição como fora dela.¹³⁹ A conceituação dos direitos fundamentais “[...] exige tanto uma determinação hermenêutica quanto uma construção dogmática vinculada ao contexto constitucional vigente.”¹⁴⁰

O conceito material de direitos fundamentais significa que é admitida a existência de direitos que, embora não constantes formalmente do texto constitucional, em razão do seu conteúdo, pertencem à Constituição de um Estado.¹⁴¹

Sob o ponto de vista da teoria dogmática dos direitos fundamentais, o conceito material de direitos fundamentais remete a uma ordem de valores e princípios à qual aderiu o direito constitucional brasileiro, valores esses compartilhados consensualmente pela comunidade.¹⁴² Trata-se de uma compreensão aberta e dinâmica dos direitos fundamentais consagrada pelo art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, que abrange os direitos expressamente positivados (situados no texto constitucional e nos tratados internacionais) e os não escritos

¹³⁷ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 92.

¹³⁸ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 110.

¹³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 75.

¹⁴⁰ Ibid., p. 76.

¹⁴¹ Ibid., p. 78.

¹⁴² Ibid., p. 80.

(os direitos fundamentais implícitos e os que decorrem do regime e dos princípios adotados pela Lei Fundamental).¹⁴³

Com a superação do paradigma normativo liberal, a seguridade social constitui um direito fundamental material. A aplicação dos dispositivos legais que disciplinam a seguridade social deve propiciar a manutenção da dignidade dos beneficiários como parte da tarefa de efetivação dos direitos fundamentais sociais. Marco Aurélio Serau Junior destaca que a seguridade social é parte integrante da Constituição material, uma vez que

É elemento estruturante do Estado, particularmente uma forma de contenção do excessivo poder de alguns em detrimento dos outros (mais exatamente a detenção do poder econômico e social), operando através dos inúmeros desdobramentos do princípio da solidariedade, e seu aspecto específico de redistribuição de renda, e das demais políticas públicas que lhe são pertinentes.¹⁴⁴

A *jusfundamentalidade* material da seguridade social tem como sustentáculo a dignidade da pessoa humana, que restringe e limita a atuação do legislativo e dos demais Poderes do Estado, cujo objetivo é alcançar o bem comum e garantir o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Não é possível, portanto, equiparar a seguridade ao *mínimo existencial*, pois dessa forma seu *status* seria o de norma apenas formalmente constitucional.¹⁴⁵

Ao lado da afirmação da saúde, da previdência e da assistência social como direitos fundamentais, o reconhecimento, na ordem internacional, dos direitos dos idosos à sua fruição, bem como do direito à alimentação e habitação adequadas, é essencial para assegurar que o Estado promova políticas que garantam os recursos necessários para que idade avançada não signifique que as novas gerações assistirão ao definhamento das anteriores ansiosas por substituí-lhes. A dignidade deve permanecer ao longo de toda a vida humana. Cumpre aceitar o avanço etário como etapa natural e privilegiada da vida, daí a importância de se efetivarem os direitos dos idosos, principalmente em relação à fruição de bens que passaram anos ajudando a construir.

O reconhecimento da seguridade como um direito fundamental material implica consequências para a aplicação das normas de direito previdenciário, dentre elas a relevância

¹⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 87.

¹⁴⁴ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 161.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 164-167.

dos princípios constitucionais, que refletem os valores éticos compartilhados pela comunidade e cuja efetivação deve ser continuamente buscada pelo Estado.

1.5 Alguns princípios da seguridade social

A seguridade social está edificada sobre princípios que traduzem uma ordem de valores direcionados à garantia da efetivação da dignidade humana por meio da proteção previdenciária, das ações da saúde e da assistência social. Como observa Paulo Bonavides,¹⁴⁶ os princípios, a partir do pós-positivismo, sob as influências principalmente de Ronald Dworkin¹⁴⁷ e Robert Alexy,¹⁴⁸ foram erigidos à categoria das normas, passando a ser tratados como direito. Assim como as regras, os princípios são espécies de normas.

Em razão do seu alto teor de abstração, os princípios funcionam como critério de interpretação e integração do texto constitucional. Canalizam bens e valores constitucionais e por isso, como leciona José Afonso da Silva, constituem “[...] ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas por todo o sistema normativo [...]”.¹⁴⁹ Já se tornou clássica a definição de princípio proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio [...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.¹⁵⁰

Os princípios constitucionais, escreve Luís Roberto Barroso, “[...] são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que

¹⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 264.

¹⁴⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. passim.

¹⁴⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. passim.

¹⁴⁹ Cabe observar que o mencionado constitucionalista contrapõe os princípios às normas, entendidas estas como “[...] preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo”, não os percebendo como espécies destas. (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 95-96).

¹⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 629-630.

instituí.”¹⁵¹ Eros Roberto Grau, com fundamento no conceito de Jerzy Wróblewski, afirma que os princípios “[...] são regras, palavras (*noms*) ou construções que servem de base ao direito como fontes de sua criação, aplicação ou interpretação.”¹⁵² Robert Alexy leciona que os princípios são “*mandamentos de otimização*”, isto é, “[...] normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.”¹⁵³ Daí se concluir que não se trata de categorias absolutas, pois são dependentes não só de possibilidades fáticas, mas também de possibilidades jurídicas, cujo âmbito é determinado por princípios e regras colidentes. Nessa mesma linha, José Joaquim Gomes Canotilho define os princípios como “[...] normas jurídicas impositivas de uma *otimização*, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionamentos fáticos e jurídicos.”¹⁵⁴

Dentre os autores da área previdenciária, Wladimir Novaes Martinez, em trabalho monográfico, conceitua os princípios como “[...] diretrizes fundamentais básicas, norteadoras da criação e da aplicação do direito Previdenciário, auxiliares na sua feitura, integração e interpretação.”¹⁵⁵

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o paradigma do Estado Democrático de Direito e a necessidade de concretização dos direitos fundamentais sociais. A seguridade social é um direito basilar desse modelo de Estado e é formada por princípios que devem ser conciliados dentro do sistema constitucional dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à necessidade de garantir a igualdade entre os trabalhadores urbanos e rurais.

Robustece-se o papel dos princípios diante da possibilidade de interpretações da legislação previdenciária distantes da direção hermenêutica apontada por esses vetores de interpretação, aos quais deve a lei servir justamente de instrumento de concretização. No âmbito previdenciário, especificamente, o qual empresta diversos conceitos de outros ramos do direito, como o direito do trabalho e o direito tributário, os princípios devem servir de balizas da adequação da lei aos fins do direito. Na síntese de Wladimir Novaes Martinez,

¹⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 155.

¹⁵² GRAU, Eros Roberto, **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136.

¹⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 90.

¹⁵⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1161.

¹⁵⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 72.

Os princípios representam a consciência jurídica do Direito. Podem ser concebidos pela mente do cientista social ou medrar o trato diário da aplicação da norma jurídica. Criados artificialmente, não devem descurar, de sua parte, razões mais elevadas, diretrizes ainda mais altas, os valores eternos da civilização, entre os quais avultam os postulados fundamentais da liberdade, o primado dos direitos humanos, o dogma da responsabilidade social e os preceitos de igualdade, equidade e legalidade.¹⁵⁶

Os princípios têm funções cardeais no direito, especialmente no âmbito previdenciário. Cabe-lhes: suprir as lacunas existentes no ordenamento jurídico; orientar a integração e aplicação do direito previdenciário; conduzir a densificação dos direitos fundamentais e a concretização da força normativa da Constituição.

Ao lado de princípios fundamentais para a compreensão da seguridade social, a exemplo da igualdade, da legalidade, da segurança jurídica e da solidariedade, há outros explicitados na Constituição como objetivos a serem perseguidos pelos executores das políticas de seguridade (art. 194, parágrafo único). Como diz Wladimir Novaes Martinez, os princípios previdenciários, na sua maior parte, identificam-se com os fundamentos do seguro social, revelados na “[...] obrigatória e efetiva solidariedade existente entre a coletividade apta em favor dos carentes de recursos para subsistir temporária ou definitivamente.”¹⁵⁷

Os princípios que aqui serão analisados são os mais relevantes para o estudo do tema, cabendo ressaltar que há outros, explícitos e implícitos, tanto relacionados ao custeio quanto à concessão de benefícios.

1.5.1 *Princípio da solidariedade*

O primeiro princípio que deve ser mencionado é a solidariedade (CF, art. 195, *caput*), que surgiu com a origem da própria sociedade. Nos primórdios, os membros da família se auxiliavam. Posteriormente, os grupos passaram a prestar assistência mútua, seja no exercício da caridade, seja na expectativa de também receber ajuda nos momentos de necessidade. Fábio Konder Comparato aponta o fundamento ético da ideia de solidariedade:

A solidariedade prende-se à idéia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. É a transposição, no plano da sociedade política, da *obligatio in solidum* do direito privado romano. O fundamento ético desse princípio encontra-se na idéia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de

¹⁵⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 29.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 40.

bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana.¹⁵⁸

Atualmente, esse princípio se apresenta como um dos mais basilares para o Estado Democrático de Direito, já que está insculpido no art. 3º, inc. I, da Constituição como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Está expresso também no art. 40, que disciplina o regime de previdência do servidor público como contributivo e solidário, e no art. 195, que impõe o financiamento da seguridade social por toda a sociedade. A solidariedade está no fundamento para a afirmação dos direitos sociais, os quais se materializam por meio da execução das políticas públicas que disciplinam a proteção social a quem dela necessitar a fim de garantir-lhes uma vida digna. Na análise dos demais princípios que regem a seguridade social e, especificamente a previdência, é preciso ter em mente, sempre, a solidariedade como o alicerce sobre o qual é edificada toda a seguridade.

Em um regime de repartição, cada um se beneficia porque contribui e não do que contribui. A solidariedade se manifesta entre as gerações. Num dado momento, uma parcela de segurados contribui em favor daqueles que estão fruindo dos benefícios. Nas ocasiões em que os que contribuíram estiverem em alguma situação de risco social prevista em lei, irão receber os benefícios, que serão custeados por outros contribuintes. É digna de nota a observação de Wladimir Novaes Martinez:

No momento da contribuição, é a sociedade quem contribui. No instante da prestação, é o ser humano a usufruir. Embora no ato da contribuição seja possível individualizar o contribuinte, não é possível vincular cada uma das contribuições a cada um dos percipientes, pois há um fundo anônimo de recursos e um número determinável de beneficiários.¹⁵⁹

Como um princípio técnico, afirma Martinez, “[...] a solidariedade significa a contribuição de certos segurados, com capacidade contributiva, em benefício dos despossuídos.”¹⁶⁰ O princípio da solidariedade é inerente à ideia de Estado do Bem-Estar Social. Impõe que a seguridade social seja custeada por toda a sociedade, de maneira direta e indireta. Esse princípio tem grande relevância desde o momento da elaboração da norma jurídica, conjugando-se, dessa forma, com a universalidade da cobertura e do atendimento. Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia sustentam que a

¹⁵⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 65.

¹⁵⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 75.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 75.

solidariedade não deve ser vista apenas sob a lógica do custeio, mas também deve ser considerada na concessão dos benefícios com justiça social.¹⁶¹

Uma das manifestações da solidariedade no momento da elaboração da norma deve ser no sentido de garantir aos trabalhadores rurais igualdade de acesso aos benefícios previdenciários, não somente ao trabalhador empregado que comprovar as contribuições efetivamente vertidas para o sistema, mas também em relação ao segurado especial.¹⁶²

Na gênese da proteção previdenciária ao trabalhador rural, a solidariedade inspirou o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) e interligava os regimes rural e urbano no que diz respeito ao custeio, por meio da contribuição das empresas urbanas em favor dos trabalhadores rurais, embora fossem separados em relação aos benefícios.

A contribuição dos trabalhadores urbanos para financiar os benefícios dos rurais é um exemplo comumente citado de solidariedade.¹⁶³ Apesar disso, há diversos outros exemplos de contribuição de um grupo de trabalhadores em prol de outros menos favorecidos, como a contribuição da dona de casa de baixa renda (EC n. 47/2005, CF, art. 201, §§ 12 e 13) e a do microempresário individual (MEI) (Lei n. 12.470/2011)¹⁶⁴ as renúncias fiscais concedidas às entidades filantrópicas, pequenas empresas cadastrados no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), uma forma especial de tributação para beneficiar micro e pequenas empresas) e empregadores domésticos. Há exemplos ainda de renúncia tributária decorrente de outras razões, como a estabelecida em favor dos clubes de futebol profissional (Lei n. 8.641/1993).

A solidariedade teve lugar de destaque na Constituição de 1988 como um princípio fundamental da República, inserido inclusive no preâmbulo. Marco Aurélio Serau Junior destaca que “O princípio da solidariedade é justamente o fator que contrapõe e permeia o jogo e a dualidade entre as atividades e obrigações dos particulares e do Estado (supletiva e subsidiária) quanto à proteção social.”¹⁶⁵ Nesse sentido, reafirme-se, a seguridade será

¹⁶¹ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 101.

¹⁶² Sobre a definição das categorias de segurados rurais, confira-se o Capítulo 2.

¹⁶³ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 53.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 set. 2011b. p. 1. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

¹⁶⁵ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 158.

financiada de forma direta e indireta por toda a sociedade (CF, art. 195). Participam do financiamento da seguridade social: a) o Estado; b) a contribuição das empresas; c) a contribuição dos segurados; d) a contribuição sobre a receita do concurso de prognósticos; e) a contribuição do importador de bens e serviços do exterior.

1.5.2 Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial

O cumprimento dos direitos fundamentais previdenciários depende da existência de recursos, que é garantida por meio do princípio do equilíbrio econômico financeiro e atuarial. A relação entre as contribuições arrecadadas e os benefícios pagos é mantida por meio de uma equação matemático-financeira que opera de forma a evitar que o desequilíbrio econômico comprometa a execução de medidas que tornem efetivos os direitos previdenciários dos segurados.

O princípio foi introduzido no artigo 201 da Constituição Federal, consoante a redação dada pela EC n. 20/1998, que organizou a previdência social sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, determinando a observação de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. A previdência do setor público também é orientada pelo princípio (CF, art. 40, com redação dada pela EC n. 41/2003). Há medida similar tendente à garantia da existência de reservas para o cumprimento das prestações em relação à previdência complementar (CF, art. 202).

Esse princípio se reveste de extrema importância, tanto na criação de novos benefícios quanto na orientação da interpretação judicial a respeito dos direitos previdenciários. A concessão de prestações em situações não previstas acarreta consequências no montante disponível para novos pagamentos, onerando-o. Se ignorado o princípio, seja pelo legislador ou pelos administradores da previdência, seja pelo Poder Judiciário em relação aos casos judicializados, poderá haver consequências danosas para a segurança do sistema previdenciário.

O princípio apresenta duas vertentes. No aspecto financeiro, o equilíbrio significa a manutenção de reservas suficientes para garantir o pagamento das obrigações presentes e futuras da previdência social, distribuindo com equidade os recursos arrecadados entre os beneficiários.

No aspecto atuarial, o equilíbrio compreende as técnicas da ciência atuarial, a fim de possibilitar a estimativa acerca da arrecadação futura e das obrigações a serem cumpridas. Envolve a análise de riscos e expectativas por meio de conhecimentos matemáticos,

financeiros e estatísticos e considera aspectos como expectativa de vida média, quantidade de nascimentos, variações da economia etc. Wladimir Novaes Martinez pondera que

Embora de consistência e nuances complexas, o princípio é simples em sua idealização, pois a singeleza da pretensão é que o plano ou regime possam manter a solvência das reservas e a liquidez das prestações presentes e futuras.¹⁶⁶

Esse princípio está relacionado ao da precedência da fonte de custeio, alçado ao âmbito constitucional por força da Emenda Constitucional n. 11/1965 e localizado atualmente no art. 195, § 5º, da Constituição de 1988.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2111, por meio da qual se questionava a constitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.876/99,¹⁶⁷ que dispôs sobre o fator previdenciário, utilizou o princípio em comento para sustentar a constitucionalidade do referido dispositivo:

Ora, se a Constituição, em seu texto em vigor, já não trata do cálculo do montante do benefício da aposentadoria, ou melhor, dos respectivos proventos, não pode ter sido violada pelo art. 2º da Lei n. 9.876, de 26.11.1999, que, dando nova redação ao art. 29 da Lei n. 8.213/91, cuidou exatamente disso. E em cumprimento, aliás, ao "caput" e ao parágrafo 7º do novo art. 201. 3. Aliás, com essa nova redação, não deixaram de ser adotados, na Lei, critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, como determinado no "caput" do novo art. 201. O equilíbrio financeiro é o previsto no orçamento geral da União. E o equilíbrio atuarial foi buscado, pela Lei, com critérios relacionados com a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, com o tempo de contribuição e com a idade, até esse momento, e, ainda, com a alíquota de contribuição correspondente a 0,31. 4. Fica, pois, indeferida a medida cautelar de suspensão do art. 2º da Lei n. 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei n. 8.213/91.¹⁶⁸

Ao considerar, para o cálculo do valor da aposentadoria, aspectos como a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição, o fator previdenciário observou o princípio em consideração, já que utilizou critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

¹⁶⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 96.

¹⁶⁷ BRASIL. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁶⁸ STF, ADI n. 2111, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 5 dez. 2003. p. 17. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**: pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 16 maio 2013).

O equilíbrio financeiro e atuarial é o princípio mais polêmico a inspirar o sistema previdenciário. A existência de déficit, apontada pelo governo,¹⁶⁹ para justificar a necessidade de reformas na previdência revela o descumprimento do princípio. Entretanto, não é somente o déficit que acarreta o desequilíbrio. Se houver superávit é porque o montante dos benefícios pagos não justifica o valor cobrado a título de contribuições, porquanto não cabe onerar desnecessariamente a sociedade.

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial não pode ser utilizado como um trunfo para impedir a concessão de benefícios, impedindo, para um determinado segmento de segurados, a concretização do direito fundamental à previdência. Esse princípio, na verdade, tem uma forte atuação na fixação do custeio e não na concessão de benefícios. Não cabe alegar violação ao mencionado princípio como escusa para a não concretização de um direito fundamental. O equilíbrio financeiro e atuarial deve atuar na busca dos recursos necessários para alcançar a máxima efetividade dos direitos constitucionais e não deve atuar, em um sistema de repartição simples, previamente à concessão dos benefícios necessários à garantia da dignidade humana, como a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais.

A manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial depende inicialmente da projeção de um sistema previdenciário no qual as contribuições previstas sejam suficientes para custear os benefícios e serviços prestados aos segurados e dependentes. Além disso, não de ser consideradas as múltiplas variáveis que interferem no equilíbrio entre as receitas e as despesas, tais como a sonegação fiscal, o aumento do desemprego ou do trabalho informal e até mesmo aspectos de certo modo previsíveis como o envelhecimento da população, o aumento da expectativa de vida e o valor do salário mínimo (CF, art. 201, § 2º). Esse princípio impõe, enfim, a revisão constante do sistema.

1.5.3 Princípio da universalidade

Na saúde e na assistência social, a universalidade é irrestrita. Na previdência, de outro lado, somente as pessoas que contribuem como segurados obrigatórios ou facultativos, bem como seus dependentes, poderão participar dos planos de benefícios. De acordo com o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento (CF, art. 194, parágrafo único, inc. I), é necessário estender os benefícios para a maior quantidade de riscos possíveis de serem

¹⁶⁹ A existência de déficit, entretanto, é questionada pela doutrina. (MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 11).

previstos e para a maior parcela possível da população. Esse princípio deve ser analisado sob duas dimensões:

a) universalidade *subjetiva*. Relativamente à saúde e à assistência social, são asseguradas a todos que delas necessitem, independentemente de contribuições. Quanto à previdência social, esse princípio indica à seguridade social a necessidade de estender-se a cobertura ao maior número possível de cidadãos, promovendo e facilitando a inclusão dos cidadãos menos favorecidos e excluídos da proteção previdenciária por estarem em situações como a informalidade.

b) universalidade *objetiva*: nesse aspecto, o princípio em comento busca a ampliação das medidas para a efetivação das políticas de saúde e assistência social, tanto preventivas como profiláticas. Quanto à Previdência Social, indica a necessidade de ampliação da cobertura em relação ao maior número possível de contingências.

A evolução do sistema previdenciário brasileiro permite perceber que houve uma ampliação da cobertura, pois no princípio os seguros sociais eram previstos apenas para determinadas categorias profissionais. Desde então, os benefícios foram estendidos a todos os trabalhadores que exercem atividade remunerada, alcançando, inclusive, os trabalhadores rurais, tanto os empregados como aqueles que exercem essa atividade em regime de economia familiar (CF, art. 195, § 8º). Ademais, houve uma aproximação entre os setores público e privado, principalmente com a contagem recíproca (CF, art. 201, § 9º) e a adoção de um teto semelhante ao do regime geral para o regime próprio (EC n. 41/2003). Entretanto, há ainda um grande número de excluídos da proteção previdenciária. Daniel Machado da Rocha observa que “[...] o atendimento da população economicamente ativa está muito longe de ocorrer.”¹⁷⁰ Por isso, entende que o princípio em estudo se apresenta sob a forma mitigada, já que é imprescindível para a viabilidade do sistema a participação econômica do segurado.

Quando se consideram condições como a precarização das relações laborais e as oscilações do mercado de trabalho, verifica-se uma aproximação entre os aspectos objetivo e subjetivo do princípio em exame, porquanto se delineia uma situação de vulnerabilidade de uma parcela de trabalhadores que necessita de proteção. Essas características, anota Juliana Presotto Pereira Netto, “[...] demonstram por que o trabalhador típico da atual composição do

¹⁷⁰ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 140.

mercado de trabalho não pode prescindir de uma rede de proteção previdenciária que o ampare.”¹⁷¹

O cumprimento ao princípio da universalidade pode ser verificado com a previsão da possibilidade de filiação como segurado facultativo daqueles que não exercem atividade remunerada ou de outra forma não são segurados da previdência, desde que não sejam participantes de regime próprio de previdência (CF, art. 201, § 5º),¹⁷² e particularmente com previsão da instituição de sistema especial de inclusão previdenciária para a dona de casa de baixa renda (CF, art. 201, § 12).

A universalidade também se verifica no reconhecimento da sazonalidade da atividade rural, possibilitando a proteção do empregado rural contratado por pequeno prazo (Lei n. 5.889/1973, art. 14-A, introduzido pela Lei n. 11.718/2008¹⁷³ e ainda na possibilidade da concessão de aposentadoria por idade ao segurado rural empregado ou contribuinte individual, no valor de um salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior cumprimento dos requisitos para obter o benefício, em número de meses idêntico à respectiva carência (Lei n. 8.213/1991, art. 143).¹⁷⁴

1.5.4 Princípio da uniformidade e equivalência

O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art. 194, parágrafo único, inc. II) foi inserido no texto da Constituição em razão da diferença histórica de tratamento que o legislador ordinário dispensou ao trabalhador rural, obstando-lhe até então a fruição de benefícios previstos para os trabalhadores urbanos.¹⁷⁵

¹⁷¹ PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma**: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002. p. 137.

¹⁷² *Ibid.*, p. 71.

¹⁷³ BRASIL. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 jun. 2008a. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111718.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁷⁴ A mencionada regra é válida para a comprovação dos períodos rurais anteriores a 31 de dezembro de 2010, valendo, para os posteriores, a regra de transição fixada no art. 3º da Lei n. 11.718/2008.

¹⁷⁵ Nesse sentido, BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 71.

Trata-se na verdade um desdobramento do princípio da igualdade. Embora a igualdade tenha sido reconhecida, ao menos formalmente nas constituições brasileiras, a legislação previdenciária sempre fez distinções entre os trabalhadores rurais e urbanos, o que pode ser verificado em relação à maior dificuldade do trabalhador rural para obter benefícios previdenciários.

Os trabalhadores rurais permaneceram por muito tempo marginalizados e excluídos da legislação trabalhista consolidada. Em relação aos direitos previdenciários, foram reconhecidos de modo genérico a partir do Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, e mais efetivamente a partir da Lei Complementar n. 11/1971.¹⁷⁶ A igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais foi finalmente reconhecida na Constituição de 1988, tanto em relação aos direitos trabalhistas (art. 7º, *caput*), quanto aos previdenciários (art. 194, II). Como lembra Wladimir Novaes Martinez, “Na medida do possível a legislação ordinária deve fixar parâmetros iguais para os dois conjuntos, urbano e rural, sem estabelecer distinções, salvo as capazes de promover a igualdade jurídica das pessoas.”¹⁷⁷

A uniformidade significa prever idênticos benefícios aos trabalhadores urbanos e rurais expostos às mesmas contingências sociais. Já a equivalência, diz respeito aos aspectos qualitativo e quantitativo das prestações que são asseguradas aos beneficiários.¹⁷⁸ Nessa perspectiva, eleva-se a importância da isonomia no direito do trabalho (CF, art. 7º, incs. XXX, XXXI, XXXII e XXXIV). O artigo 5º da CLT dispõe que “[...] a todo o trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo.” É necessário que a sociedade reconheça o valor do trabalho rural, que não é inferior a nenhum tipo de trabalho urbano ou intelectual, a fim de remunerar de forma mais digna os trabalhadores rurais e, dessa forma, alcançar a equivalência entre os benefícios concedidos às populações urbanas e rurais.

A igualdade significa, ademais, tratar desigualmente situações desiguais, impondo ações afirmativas que efetivem os direitos daqueles socialmente excluídos por décadas. Conjuga-se, portanto, com a diversidade da base de financiamento da previdência social. Aliás, a própria Constituição, ao desigualar os trabalhadores urbanos e rurais, admitindo a aposentadoria do rural com redução etária em cinco anos em relação ao urbano, atua no intuito de diminuir a desigualdade entre eles. Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que

¹⁷⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, 26 maio 1971b. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Inbra, 1973. p. 63-71.

¹⁷⁷ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 187-188.

¹⁷⁸ BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006.p. 71.

[...] não é qualquer fundamento lógico que autoriza desequiparar, mas tão-só aquele que se orienta na linha de interesses prestigiados na ordenação jurídica máxima. Fora daí ocorrerá incompatibilidade com o preceito igualitário.¹⁷⁹

Dada a situação de fragilidade do trabalhador rural, ocasionada pelas agruras do envelhecimento na roça, com todas as características que tornam dura a vida no campo, a ponto de significar socialmente um *status* de desintegração em relação à modernidade, à cultura e à tecnologia, impõe-se reconhecer ao trabalhador do campo a necessidade de um tratamento diferenciado, em atenção ao princípio constitucional da igualdade.

Uma das formas de se concretizar o princípio da igualdade é por meio da prestação de direitos sociais às pessoas que a eles ainda não têm acesso. A partir de condições mínimas existenciais dignas é possível que o ser humano possa se libertar dos grilhões representados pela miséria, fome, ignorância, analfabetismo, doenças etc.

A mera garantia de igualdade formal, desvinculada de garantias materiais de igualdade, faz aumentar as diferenças econômicas e sociais e dificultar aos mais necessitados o acesso aos direitos sociais. Cabe lembrar mais uma vez que constitui um objetivo fundamental da República (CF, art. 3º, inc. III) reduzir as desigualdades sociais.

O legislador, em cumprimento ao princípio da uniformidade, deveria “[...] levar em conta as condições socioeconômicas e históricas da área rural.”¹⁸⁰ No entanto, atuou de forma tímida ao exigir do rural o cumprimento de carência para conceder aposentadoria por tempo de serviço. Cumpre afastar a concepção de que as aposentadorias dos lavradores possui caráter assistencial. Estes últimos trabalharam durante a vida toda para manter um sistema agroexportador que historicamente os deixou de fora da proteção previdenciária por várias décadas. Há um resgate a ser feito, neste momento de transição de um sistema excludente para um novo modelo que garante a uniformidade das prestações entre os trabalhadores urbanos e rurais.

Há de ser assegurada a igualdade material, possibilitando, com isso, que todos, urbanos e rurais, tenham pleno acesso aos direitos previdenciários, assim como às prestações da saúde e assistência social.

¹⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 43.

¹⁸⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p.187.

1.5.5 Princípio da seletividade e distributividade

O princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (CF, art. 194, parágrafo único, inc. III), indica a necessidade de selecionar determinadas pessoas ou riscos sociais que serão objeto da proteção social.

A seletividade diz respeito à escolha das necessidades que serão cobertas pelo sistema para possibilitar que os benefícios sejam distribuídos com justiça social. Trata-se de uma escolha política que definirá as situações que darão direito às prestações e constituirão o plano de benefícios que melhor atenda às necessidades dos segurados, considerando-se os recursos arrecadados por meio das contribuições. Como lembra Wladimir Novaes Martinez, “Selecionar passa por uma ampla discussão das imprescindibilidades mínimas [...]”¹⁸¹ É importante, para a compreensão desse princípio, a referência à dignidade da pessoa humana, para que a cobertura seja apta a garantir condições mínimas de existência digna nas situações de contingência em que o benefício seja imprescindível.

Por meio das prestações previdenciárias, sintetiza Daniel Machado da Rocha,

[...] plasmadas pelo princípio da proteção, colima-se evitar o surgimento de uma situação socialmente indesejável (como a ausência prolongada da mãe logo após o parto), a reparação econômica do evento indesejado (incapacidade temporária de trabalho por doença), ou da mitigação de suas conseqüências, pois, caso o Estado não interviesse de maneira obrigatória os trabalhadores pereceriam ou sobreviveriam em uma situação incompatível com a dignidade da pessoa humana.¹⁸²

Durante a vida, a pessoa humana está sujeita a eventos como a inaptidão para o trabalho, a velhice, a maternidade, o desemprego involuntário, acidentes de trabalho etc. Em tais situações de contingência social, a falta ou insuficiência de previsão do indivíduo ou a incapacidade de sua família para ampará-lo podem deixá-lo à mercê da sorte, exposto à miséria e dependente da compaixão de outras pessoas para oferecer-lhe alguma ajuda.

A expressão *risco social* é passível de críticas, como anota Daniel Machado da Rocha. Dentre elas, o fato de a previdência social cobrir também eventos desejados, a exemplo da maternidade, e o fato de que a palavra *riscos* pode ser utilizada para referir-se a

¹⁸¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p.176.

¹⁸² ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 147-148.

acontecimentos venturosos.¹⁸³ Entretanto, o termo *risco* advém do direito dos seguros privados e, qualificado de *social*, indica as situações em que o cidadão não tem condições de auferir rendimentos do seu trabalho, sujeitas, portanto, à proteção social.

A distributividade está relacionada à justa distribuição de renda. Nos momentos em que os segurados estiverem à mercê de contingências que acarretem a perda ou diminuição da renda, o pagamento dos benefícios irá garantir-lhes a proteção necessária para que tenham condições de uma vida com dignidade. Além disso, a escolha dos beneficiários permite a redução das desigualdades sociais, que é um dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º, inc. III) e um princípio da ordem econômica (CF, art. 170, inc. VII).

A importância da previdência social pode ser verificada na realidade de diversos municípios, principalmente no interior do Nordeste, nos quais os valores recebidos do INSS são maiores do que os provenientes do Fundo de Participação dos Municípios.¹⁸⁴

1.5.6 Princípio da equidade na forma de participação no custeio

O princípio da equidade na forma de participação no custeio (CF, art. 194, parágrafo único, inc. V) é um desdobramento da igualdade no aspecto relativo ao custeio da seguridade, feito por toda a sociedade, de forma direta e indireta. Em relação aos impostos, a igualdade se manifesta por meio do princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º).

Além da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, participam do financiamento os empregadores e os empregados. O princípio em estudo impõe a justiça fiscal no custeio da seguridade, o que justifica alíquotas menores para os trabalhadores que ganham menos (8%, 9% e 11%) e alíquotas maiores para a contribuição das empresas. Justifica também as alíquotas diferenciadas para microempresas, empresários individuais, donas de casa de baixa renda e contribuintes facultativos, bem como as isenções para entidades filantrópicas.

A maior parte da receita da seguridade social é proveniente da contribuição das empresas, entidades equiparadas e dos trabalhadores.¹⁸⁵ Entretanto, as contribuições acabam

¹⁸³ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 145.

¹⁸⁴ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 56.

¹⁸⁵ No ano 2011, o valor da receita da seguridade atingiu R\$ 272,4 bilhões, dos quais, 85,0% resultaram da contribuição efetuada pelas empresas e entidades equiparadas (incluídas a parcela dos empregados e o seguro de acidente de trabalho). (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF, MPS/Dataprev, p. 639, 1993-, 2011. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2013.

compondo o custo das mercadorias e, assim, são repassadas aos consumidores. Pode-se concluir que os próprios trabalhadores é que, na verdade, são os responsáveis pelo custeio, seja com sua participação direta, seja por meio da aquisição de mercadorias.

Os trabalhadores rurais empregados contribuem para o sistema da mesma forma e com alíquotas idênticas às dos urbanos. No caso do segurado especial, contudo, a contribuição incide sobre a comercialização da produção rural (2,6%).

A equidade de participação no custeio é um princípio dirigido ao legislador, que deverá levar em conta, no momento da definição do financiamento da seguridade, aspectos ligados ao mercado de trabalho, à situação econômica dos contribuintes e das empresas. Quem tiver maior capacidade, deverá contribuir com mais e quem tiver menos condições deverá contribuir com menos ou até mesmo não contribuir.¹⁸⁶

Com relação às empresas, também é possível que algumas paguem contribuição maior e que outras paguem menos em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho (CF, art. 195, § 9º).

A seguridade social será financiada por toda a sociedade (CF, art. 195, *caput*). Por isso, a Constituição prevê que o financiamento da seguridade social tenha base diversificada (CF, art. 194, parágrafo único, inc. VI).

A responsabilidade pelo custeio da seguridade social é incumbida a diversos agentes. A Constituição de 1934 estabeleceu o financiamento da Previdência Social “[...] mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado [...]” (CF 1934, art. 121, § 1º, *h*). A atual introduziu os concursos de prognósticos como fonte de custeio da seguridade social e permitiu a criação de novas fontes de custeio por meio de lei complementar (CF, art. 195, I a III). A EC 42/2003 estabeleceu a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior.

As empresas participam com a contribuição sobre a folha de salários de seus empregados, bem como sobre o faturamento e o lucro. Os empregados recolhem um percentual sobre sua remuneração. Há regras específicas para o contribuinte individual, o microempresário individual, a dona de casa de baixa renda e o segurado facultativo. A

¹⁸⁶ BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 80. Marcelo Leonardo Tavares traz como exemplo os segurados especiais, que podem passar anos sem contribuir, caso a produção seja para a subsistência e não haja comercialização, e mesmo assim podem fruir dos benefícios. (TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2011. p. 4).

contribuição do segurado especial incide sobre a comercialização da produção rural. A União, além do pagamento dos servidores encarregados da administração da Previdência e de outras despesas administrativas, é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social (Lei n. 8.212/1991, art. 16, parágrafo único).

No intuito de permitir a ampliação da seguridade em função do aumento populacional, de alterações na pirâmide etária e do surgimento de novos riscos, a Lei Maior prevê a instituição de outras fontes de custeio (CF, art. 195, § 4º), mediante lei complementar (CF, art. 154, I) e respeitada a anterioridade nonagesimal (CF, art. 195, § 6º).

A diversidade da base de financiamento e a equidade na forma de participação no custeio constituem a manifestação mais evidente da solidariedade, pois são esses princípios que orientarão o legislador na seleção dos contribuintes que irão participar da arrecadação das contribuições necessárias para o financiamento dos benefícios que serão distribuídos aos segurados elegíveis.

Em suma, a equidade na participação no custeio impõe a justiça fiscal no financiamento da seguridade e justifica alíquotas menores para os trabalhadores que ganham menos, bem como formas alternativas de contribuição, como a substituição da tributação sobre a folha de pagamento pela incidência de uma alíquota sobre a receita ou o faturamento. Não pode haver, assim, distinção em razão da origem direta ou indireta da arrecadação em relação ao trabalhador, já que as contribuições acabam compondo o custo das mercadorias e, assim, são repassadas aos consumidores-trabalhadores.

1.5.7 Princípio da precedência do custeio

Esse princípio foi introduzido com a Emenda Constitucional n. 11, de 31 de março de 1965, que inseriu o parágrafo único ao art. 157 da Constituição de 1946. Na Carta Suprema de 1988, está prevista a existência de prévia fonte de custeio total como uma exigência para a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício da seguridade social (CF, art. 195, § 5º). É relevante anotar que a vedação abrange tanto os benefícios da previdência quanto da assistência social. Trata-se de um verdadeiro nexo entre a prestação e a contribuição.¹⁸⁷

¹⁸⁷ BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 80.

O custeio a ser previsto deve ser total. Sérgio Pinto Martins assim explica o princípio: “[...] é preciso que antes ingresse o numerário por meio de custeio para depois sair o numerário na forma de benefício. Não é possível pagar um valor sem tê-lo em caixa, ou melhor dizendo: gastar além do que se recebe.”¹⁸⁸ A finalidade do princípio é evitar o aumento da despesa sem a correspondente previsão da receita, o que geraria déficit no orçamento da seguridade social. Trata-se de disposição inerente à lógica do seguro, que se transformou em técnica de financiamento.

Apesar do intuito de manter a integridade do sistema, o princípio traduz uma técnica securitária de natureza atuarial e de aplicação complexa, assim analisada por Wladimir Novaes Martinez:

Não é difícil avaliar a impraticabilidade da norma. Sem recorrer ao Poder Executivo, detentor dos dados estatísticos, o Congresso Nacional não dispõe de condições técnicas de, apreciando a proposição, fixar previamente a necessária correspondência atuarial e financeira. Por isso, e atendendo a interesses políticos menores, ela não só foi violada inúmeras vezes, no passado, como vem sendo presentemente.¹⁸⁹

Apesar de comumente referida como uma norma dirigida ao legislador, esse princípio é destinado também ao intérprete e aplicador da legislação previdenciária.¹⁹⁰

No julgamento das ações de natureza previdenciária, assumem especial relevo os princípios da precedência de fonte de custeio total para criar, majorar ou estender benefícios da seguridade social (CF, art. 195, § 5º), o equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 201, *caput*) e, principalmente, a solidariedade (CF, art. 3º, inc. I, art. 194, *caput*, e art. 195, *caput*).

Os princípios da precedência do custeio e do equilíbrio econômico não podem ser utilizados como argumento para justificar a não realização plena dos direitos fundamentais sociais previdenciários. A questão, todavia, é saber se a situação fática permite a concessão de um dos benefícios já existentes, mediante a elasticidade da interpretação, ou se há limites a partir dos quais se estaria a tratar de verdadeira instituição de benefício novo, surgido da criação judicial, sem a previsão de fonte de custeio ou a observação do equilíbrio econômico.

O STF já se pronunciou diversas vezes, afirmando necessidade de observar o princípio em exame. Cumpre registrar o seguinte excerto da ementa do Recurso Extraordinário (RE) n. 415454/SC:

¹⁸⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 60.

¹⁸⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 147.

¹⁹⁰ Nesse sentido, BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 61.

O cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 3º, I), deve ter como fundamento o fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida (CF, art. 195, § 5º) [...].¹⁹¹

Há uma imbricação entre os princípios constitucionais da seguridade social, em especial aqueles que se aplicam à previdência. A proteção, a seletividade e a distributividade dependem da contrapartida e do custeio e todos têm como elo e fundamento a solidariedade. Os princípios atuam em conjunto para garantir a concretização do direito fundamental à previdência e, por isso, não podem ser utilizados como escusa para a não efetivação desse direito.

¹⁹¹ STF, RE 415454/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 26 out. 2007. p. 42. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência:** pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 maio 2013).

CAPÍTULO 2 OS TRABALHADORES RURAIS NO BRASIL E SEUS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

Uma vez afirmado o direito fundamental à aposentadoria por idade como uma das mais relevantes prestações do direito previdenciário, porquanto destinada a assegurar aos trabalhadores idosos o acesso a um período de não trabalho em que lhes seja garantida a dignidade e qualidade de vida, esse benefício deverá ser concedido observando-se a uniformidade e equivalência em relação aos trabalhadores urbanos e rurais.

Não obstante, os rurícolas enfrentam diversos problemas quando, no intuito de obter a aposentadoria, esperam do Poder Executivo o reconhecimento dos seus direitos fundamentais previdenciários. Para a compreensão dessas dificuldades, é necessário analisar as condições históricas que subjazem à formação econômica e social que deu origem à realidade camponesa e à evolução da legislação de proteção social a esses trabalhadores.

A expressão *trabalhador rural* é o gênero que designa personagens de uma realidade sociológica e histórica que envolve não só os empregados rurais, mas outras categorias, como os arrendatários, parceiros, pequenos proprietários e peões. Assim, a classe de trabalhadores rurais no Brasil, para Elisabete Maniglia, abrange todos os que lidam com a terra, como pequenos proprietários, parceiros, arrendatários, posseiros, colonos e até mesmo boias-frias, os quais se distinguem em contraposição à classe dos latifundiários e grileiros, demonstrando formas diversificadas de dominação.¹ O trabalho rural, por razões históricas e sociológicas, envolve personagens que são considerados trabalhadores rurais, embora não possam ser qualificados como empregados, termo que, na Lei n. 5.889/1973,² designa o trabalhador assalariado.

Neste trabalho, optou-se pela utilização da expressão trabalhadores rurais, no plural, também nomeados genericamente como rurais, lavradores ou rurícolas, indicativa do reconhecimento da existência de categorias diferentes de segurados rurais, como os empregados permanentes e temporários, os pequenos produtores em regime de economia familiar e os trabalhadores eventuais.³

¹ MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Ed. Unesp, 2002b. p. 42-43.

² BRASIL. Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 1973b. p. 5585. In: PAIXÃO, Floriceno. **O trabalhador rural**. Porto Alegre: Síntese, 1974. p. 11-15.

³ Cf. infra, Capítulo 2, item 2.3.

Diversas denominações podem ser utilizadas em referência aos trabalhadores rurais, dentre elas, algumas costumam ser utilizadas para designar os pequenos produtores, tais como produtores rurais, parceiros, meeiros, arrendatários, posseiros, camponeses, segurados especiais, pescadores⁴ etc.; outras são específicas dos assalariados permanentes ou temporários, dentre elas, as seguintes: empregados, assalariados, retireiros, vaqueiros, peões, eventuais, volantes, temporários, boias-frias,⁵ paus-de-arara, diaristas, safristas etc.

2.1 Transformações sociais que influenciaram a formação dos trabalhadores rurais⁶

No Brasil, a trajetória da força de trabalho rural e a organização da estrutura fundiária constituem narrativas que se confundem. As formas de produção no campo existentes atualmente decorrem de um processo histórico no qual se destacam duas modalidades principais: o trabalho familiar e o trabalho assalariado.

Os direitos fundamentais encontraram dificuldade de expansão em “[...] um contexto de supremacia do latifúndio monocultural, do escravagismo e do autoritarismo em todos os níveis, características marcantes do Brasil até o século XIX [...]”⁷ Essa dificuldade permaneceu durante o século XX e até mesmo nos dias atuais, embora em menor escala. A colonização brasileira foi marcada pela grande propriedade privada e pela utilização da mão de obra escrava durante séculos. Iniciou-se com a escravização dos indígenas, substituída posteriormente pelo tráfico negreiro. Com o fim do cativo, o trabalho escravo foi substituído pela mão de obra livre. Entretanto, surgiram diversas relações de trabalho, nem sempre assalariadas, mas colocadas à disposição da grande propriedade e das culturas de exportação, frequentemente em condições subumanas.

No início, buscou-se a exploração do território por meio de atividades extrativistas, como a retirada do pau-brasil, as quais, dada a sua natureza predatória, não tinham condições de manter a colonização, ainda mais em um território extenso como o brasileiro. Como observa Elisabete Maniglia:

⁴ O pescador artesanal, apesar de exercer uma atividade extrativa, é filiado à Previdência Social como segurado especial.

⁵ De acordo com o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a palavra boia-fria não é acentuada.

⁶ A Lei n. 5.889/1973, que regulou o trabalho rural, aplica-se aos empregados (art. 2º), bem como a outros trabalhadores do setor rural: “Art. 17. As normas da presente Lei são aplicáveis, no que couber, aos trabalhadores rurais não compreendidos na definição do art. 2º, que prestem serviços a empregador rural.”

⁷ LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 49.

Disfarçadamente, o que se assegurava era que a dação de terras tinha como meta a Colonização, mas os relatos históricos demonstram que a exploração foi o único intento realizado ao longo dos anos. A prova de tal fato é que os exploradores não se estabeleciam com suas famílias. Trabalhavam a terra de forma monocultural, em grandes extensões visando o mercado externo.⁸

Apesar do intuito exploratório inicial, era necessário povoar o território, principalmente em virtude da possibilidade de invasões estrangeiras. Foram implantadas diversas culturas ao longo do tempo, como a cana-de-açúcar, o algodão, o tabaco, o café cacau, a soja, o milho etc. As grandes culturas foram destinadas à exportação.

Os bandeirantes paulistas foram pioneiros na exploração dos sertões em busca de riquezas minerais, da captura de indígenas e do combate a quilombos. Não obstante, desbravaram áreas virgens e nelas fincaram posse, expandindo o interior brasileiro.

A estrutura fundiária do país foi erigida em função da mobilização da força de trabalho. A distribuição de terras por meio de sesmarias deu origem ao conceito de latifúndio e demonstrou um caráter discriminatório: “As sesmarias eram dadas às pessoas eu tinham bases bem aquinhoadas de bens ou de padrinhos.”⁹ Afirma José Francisco Graziano da Silva que “Para a empresa colonial, baseada no trabalho escravo e na monocultura, o latifúndio era uma necessidade, e eles foram largamente cedidos no decorrer do período mercantilista.”¹⁰

Tendo em vista a inexistência e trabalhadores disponíveis na metrópole, não se instituiu o trabalhador branco no Brasil.¹¹ A terra era abundante, mas para que pudesse ser cultivada, era fundamental a posse de escravos. O comércio de negros africanos já tinha atingido certo desenvolvimento na Europa, onde havia se tornado uma atividade lucrativa. Por isso, o tráfico negreiro acabou determinando o modelo de colonização adotado pela metrópole.

A produção agrícola no Brasil, entretanto, sedimentada sobre bases capitalistas em busca do lucro, dependia da mão de obra do escravo, que participava do processo produtivo como renda capitalizada, ou seja, como forma de capital expressa a partir de relações não capitalistas.¹²

⁸ MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Ed. Unesp, 2002b. p. 51.

⁹ VINHAS, Moisés. **Problemas agrário-camponeses do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. p. 25.

¹⁰ SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 18.

¹¹ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 30.

¹² MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 15.

Enquanto existiu o trabalho escravo, a terra era praticamente destituída de valor, que não era imobiliário; dependia do seu aproveitamento como objeto do trabalho. A palavra fazenda não tinha o sentido que hoje possui de representar a propriedade fundiária, englobava dinheiro, café e outros bens constituídos pelo trabalho. Os escravos eram mais valiosos que a terra e serviam, inclusive, como penhor para o pagamento de empréstimos.¹³

Ao lado da lavoura de exportação, havia uma pequena agricultura voltada para o mercado interno. Caio Prado Júnior divide a agricultura colonial brasileira em dois grupos: *a grande lavoura*, seja ela do açúcar, do algodão ou de outros gêneros, destinados ao comércio exterior, e a agricultura de *subsistência*, que produzia gêneros como a mandioca, o milho o feijão e o arroz destinados à manutenção da população do país. A produção dos gêneros de subsistência, na maior parte dos casos, era realizada nos mesmos estabelecimentos destinados à grande lavoura.¹⁴

As grandes lavouras se caracterizavam pela agricultura em larga escala, baseada no trabalho escravo. Havia um pequeno número de assalariados, composto por trabalhadores em funções especializadas.¹⁵

À população de homens livres, composta em sua maioria por índios (o cativo indígena havia sido extinto no século XVII), negros libertos e mestiços, restavam poucas opções: dedicar-se a assaltos, saques ou à mendicância, associar-se a senhores poderosos ou ocupar pequenas faixas de terras (os chamados sítios volantes), para delas retirar seu sustento. Estes últimos constituíram a origem dos pequenos agricultores no Brasil.¹⁶ Não estavam inseridos em um sistema voltado para as culturas de exportação, pois produziam gêneros para a subsistência e vendiam o excedente no mercado interno. Embora considerados pelas autoridades da colônia como marginais, constituíam uma faixa da população que era convocada pelo Governo, quando necessário, para constituir e reforçar os povoados. Além disso, eram induzidos a plantar mais nas épocas de escassez de alimentos, a fim de gerar um excedente para o consumo da população dos povoados, dos tropeiros etc.¹⁷

Com o fim das concessões por meio de sesmarias, em 1822, e a necessidade de povoamento e aproveitamento econômico do território, as propriedades baseadas na posse

¹³ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 23-26.

¹⁴ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 142- 158.

¹⁵ Ibid., p. 142- 147.

¹⁶ SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 20.

¹⁷ Ibid., p. 21.

ilegal constituíram o chamado *regime de posses*,¹⁸ a partir da distribuição das terras a quem pudesse lhes dar uma utilização. A posse que caracterizasse povoamento e aproveitamento para a produção garantia o domínio da terra.

No plano internacional, o século XIX assistiu à emergência do capitalismo industrial, o qual provocou grandes transformações na economia mundial, dentre elas o interesse da Inglaterra pelo fim do comércio de escravos. Mesmo com o fim do tráfico, entretanto, a escravidão perdurou praticamente até o fim do Império e os seus efeitos, de certa forma, subsistem em nossa sociedade até os dias atuais.

A Lei n. 601/1850, conhecida como a Lei de Terras, extinguiu o regime de posses e proibiu as aquisições de terras devolutas por outro título que não a compra (art. 1º).¹⁹ O art. 14 determinou a venda das terras devolutas em hasta pública e mediante pagamento à vista. Com essas medidas, a propriedade da terra foi instituída como uma mercadoria, dificultando o acesso aos que não a possuíam e favorecendo a concentração de terras e a alienação da força de trabalho dos rurícolas nas atividades agrícolas e pecuárias.

A Lei de Terras mostrou-se um instrumento jurídico que dificultou o acesso à terra aos trabalhadores sem recursos. Essa lei pode ser mais bem compreendida no contexto da abolição do tráfico de escravos e da política de apoio à imigração. A dificuldade de acesso à terra por parte dos trabalhadores livres garantiu o baixo custo da mão de obra e a concentração da propriedade, preservando o latifúndio. Os ex-escravos e os imigrantes não tinham acesso à terra, seja pela falta de recursos, seja pelo desconhecimento dos procedimentos para a sua aquisição. A Lei de Terras deu início à transformação do homem do campo em proletário. Trabalhadores posseiros que não tinham a propriedade formal da terra sofreram um processo de expropriação, reduzindo-se o tamanho e a utilização da terra, difundindo-se outras formas de produção como o arrendamento.²⁰

¹⁸ É digna de nota a observação de Elisabete Maniglia: “Entre o fim das sesmarias, e a promulgação da lei n. 601, de 1850, denominada Lei de Terras, houve um hiato de 20 anos, o que possibilitou ao trabalhador rural posseiro a ocupação primária como modo originário de aquisição de terra e possibilidade de expansão do trabalho familiar em pequenos sítios.” (MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Ed. Unesp, 2002b. p. 52).

¹⁹ BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Coleção das leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 1850. v. 1. p. 3077. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm>. Acesso em: 26 set. 2012. As terras devolutas eram aquelas não aplicadas a algum uso público e que não estivessem sob domínio particular por título legítimo ou legitimado na forma do art. 5º da Lei n. 601/1850.

²⁰ WOORTMANN, Ellen F.; WOORTMANN, Klaas. **O trabalho da terra**: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Brasília, DF: Ed. UNB, 1997. p. 19.

Os que tinham a posse de terras ou títulos de sesmarias ficaram sujeitos à legitimação por meio do registro do vigário, o qual, todavia,

[...] não impediu o surgimento de uma verdadeira indústria de falsificação de títulos de propriedade, sempre datados de época anterior ao registro paroquial, registrados em cartórios oficiais, geralmente mediante suborno aos escrivães e notários.²¹

Apesar das dificuldades de acesso à terra, a sua abundância permitiu a constituição de pequenas propriedades. Alguns lotes comprados do governo eram revendidos para pequenos proprietários, muitos já esgotados pela exploração extensiva. A esse respeito, José Francisco Graziano da Silva esclarece que

[...] esse processo de retalhamento não significou, de forma alguma uma democratização da propriedade da terra. Muito pelo contrário, serviu para manter a pequena produção como um apêndice da grande, constituindo-se numa forma de garantir o fornecimento de trabalhadores a baixo preço, quando fossem necessários.²²

A retaliação da propriedade, à míngua de políticas de fomento à pequena produção, é sempre seguida por um movimento de reconcentração que elimina pequenos produtores quando surge a possibilidade de cultivo de um produto que apresente a rentabilidade esperada pelo capital.²³ Em determinadas situações, a pequena produção ocorria sem que houvesse a fragmentação da propriedade. Nesses casos, verificou-se o fracionamento da produção por meio da parceria e do arrendamento.

A crise do sistema escravista deu lugar ao regime de colonato,²⁴ o qual abrangeu tanto as relações de trabalho na cultura do café quanto na da cana-de-açúcar. O regime do colonato mostrou-se apropriado para garantir a oferta de mão de obra e o fornecimento de produtos alimentícios.²⁵

²¹ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 29.

²² SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 33.

²³ Ibid., p. 34. Esse processo tem ocorrido atualmente, por exemplo, com a cana-de-açúcar na Região Sudeste.

²⁴ O regime conhecido como colonato foi profundamente estudado por José de Souza Martins, que explica que essa denominação “[...] deriva dos primeiros planos para substituir escravos através de programas de colonização.” Na realidade, entretanto, o colono era um trabalhador que vivia na colônia da fazenda, designação dada a um agrupamento de casas em que eram estabelecidos os imigrantes. (MARTINS, J. S., op. cit., p. 125).

²⁵ Esclarece Octavio Ianni que “[...] o contrato de colonato é o resultado de um processo de tensões, lutas e negociações, no qual envolveram-se fazendeiros, colonos e governos. Tantas foram as tensões, lutas e negociações, que no Brasil o sindicalismo rural surge nessa época.” (IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 28).

Mesmo com o fim da escravatura e a instituição do trabalho livre, a exploração do capital sobre relações não capitalistas continuou a ser o modelo adotado. A produção para a subsistência, baseada no trabalho familiar, ao lado do trabalho para a grande lavoura, impossibilita que as relações existentes no colonato sejam definidas como relações capitalistas de produção.²⁶

Com o fim do tráfico de escravos africanos para o Brasil, os fazendeiros do Sudeste começaram a adquirir *cativos* de outras regiões. Para evitar a posse dos trabalhadores livres sobre regiões não ocupadas, a Lei de Terras definiu as terras devolutas como propriedade do Estado. Nessa época, teve início na Fazenda Ibicaba, em Limeira/SP, um experimento privado de colonização, conduzido pelo senador Vergueiro, utilizando colonos suíços, que de certa forma eram mantidos cativos, em razão do investimento dispendido pelo fazendeiro.²⁷ Foi mantido um sistema de parceria pelo qual metade do produto líquido cabia ao fazendeiro e a outra metade ao colono. Ao parceiro colono, entretanto, eram impostas diversas despesas, dentre elas os gastos de viagem dele e de sua família, bem como a sua manutenção até os primeiros resultados da lavoura.

O Governo desenvolveu um programa de colonização oficial, buscando aumentar a produção de alimentos para o mercado interno. Os colonos foram fixados em terras impróprias para o cultivo do café ou da cana, no intuito de se dedicarem à produção de alimentos. Os fazendeiros, entretanto, queriam que os imigrantes fossem estimulados ao trabalho nas grandes fazendas. Os imigrantes passaram a ser encaminhados diretamente para as grandes fazendas de café. As despesas de viagem passaram a ser subvencionadas pelo Estado. Essa intervenção estatal na constituição da força de trabalho demonstra a grande influência política das oligarquias.

O papel do Estado, desde o início da colonização brasileira, foi o de favorecimento de um pequeno grupo de pessoas em detrimento da grande maioria dos trabalhadores, a princípio, com a distribuição de terras e a instituição do trabalho escravo. Posteriormente, com a introdução do trabalho livre, por meio da formação subsidiada da mão de obra imigrante no interior das fazendas, presa economicamente a relações de trabalho que não podem ser caracterizadas como assalariadas. A imigração subvencionada liberou o capital

²⁶ Consoante adverte José de Souza Martins, o capitalismo, na sua expansão, além de redefinir antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, engendra relações não capitalistas, igualmente necessárias a essa reprodução. (MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 19-20).

²⁷ *Ibid.*, p. 64. A esse respeito, José de Souza Martins observa: “O caráter opressivo do sistema de parceria adotado pela firma Vergueiro & Cia. era manifesto sobretudo no fato de que, embora os colonos fossem juridicamente livres, não o eram economicamente, do que resultava uma situação similar à do escravo.”

antes imobilizado no escravo, o qual passou a ser direcionado para a aquisição de novas fazendas.²⁸

O colono era um trabalhador familiar, residente nas fazendas, que vendia sua força de trabalho ao proprietário dos meios de produção. O trabalhador e sua família cuidavam de certo número de cafeeiros por ano. Por esse trabalho, recebia uma quantia fixa em dinheiro e outra variável, relativa à produção anual. Também ganhava o direito de utilizar as terras do fazendeiro para culturas de subsistência. Recebia, além da moradia, lenha, pasto e o direito de manter culturas de subsistência, que às vezes tinha de dividir com o proprietário, e podia vender o excedente da produção. Entretanto, os colonos geralmente ficavam presos pelas dívidas havidas em razão dos produtos adquiridos no armazém da fazenda. Toda a família trabalhava, mas apenas o chefe da família é quem firmava o contrato com o fazendeiro.

O trabalho livre que se substituiu ao escravo foi introduzido para preservar o modelo de economia baseado na grande propriedade, na exportação de produtos agrícolas e no trabalho não remunerado com o pagamento de salários.²⁹ A introdução do trabalho livre, assim, não eliminou as condições de sujeição de trabalho típicas do modelo colonial.

Nos cafezais, a população de colonos era bastante instável, deslocando-se entre diversas fazendas. Os homens livres trabalhavam e residiam nas fazendas como colonos ou agregados. Não havia contrato de trabalho ou mesmo direitos trabalhistas. O trabalho livre no campo surgiu da transformação do regime de escravidão e, por isso, não era amparado sequer por direitos básicos como a jornada de trabalho. Frequentemente, os colonos se queixavam de arbitrariedades cometidas pelos fazendeiros, o que provocava tensões, greves, incêndios e assassinatos.³⁰

A Constituição da República de 1891 transferiu as terras devolutas aos Estados, beneficiando ainda mais as oligarquias regionais.³¹ Com o fim do trabalho escravo, entre os anos 1850 e 1888, e a naturalização de imigrantes promovida pela Constituição de 1891 instituiu-se juridicamente o trabalho livre no Brasil.

²⁸ Nesse sentido, José de Souza Martins afirma: “A intervenção do Estado na formação do contingente de mão-de-obra para as fazendas de café representou, de fato, o fornecimento de subsídios para a formação do capital do empreendimento cafeeiro.” (MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 66-67).

²⁹ Ibid., p. 132.

³⁰ IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 28.

³¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 jun. 2013.

Desde o final do século XIX até a década de 1930, a marcha do café para o oeste e norte do Estado de São Paulo encontrou o auge da sua produtividade na região de Ribeirão Preto, aonde chegou, em 1883, a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro. Com o sucesso da monocultura cafeeira, as pequenas propriedades foram sendo incorporadas às grandes e médias fazendas. A expansão da cafeicultura fez aumentar o preço das terras, impossibilitando seu acesso à maioria dos trabalhadores. O alto preço e a falta de informações sobre a possibilidade de os imigrantes adquirirem a propriedade da terra fizeram com que sua força de trabalho permanecesse à disposição da grande cultura.³²

As condições em que se deu a exploração da força de trabalho operária no Brasil originaram fenômenos como o cangaço, o messianismo, a liga camponesa e o sindicalismo rural.³³

Após a Grande Depressão que se seguiu à quebra da Bolsa de Valores americana, houve uma diminuição brusca no preço do café, passando a saca de 5 libras ouro, em 1928, para 1,91, em 1931, e chegando a 0,85 libra ouro em 1940.³⁴ Para evitar uma queda ainda maior dos preços, o Governo Federal comprou parte dos estoques de café, pagando aos cafeicultores uma porcentagem do valor, e queimou milhões de sacas do produto. Além da queima, o governo promoveu a elevação da taxa cambial, o que acabou encarecendo os manufaturados importados e favoreceu a produção de manufaturados nacionais. Vários cafeicultores passaram a investir no setor industrial e, assim, a crise, por aqui, acabou estimulando o desenvolvimento da indústria brasileira.

A urbanização e o início da industrialização permitiram o desenvolvimento do mercado interno. Com a policultura, teve início a divisão da propriedade fundiária. A crise da cafeicultura impeliu uma grande quantidade de colonos desempregados a buscarem novas oportunidades em outras regiões ou nas cidades.

Os grandes acontecimentos da história e da política no Brasil sempre tiveram forte influência das oligarquias agrárias. Até a década de 1930, essas oligarquias controlavam o poder político no Brasil. A partir da Grande Depressão e da Revolução de 1930, o poder oligárquico ligado à economia agrária de exportação perdeu a exclusividade para as classes

³² A esse respeito, afirma Octavio Ianni: “A política imigratória paulista visava principalmente produzir braços para a lavoura. Era necessário impedir ou dificultar o acesso desse trabalhador à propriedade da terra. Daí a conveniência de acabar com as doações e as posses espontâneas de terras. Vendê-las, encarecê-las eram formas de manter o trabalhador sob o manto do fazendeiro.” (IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 16).

³³ Ibid., p. 120.

³⁴ Ibid., p. 197.

urbanas emergentes. Com a ascensão de outras oligarquias ao poder e a emergência do desenvolvimento industrial, o Estado começou a intervir nas relações entre o capital e o trabalho. A Constituição de 1934 reconheceu uma série de direitos trabalhistas, como a jornada de oito horas para os trabalhadores urbanos e o salário mínimo. Além disso, criou a Justiça do Trabalho e fixou a competência federal para regular as relações de trabalho.³⁵ Os trabalhadores rurais, entretanto, permaneceram excluídos da proteção social básica.³⁶ A herança colonial não permitiu a imposição de limites à propriedade rural improdutiva nem o reconhecimento dos direitos sociais da classe rurícola.

Além de editar leis para regular o trabalho urbano, o Estado passou a controlar os sindicatos. A Constituição de 1937 implantou a unicidade sindical e interferiu na organização dos sindicatos.³⁷ Para evitar conflitos sociais, o Estado passou a exercer um forte controle sobre as entidades sindicais. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),³⁸ editada em 1943, reuniu normas trabalhistas e dedicou seu título V à organização sindical. Os trabalhadores rurais, entretanto, permaneceram excluídos da proteção trabalhista.

Se no meio urbano a pressão por direitos sociais pode ser verificada já nos movimentos que levaram à promulgação da Constituição de 1934, no campo, apesar da atuação dos sindicatos, das ligas camponesas e de diversos conflitos sociais, esses direitos iriam chegar de maneira muito tardia. A proteção social surgida nesse período excluiu expressamente os trabalhadores rurais. Poucos dispositivos da CLT eram aplicáveis aos rurais,³⁹ a maioria dos trabalhadores da época.

A partir dos anos 1950, principalmente nas fazendas de café do Sudeste, teve início a transformação dos trabalhadores rurais em assalariados temporários e,

³⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

³⁶ De acordo com a observação de Jayme Benvenuto Lima Junior, “Ao garantir direitos sociais apenas para o trabalhador urbano, a Constituição de 1934 revelou um país com uma forte estrutura tradicional, baseada no latifúndio e com resquícios escravocratas.” (LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 53-54).

³⁷ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1937. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

³⁸ Id. Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. p. 11937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

³⁹ Assim prevê a CLT em seu art. 7º: “Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, *não se aplicam*: [...] b) *aos trabalhadores rurais*, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais; [...]” (redação original, grifo nosso).

simultaneamente, uma grande onda de expulsão dos colonos para as periferias das cidades. Maria Conceição D’Incao e Mello, em estudo sobre a transformação do trabalhador estável em volante, na região do oeste paulista conhecida como Alta Sorocabana, retoma a noção de *exército industrial de reserva* utilizada por Marx em sua *Teoria da Acumulação*. A partir dos anos 1930, com a decadência do café, a região passa a se dedicar a outras culturas como o algodão, o amendoim e a criação de gado. O regime de colonato passou a ser gradativamente substituído pela parceria e pelo arrendamento, que eram mais vantajosos, já que o fazendeiro não precisava investir na construção das colônias de trabalhadores e também não precisava pagar-lhes um salário fixo. Muitos trabalhadores foram trazidos do Nordeste para a colheita do algodão, que exigia um grande número de trabalhadores. Após a colheita, eram aproveitados na expansão de áreas até então inexploradas, como arrendatários ou parceiros. A criação de gado acarretou a substituição da lavoura por pastagens, gerando uma grande quantidade de trabalhadores desempregados.⁴⁰

No campo, as ligas camponesas, sociedades civis de auxílio mútuo, em busca de melhores condições sociais e culturais para os trabalhadores do campo, se multiplicaram nos anos 1955-63. Surgidas como órgãos de assistência mútua, foram aos poucos se transformando em associações políticas de lavradores. Em 1964, praticamente deixaram de existir. A partir do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR),⁴¹ o Governo Federal incentivou a criação de sindicatos rurais, que tiveram grande expansão nos anos 1963-64. Após 1964, no governo do marechal Castello Branco, também os sindicatos foram eliminados da cena política.⁴²

O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) instituiu o Cadastro de Imóveis Rurais e classificou os imóveis em minifúndio, empresa rural, latifúndio por exploração e latifúndio por dimensão. O conceito de módulo rural corresponde à área da propriedade familiar (art. 4º, inc. III).⁴³

⁴⁰ MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria**: acumulação e miséria. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 51.

⁴¹ BRASIL. Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o estatuto do trabalhador rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 1963a. p. 3033. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-norma-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁴² Conforme destaca Octavio Ianni, “A sindicalização rural foi o último acontecimento político importante, no processo de conversão do lavrador em proletário.” (IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 128).

⁴³ BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o estatuto da terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 nov. 1964. (ESTATUTO da terra e legislação agrária: Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. atual. São Paulo: Atlas, 2008. p. 30).

Teve início nessa época a divisão dos trabalhadores rurais em pequenos produtores (proprietários, arrendatários, parceiros, meeiros, posseiros etc.) e os trabalhadores assalariados volantes (categoria conhecida também como diarista, boia-fria, pau-de-arara, peão, companheiro, camarada, lavrador, jornaleiro, roceiro, tarefeiro, trabalhador da enxada e diversos outros apelidos que variam conforme a região).

José Francisco Graziano da Silva identificou o processo de expropriados dos meios de produção dos camponeses e sua transformação em trabalhadores volantes e temporários:

[...] no Brasil, vem se constituindo quer um contingente de assalariados completamente expropriados dos seus meios de produção (os chamados volantes), quer um contingente de assalariados que só o são em determinados períodos do ano e detêm a posse de um lote de terras, de onde podem extrair, embora parcialmente, seu sustento.⁴⁴

A mão de obra residente foi aos poucos substituída pela utilização de trabalhadores eventuais ou contratados por curto prazo, geralmente intermediados por um empreiteiro (o *gato*), que se tornou mais um elo na exploração do trabalho rural. Nos períodos de entressafra, os serviços são reduzidos e os trabalhadores são dispensados. Nas épocas de maior utilização de mão de obra, em geral nas colheitas, o número de trabalhadores assalariados temporários chega ao máximo. Os assalariados permanentes são geralmente empregados nos imóveis dedicados à criação de gado.

A agroindústria açucareira desenvolveu-se no interior do Estado de São Paulo, concentrada em Sertãozinho, a partir de 1944. Com o Decreto-Lei n. 6.969, de 19 de outubro de 1944, iniciou-se a definição jurídica do operário rural e da indústria canavieira.⁴⁵ Trabalhador rural era o operário que prestava serviços na lavoura canavieira em caráter permanente, periódico ou transitório. A partir dessa época começou a haver a atuação dos sindicatos em prol dos trabalhadores rurais das usinas e engenhos de açúcar.

Durante o processo de expansão açucareira, verificou-se uma redução da utilização de trabalhadores permanentes e, ao mesmo tempo, houve um aumento dos

⁴⁴ SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 96.

⁴⁵ IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 66.

trabalhadores temporários volantes (boias-frias, paus-de-arara) na época da safra, vindos de Minas Gerais, Bahia e outras regiões.⁴⁶

A partir dos anos 1950, a produtividade do trabalho na agricultura aumentou, graças à incorporação de terras mais férteis e à intensificação do uso do capital. A modernização foi estimulada por subsídios ao uso de máquinas agrícolas. Durante os anos 1960, esses incentivos incluíram a utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas.⁴⁷

Dentre as razões para a transformação no modo de produção e na utilização da mão de obra, podem ser apontadas as principais: o aumento da população de colonos; o início da mecanização e da utilização de agrotóxicos na agricultura; o surgimento de diversas cidades no interior do país; o desenvolvimento dos meios de transporte; e o início do desenvolvimento da indústria nacional.

O aumento do número de colonos é decorrente do acelerado crescimento vegetativo dessa população.⁴⁸ Desde o início do colonato, os novos trabalhadores puderam ser aproveitados enquanto havia terras inexploradas. Quando as novas fronteiras agrícolas se tornaram escassas, muitos desses trabalhadores foram buscar novas oportunidades nas cidades.

A industrialização incipiente, combinada com a crise nas exportações, foi um fator que também influenciou o movimento migratório rural-urbano. Entretanto, é preciso destacar que “A liberação de força de trabalho para o setor urbano-industrial não foi o resultado da modernização da agricultura e sim da crise da economia agrária exportadora.”⁴⁹

Diversas cidades foram surgindo no interior do país, o que possibilitou a absorção da população rural excedente, que antes tinham de migrar para centros maiores e mais

⁴⁶ A situação dos trabalhadores empregados no corte da cana foi assim descrita por Octavio Ianni: “O cortador de cana em geral quer ser um operário da usina. O corte da cana é trabalho áspero e longo. Na safra, a jornada de trabalho freqüentemente tem de 10 a 12 horas de duração. E o ganho é por tarefa realizada, cujo preço é estipulado pelo IAA, em conformidade com os interesses do usineiro.” (IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 61).

⁴⁷ MOREIRA, Roberto José. **Agricultura familiar**: processos sociais e competitividade. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 20.

⁴⁸ MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria**: acumulação e miséria. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 51.

⁴⁹ MOREIRA, R. J., op. cit., p. 16.

distantes, como São Paulo. As novas cidades passaram a receber a população rural, acomodada em bairros periféricos, em precárias e subumanas instalações.⁵⁰

O desenvolvimento dos meios de transporte, notadamente os caminhões, possibilitou sua utilização no transporte diário dos trabalhadores das periferias urbanas para as áreas de lavoura, tornando desnecessária a fixação dos trabalhadores em residências situadas no interior das fazendas, como ocorreu no regime de colonato.

O início da mecanização na agricultura, altamente poupadora da mão de obra, também foi um fator que acarretou a diminuição da necessidade de força de trabalho humana, principalmente em atividades como o preparo da terra e a semeadura. A utilização de fertilizantes permitiu o aumento da produtividade. Na agroindústria canavieira, também houve uma ampliação dos investimentos em máquinas e equipamentos. A utilização de trabalhadores não era mais necessária durante o ano todo, mas apenas em épocas específicas, como a colheita.

No final dos anos 1950, instalaram-se no país as principais indústrias produtoras de máquinas e equipamentos para a agricultura, fertilizantes, defensivos agrícolas, rações e medicamentos veterinários. Os interesses desses setores determinaram as políticas agrícolas praticadas após meados dos anos 1960. Nas décadas seguintes, a indústria de tratores expandiu sua produção consideravelmente.⁵¹

A política de modernização da agricultura brasileira realizada pelos governos militares foi marcada pela concessão de créditos e subsídios à agricultura patronal, privilegiando produtos de exportação ou programas energéticos como o Proálcool. Essa

⁵⁰ O crescimento das cidades decorreu mais de fatores de expulsão dos habitantes do campo do que de elementos de atração das cidades. A maior parte da população urbana desempregada ou subempregada era proveniente do meio rural. Outra porcentagem exercia a atividade de diarista no meio rural. (MELLO, Maria Conceição D'Incao e. **O bóia-fria: acumulação e miséria**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 20-30). No mesmo sentido, Elisabete Maniglia afirma que “[...] o Brasil se urbanizou não pelas condições ofertadas pela demanda de emprego nas cidades, mas sim pela expulsão dos trabalhadores rurais do campo, o que reflete diretamente na dinâmica do emprego.” (MANIGLIA, Elisabete. *Direito agrário e cidadania: construindo a democracia no campo*. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 7, n. 11, p. 165, 2002a).

⁵¹ De acordo com Roberto José Moreira, a produção de tratores, em 1970, é maior 57% que a média do período 1962-1969. Em 1972, é 222% maior e, em 1975, é 533% superior à referida média. A frota estimada passou de 156 mil unidades em 1970 para 400 mil em 1978. Quanto ao uso de fertilizantes, que girava em torno de 100 mil toneladas anuais entre 1950 e 1954, passou para 200 mil no quinquênio seguinte. Entre 1963 e 1966 estava em 285 mil, elevando-se para 664 mil entre 1967 e 1970. Entre 1971 e 1975 aumentou para 1,6 milhão e atingiu 2,7 milhões no biênio 1976-1977. (MOREIRA, Roberto José. **Agricultura familiar: processos sociais e competitividade**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 22). O que gerou esse crescimento espantoso foi a expansão dos incentivos creditícios. Não se pode deixar de apontar, outrossim, a existência de uma política econômica destinada a incentivar a utilização de produtos industriais na agricultura. A extensão do crédito oficial, na agricultura, destinou-se na verdade a favorecer os interesses da indústria de tratores e outros insumos.

política acarretou um agravamento da exclusão social no campo. Sufocados pela grande propriedade, foram impelidos em direção às regiões metropolitanas, transformando-se em um exército de trabalhadores urbanos miseráveis dedicados ao subemprego urbano intercalado com o trabalho rural na condição de boias-frias. A exclusão ocasionada pela política agrária atingiu, por isso, o campo e também as cidades,⁵² o que demonstra sua relação de imbricação com a política urbana.

O aumento da quantidade de trabalhadores temporários também tem dentre suas causas primárias o reconhecimento gradativo dos direitos trabalhistas. Coincide, portanto, com a edição da legislação trabalhista e previdenciária.⁵³ Os colonos recebiam salários ínfimos e, para fugir dos compromissos trabalhistas, os fazendeiros passaram a substituí-los por diaristas.⁵⁴

O processo de dissolução do colonato e transformação dos operários rurais em não residentes foi impulsionado, de certa forma, pelo Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/1963),⁵⁵ que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e pela instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural - 1971).⁵⁶

Esses fatores, que podem ser apontados como primários, tornaram possível a incidência de outra causa, apontado acertadamente por Maria Conceição D’Incao e Mello como decisiva para a transformação do colono em boia-fria:

A possibilidade de contar com um tipo de trabalhador (“bóia-fria”) que, recebendo por tarefa ou por dia, e trabalhando num ritmo irregular, favorece os interesses do empregador, existe, em última análise, como decorrência da superabundância de mão-de-obra.⁵⁷

A massa de trabalhadores expulsa do meio rural migrou para a periferia das cidades, principalmente a partir dos anos 1960, ali encontrando condições de subemprego e,

⁵² MENDONÇA, Sônia Regina de. **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 73.

⁵³ IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 65.

⁵⁴ Maria Conceição D’Incao e Mello explica, entretanto, que o argumento da superveniência do Estatuto do Trabalhador Rural costuma ser supervalorizado, já que o que foi decisivo para a introdução do trabalho volante foi o aproveitamento da força de trabalho em condições mais vantajosas para os detentores dos meios de produção. (MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria: acumulação e miséria**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 117-118).

⁵⁵ IANNI, op. cit., p. 65.

⁵⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, 26 maio 1971b. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Inca, 1973. p. 63-71.

⁵⁷ MELLO, M. C. D., op. cit., p. 87.

sem escolaridade, também foram rejeitados do mercado de trabalho urbano. Com isso, experimentam uma situação bastante precária, que caracterizou o processo de aumento da desigualdade social que o Brasil vivenciou nas últimas décadas do século XX. Esse processo foi observado por Maria Conceição D’Incao e Mello:

Essa massa crescente de pessoas expelidas do trabalho regular no campo, rejeitadas pelo mercado de trabalho urbano, vivenciando ínfimos padrões de vida e, em consequência, permanentemente disponíveis para qualquer tipo de trabalho, vem afirmando, com a sua presença, o processo de acumulação capitalista, sobretudo no meio rural.⁵⁸

O estudo de Maria Conceição D’Incao e Mello sobre o bóia-fria permite refletir sobre a inexistência de proteção ao trabalhador rural, tanto para os pequenos proprietários, sem acesso a linhas de crédito, a tecnologia ou a qualquer meio de manter sua subsistência no campo, como para os boias-frias. As dificuldades inerentes à produção agrícola e a baixa produtividade forçaram boa parte dos os pequenos proprietários a alienar sua terra.

Surgiu para o fazendeiro a possibilidade de contar com uma oferta de força de trabalho maior que a demanda, circunstância essa favorável à acumulação do capital. A substituição dos colonos por boias-frias se mostrou economicamente favorável para o empresário rural, pois permitiu pagar salários mais baixos, graças à maior oferta de força de trabalho. Como esclarece Maria Conceição D’Incao e Mello, quando era necessária mão de obra qualificada, como os tratoristas, fiscais, e administradores, que eram mais escassos, esses trabalhadores eram contratados por tempo indeterminado como empregados formais.⁵⁹

Graziano da Silva descreveu a extrema pauperização em que vive a maior parte da população rural no Brasil. O mencionado autor identificou as seguintes categorias de trabalhadores rurais: o assalariado temporário, o trabalho familiar e o desenvolvido por parceiros e arrendatários.⁶⁰

A pequena produção ainda era responsável, na década de 1970, pela maior parte do abastecimento alimentar das cidades e do próprio meio rural.⁶¹ O trabalho familiar é, até mesmo nos dias atuais, fundamental na agricultura brasileira.

Os parceiros e arrendatários eram mais comuns nos imóveis de maior dimensão. Os arrendatários trabalham a terra, pela qual pagam aluguel, pessoalmente com a ajuda de

⁵⁸ MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria: acumulação e miséria**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 108.

⁵⁹ Ibid., p. 120.

⁶⁰ SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 114-115.

⁶¹ Ibid., p. 205.

membros da família e assalariados. Por seu turno, os parceiros pagam pela utilização da terra, mas se sujeitam às oscilações da produção. Na maior parte dos contratos de parceria e arrendamento, as atividades desenvolvidas são agrícolas e ocupam mão de obra familiar. Nas relações de parceria, a falta de independência no desempenho das atividades do trabalhador e a inobservância dos direitos mínimos fixados no Estatuto da Terra dissimulam um verdadeiro trabalho assalariado.⁶²

Os trabalhadores assalariados permanentes eram utilizados nos imóveis maiores, principalmente na criação de gado. Quanto ao trabalho assalariado temporário, era constituído por pequenos proprietários, parceiros e arrendatários que não conseguiam sobreviver unicamente da produção em seu lote de terras, situação indicativa do processo de expropriação capitalista no campo.

A diminuição da utilização do trabalho familiar corresponde ao aumento da utilização do trabalho assalariado permanente e temporário. O trabalho rural assalariado ocupa a mão de obra nos momentos de maior necessidade, que coincidem, em geral, com a colheita. Nos períodos de entressafra, os serviços geralmente são reduzidos e os trabalhadores temporários assalariados são dispensados. No Brasil como um todo, já na década de 1970, a figura do assalariado temporário tinha uma participação maior do que a do assalariado permanente.⁶³

Atualmente, os trabalhadores assalariados temporários, conhecidos como boias-frias, diaristas, volantes etc. continuam em uma situação de exclusão em relação aos seus direitos sociais trabalhistas e, conseqüentemente, previdenciários. O principal fator de exclusão é a insistência em considerá-los trabalhadores eventuais quando, na verdade, são empregados assalariados temporários, já que não têm qualquer independência sobre o modo e o tempo da realização de suas atividades, totalmente controlados pelo empresário rural. Ademais, a não eventualidade da prestação dos serviços ao mesmo fazendeiro ou ao mesmo empreiteiro afasta qualquer argumento no sentido de serem eles trabalhadores eventuais.

Além da exclusão jurídica, sofrem também uma exclusão do próprio mercado de trabalho, ameaçados pela intensa mecanização da colheita de produtos como o café e a cana-de-açúcar. No caso da cana, os números da mecanização da lavoura impressionam: Mato

⁶² MELLO, Maria Conceição D'Incao e. **O bóia-fria**: acumulação e miséria. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 65; SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 141.

⁶³ SILVA, J. F. G., op. cit., p. 106.

Grosso do Sul, 95%; Mato Grosso, 90%, São Paulo e Minas Gerais, 87%.⁶⁴ Assim, o próprio direito ao trabalho vem sendo retirado desses operários, já que não têm qualificação para assumirem novos postos no processo produtivo.

Essa abordagem sobre a origem do campesinato brasileiro, sem a pretensão de aprofundar historicamente o tema, permite demonstrar a *quase total ausência de proteção aos trabalhadores rurais*, vistos apenas como uma das peças sobre as quais se sedimentou a estrutura fundiária baseada na grande propriedade.

Nem mesmo o fim da escravidão e do colonato puseram fim à exploração capitalista da força de trabalho. O colonato foi substituído, embora de forma não homogênea em diferentes regiões e épocas do país, por relações precárias como o trabalho assalariado temporário e, principalmente, o trabalho eventual dos boias-frias. Assim, a exploração do capital, embora em uma relação capitalista em que os boias-frias alienam sua força de trabalho em troca de dinheiro, há uma forte presença do modelo de exploração implantado desde a escravidão. Essa presença pode ser verificada na informalidade, na ausência de direitos trabalhistas e em arrendamentos, parcerias e utilização de boias-frias como eventuais, dissimulando uma verdadeira relação de emprego, ainda que temporária.

Enquanto as oligarquias agrárias se mantiveram no poder, os direitos sociais dos trabalhadores rurais foram ignorados. A CLT, em 1943, não revelou preocupação com o trabalhador agrícola. A legislação trabalhista estruturada ou ampliada no período entre 1930 e 1945 não se aplicou aos trabalhadores rurais, embora cerca de 70% da população brasileira ainda residisse no campo.⁶⁵ As condições de trabalho no campo somente foram formalizadas vinte anos mais tarde.

De acordo com Guilherme Delgado e Helmut Schwarzer, o setor rural era posicionado de forma subalterna na estratégia de desenvolvimento fixada após 1930 e, apesar de os trabalhadores rurais constituírem a maioria da população até a década de 1960, eles não

⁶⁴ CAROLO, Alexandre. Protocolo Agroambiental avança: acordo voluntário para o fim das queimadas nos canaviais mobiliza plantadores de cana e fabricantes de máquinas e equipamentos. **Canamix**, Ribeirão Preto, v. 6, n. 59, p. 56-57, maio 2013.

⁶⁵ DELGADO, Mauricio Godinho. Direito do trabalho e inclusão social: o desafio brasileiro. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, n. 15, p. 16, nov./dez. 2006.

conseguiram constituir grupos de pressão com capacidade de articulação política suficiente para incluir as suas pautas nos programas oficiais.⁶⁶

A burguesia industrial demonstrou sua influência sobre as decisões políticas e econômicas tomadas pelo governo principalmente nas décadas de 1950 e 1960, mesmo período em que surgiu a proteção previdenciária aos trabalhadores rurais, com o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/1963), que na prática, teve uma grande dificuldade de cumprimento.

Desde o declínio da escravidão até o aparecimento das primeiras leis protetivas, na década de 1960, o trabalho rural permaneceu dedicado à grande lavoura de exportação, sob os regimes do colonato, arrendamento, parceria, etc., ou à pequena produção familiar. Os trabalhadores rurais, embora livres, permaneciam subordinados aos grandes proprietários, que controlavam desde a política até aspectos da sua vida privada.

Frequentemente, os trabalhadores rurais eram (e até hoje ainda são) mantidos em condição análoga à de escravos,⁶⁷ presos a dívidas com o fazendeiro. Os colonos eram obrigados a comprar nas vendas das fazendas, pagando pelos gêneros adquiridos preços bem mais altos do que os praticados no comércio.

Cumprir registrar que a situação da força de trabalho não é uniforme para todas as regiões do país. Enquanto hoje há áreas em que se está vivenciando a mecanização da produção rural, existem outras em que o sistema de produção ainda é precário.

Em linhas gerais, é possível afirmar que o Estado negligenciou, por muito tempo, o acesso do trabalhador rural aos seus direitos trabalhistas e, conseqüentemente, aos previdenciários. Faltou acesso à Justiça, informação, educação etc. Apesar da falta de políticas de apoio à pequena propriedade e da pauperização que marcou a pequena

⁶⁶ DELGADO, Guilherme; SCHWARTZER, Helmut. Evolução histórico legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JUNIOR, José Celso. (Coord.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90**. Brasília, DF: Ipea, 2000. p. 189 apud MORELLO, Evandro José. Os trabalhadores rurais no contexto dos debates da reforma da previdência social. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 205.

⁶⁷ Não é preciso ir até os Estados mais distantes da Região Sudeste para encontrar essa situação. Em julho de 2013, na Cidade de Itirapuã, localizada no nordeste paulista, dois homens foram suspeitos de manter 28 funcionários em regime de trabalho escravo. (FAZENDEIRO é preso acusado de manter 28 pessoas em trabalho escravo. **Diário da Franca**, Franca, 20 jul. 2013. p. 9). Outra notícia veiculada no mês de agosto de 2013 dá conta de que na Fazenda Santa Ângela, situada no Distrito de Estreito, em Pedregulho/SP, agentes do Ministério Público do Trabalho encontraram cerca de 70 trabalhadores rurais trazidos do Nordeste para trabalhar na colheita da laranja em condições subumanas. Havia, inclusive, um casal morando em um galinheiro. (MPT flagra trabalhadores rurais morando dentro de galinheiro. **Comércio da Franca**, Franca, 6 ago. 2013. Disponível em: <http://www.gcn.net.br/jornal/index.php?codigo=219408&codigo_categoria=61> Acessado em: 9 ago. 2013).

propriedade em décadas passadas, o que se tem verificado, nos últimos anos, é uma valorização extraordinária da terra. Pelo menos nas regiões mais desenvolvidas do país, os trabalhadores que conseguiram conservar sua pequena propriedade estão longe da proletarização que atinge aqueles que se mudaram para as periferias urbanas.

2.2 Legislação sobre a proteção previdenciária aos trabalhadores rurais

Apesar da importância dos trabalhadores rurais ao longo da história do Brasil, a legislação previdenciária e trabalhista não os protegeu de modo satisfatório. Esses trabalhadores enfrentaram décadas de abandono previdenciário pela legislação. A desigualdade em relação aos trabalhadores urbanos era evidente. Antes da Constituição de 1988,⁶⁸ os trabalhadores rurais não tinham direito à aposentadoria por tempo de serviço e os benefícios eram concedidos apenas ao chefe ou arrimo de família. As mulheres eram excluídas da proteção previdenciária.

Os trabalhadores rurais, a despeito de participarem do processo produtivo das riquezas nacionais e de serem consumidores dos produtos da cidade, não estavam inseridos nos sistemas previdenciários surgidos a partir da Lei Eloy Chaves, de 1923.⁶⁹

A primeira tentativa de implantar um sistema previdenciário abrangente para a generalidade dos trabalhadores do campo ocorreu com a edição da Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963, que instituiu o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), o qual passou a reger as relações do trabalho rural, considerando trabalhador rural “[...] toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou ‘in natura’, ou parte ‘in natura’ e parte em dinheiro.” (art. 2º).

O ETR instituiu a carteira profissional de trabalhador rural, obrigatória para o exercício de atividade rural (art. 11) e dispôs sobre o início e término normal da jornada, que não poderia exceder oito horas por dia (art. 25), o trabalho noturno (art. 27), o salário mínimo (art. 28), o repouso semanal remunerado (art. 42), as férias remuneradas (art. 43), a segurança do trabalhador (art. 49), além de outras garantias já conferidas aos urbanos, como as

⁶⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

⁶⁹ Id. Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados [sic]. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1923. v. 1. p. 126. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

disposições sobre o trabalho da mulher e do menor, a indenização pelo término do contrato por prazo indeterminado sem justa causa (art. 79) e a estabilidade no emprego após dez anos de prestação de serviços (art. 95). Além disso, foram estendidos aos trabalhadores rurais os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho que com ele não fossem conflitantes (art. 179).

No âmbito previdenciário, o ETR previu, dentre outros benefícios, as aposentadorias por invalidez e por velhice. Foi criado um sistema específico de proteção para os operários rurais, cuja administração coube ao Funrural. De acordo com o artigo 160 do ETR, eram segurados obrigatórios do Funrural

[...] os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 30 desta lei, estes com menos de cinco empregados a seu serviço.

Os benefícios previdenciários, que seriam prestados pelo Iapi, eram os seguintes (ETR, art. 164): assistência à maternidade, auxílio doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e auxílio funeral. Quanto à aposentadoria por velhice, era assim conceituada pelo Dec. n. 69.919/1972:

Art. 8º A aposentadoria por velhice corresponderá uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País e será devida ao trabalhador rural que tiver completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade e seja o chefe ou arrimo da sua unidade familiar.⁷⁰

A concessão da aposentadoria por velhice e da aposentadoria por invalidez dependiam da comprovação do exercício da atividade rural durante doze meses, ainda que por períodos descontínuos, nos três anos anteriores à data do pedido do benefício (Dec. n. 69.919/1972, art. 49).

Conforme previsto no § 1º do artigo 164 do ETR, os benefícios de auxílio doença, aposentadoria por invalidez e aposentadoria por velhice eram devidos apenas ao segurado rural, o que significa dizer que seria devido apenas um benefício por unidade familiar, concentrado na figura do chefe ou arrimo de família.

⁷⁰ BRASIL. Decreto n. 69.919, de 11 de janeiro de 1972. Aprova o regulamento do programa de assistência ao trabalhador rural. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 12 jan. 1972. Seção I. Parte I. n. 8. p. 258-265. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973. p. 73-117.

A extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo, promovida formalmente pelo ETR, foi uma medida mais teórica do que efetivamente prática.⁷¹ Essa tentativa de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais restou frustrada, pois o estatuto, nessa parte, teve uma aplicação limitada.⁷² As prestações previdenciárias do ETR dependiam de regulamentação, o que foi feito pelo Regulamento do Funrural, aprovado pelo Dec. n. 53.154/1963.⁷³ Entretanto, o art. 2º do Dec. n. 61.554/1967 suspendeu a concessão dos benefícios de caráter previdenciário aos trabalhadores rurais, dentre eles, a aposentadoria por velhice.⁷⁴

As prestações do ETR se resumiram à assistência médico-social (ETR, art. 164, alínea e). O Decreto-lei n. 276/1967, regulamentou o Funrural apenas em relação à prestação de assistência médica e social ao trabalhador rural e seus dependentes, a qual passou a ser feita na medida das possibilidades financeiras do fundo.⁷⁵ A previdência social não foi incluída nesse decreto.

Na área trabalhista, igualmente, Amauri Mascaro Nascimento, destaca a inefetividade das normas do ETR, que se deveu à ausência de condições de fiscalização e à falta de atuação judicial onde não existiam as juntas de conciliação e julgamento da justiça do trabalho.⁷⁶

Apesar da previsão formal, os rurais não tinham qualquer proteção previdenciária. A ausência de uma política inclusiva ficou mais clara com o Decreto-lei n. 564/1969, a partir do qual o Funrural, com essa mesma sigla, passou a denominar-se apenas *Fundo de*

⁷¹ DELGADO, Mauricio Godinho. Direito do trabalho e inclusão social: o desafio brasileiro. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, n. 15, p. 16, nov./dez. 2006.

⁷² Como observa Daniel Machado da Rocha, “[...] as generosas disposições do Estatuto do Trabalhador Rural nunca foram aplicadas à míngua de regulamentação [...]” (ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 65). Cf. também BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural: inclusão social**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 75.

⁷³ BRASIL. Decreto n. 53.154, de 10 de dezembro de 1963. Aprova o regulamento da previdência social rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1963b. Seção 1. p. 10501. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=53154&tipo_norma=DEC&data=19631210&link=s>. Acesso em: 9 jun. 2013.

⁷⁴ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários ao estatuto do trabalhador rural**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1969. v. 2. p. 697.

⁷⁵ BRASIL. Decreto-lei n. 276, de 28 de fevereiro de 1967. Altera dispositivos da Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967a. p. 2461. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0276.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁷⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Contrato rural. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural: homenagem a Antenor Pelegrino**. São Paulo: LTr, 2006. p. 27.

Assistência ao Trabalhador Rural (art. 8º, § 2º), demonstrando que a previdência do setor rural, até então, não chegou a ser uma realidade.⁷⁷

O Decreto n. 564/1969 instituiu um plano básico de previdência social, mas apenas para os empregados e trabalhadores avulsos do setor rural da agroindústria canavieira não abrangidos pelo sistema geral da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807/1960).⁷⁸ A execução desse plano básico coube ao Instituto Nacional de Previdência Social, exceto quanto à assistência médica, prestada pelo Funrural mediante a transferência de parte das contribuições para o fundo.

A instituição de um sistema previdenciário geral para os trabalhadores rurais ocorreu com a Lei Complementar n. 11/1971,⁷⁹ que criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), administrado pelo Funrural, ao qual foi atribuída personalidade jurídica de natureza autárquica. A LC n. 11/71 extinguiu o plano básico instituído pelo Decreto-Lei n. 564/1969, para os trabalhadores do setor da agroindústria canavieira, unificando a previdência dos trabalhadores rurais.

O Prorural, contudo, previa benefícios limitados, como a aposentadoria por velhice aos 65 anos e a aposentadoria por invalidez (mas apenas ao arrimo de família e ainda assim em valor equivalente a 50% do salário mínimo de maior valor no país), além de pensão por morte (em valor correspondente a 30% do salário mínimo), auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social.

Somente tinha direito à aposentadoria chefe da unidade familiar, definida pelo Decreto n. 69.919/1972, que regulamentou o Prorural, como o conjunto de pessoas que viviam total ou parcialmente sob a dependência econômica de um trabalhador rural. Considerava-se chefe da unidade o cônjuge do sexo masculino sobre o qual recaía a responsabilidade econômica pela manutenção do grupo ou, nas mesmas condições, o cônjuge do sexo feminino, desde que ao outro não tenha sido concedida aposentadoria por velhice ou invalidez (LC n. 11/1971, art. 8º, § 1º, inc. II). Na falta do respectivo chefe, o arrimo da

⁷⁷ BRASIL. Decreto-lei n. 564, de 1 de maio de 1969. Estende a previdência social a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 maio 1969a. p. 3705. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0564.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁷⁸ Id. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a lei orgânica da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 set. 1960. p. 12157. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁷⁹ Id. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, 26 maio 1971b. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973. p. 63-71.

unidade familiar era o trabalhador rural que dela fizesse parte e fosse responsável, exclusiva ou preponderantemente, pelo encargo de mantê-la (LC n. 11/1971, art. 8º, § 1º, inc. III).⁸⁰ A mulher, nessa condição, era considerada arrimo de família, exceto quando tivesse sido concedida aposentadoria por velhice ou invalidez ao cônjuge ou companheiro.

Em uma família numerosa, na qual houvesse vários membros produzindo em regime de economia familiar, apenas o chefe seria beneficiário das prestações pecuniárias, o que demonstra um sistema bastante excludente. O que caracteriza um sistema de previdência público é a filiação em razão do exercício de atividade remunerada. Por isso, o poder público deve criar mecanismos para a maior inclusão possível dos cidadãos que se encontram nessa condição.⁸¹ Os demais membros da família, na maioria das vezes a esposa e filhos solteiros, apesar de trabalharem no campo e contribuírem para a riqueza do país e, inclusive, para a própria previdência rural (já que o sobre o fruto do seu trabalho, ou seja, a produção comercializada, incidia a contribuição previdenciária), não tinham o direito aos benefícios.

A situação dos boias-frias era semelhante: a LC n. 11/1971 e o Dec. n. 69.919/1972, apesar de considerarem como segurado qualquer pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração (aí incluídos, portanto, os boias-frias), previa apenas um benefício por unidade familiar, que seria deferido ao respectivo chefe da família (LC n. 11/1971, art. 4º, parágrafo único). Assim, a mulher ou os filhos de um trabalhador rural, ainda que fossem empregados, não tinham direito aos benefícios pecuniários do Prorural.

O Prorural beneficiou um público mais abrangente do que o plano anterior, restrito aos trabalhadores rurais assalariados da agroindústria canavieira. Passou a contemplar os direitos previdenciários dos empregados assalariados, permanentes ou temporários, bem como dos parceiros, meeiros, arrendatários, comodatários, posseiros e pequenos proprietários em geral que exercessem a atividade rural em regime de economia familiar.

Entretanto, a política previdenciária era discriminatória em relação aos trabalhadores rurais, pois, apesar de ter instituído um sistema em que eram previstas a concessão de prestações e o respectivo financiamento por meio de contribuições específicas,

⁸⁰ Sobre o conceito de chefe da unidade familiar como beneficiário do Prorural, Cf. Valmir Falcão: “Entende-se como trabalhador beneficiário apenas um membro de uma família, isto é, aquele que a chefia, seja do sexo masculino ou feminino. Assim, mesmo que uma unidade familiar conte com mais trabalhadores, somente ao seu chefe cabem os benefícios pecuniários ou ao trabalhador isolado (sem família).” (FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973. p. 17).

⁸¹ PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2002. p. 137.

atribuiu a tal sistema a denominação de assistencial. Uma das evidências da discriminação aos rurícolas imposta pela legislação é o art. 6º, § 5º, da LC n. 11/71, que excepcionou da sua abrangência os empregados de nível universitário das empresas rurais e os que exerciam suas atividades nos escritórios e lojas das aludidas empregadoras, ambos vinculados ao sistema geral de previdência social.

O Prorural, afirma Helmut Schwartzer, citando Malloy, acarretou um rompimento com o padrão contributivo bismarckiano característico da previdência social vigente até então, (baseado na existência de contribuições de base tripartite, com a participação do segurado, do empregador e do Estado):

[...] o Prorural representou um duplo rompimento com os princípios do seguro social de padrão contributivo bismarckiano, que caracterizaram a história da Previdência Social na América Latina no século XX (Malloy, 1976). Em primeiro lugar, houve a ruptura com a noção de que a um benefício deve corresponder uma contribuição e, segundo, que o benefício resultante deve estar vinculado ao padrão de rendimentos progressivos do segurado.⁸²

Além desse rompimento, a previdência rural constituiu “[...] um elemento inovador no sentido de gerar uma distribuição de renda das áreas urbanas para as rurais caracterizando-se como um modelo tributário progressivo e redistributivo [...]”.⁸³

Apesar da nomenclatura, o programa nada tinha de assistencial, pois previu contribuições de forma diferenciada, as quais não incidiam diretamente sobre a remuneração do trabalhador (seja assalariado ou pequeno produtor familiar), mas sobre o resultado da produção comercializada.

Assim, não obstante a tentativa de inclusão dos trabalhadores rurais por meio de um modelo intitulado de assistencial, o Prorural era ontologicamente um programa de previdência social. O rompimento com o modelo anterior deve ser entendido no sentido da inexistência de contribuições diretas. A substituição da remuneração como base de cálculo pela produção comercializada constituiu um significativo avanço, atualmente defendido pelos que pregam a desoneração da folha de pagamentos.

⁸² SCHWARZER, Helmut. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – resultados de um estudo de caso no Pará. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 14, abr. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quatorze/helmut14.htm>> Acesso em: 22. abr. 2011. A citação se refere à seguinte obra: MALLOY, James M. (1976). **Authoritarianism and the extension of social security protection to the rural sector in Brazil**. Pittsburgh: mimeo.

⁸³ MORELLO, Evandro José. Os trabalhadores rurais no contexto dos debates da reforma da previdência social. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 206.

Os trabalhadores rurais têm direito a um piso de dignidade e esse piso, para todos os cidadãos, deveria ser custeado com recursos oriundos da sociedade em geral sem que isso significasse o desvirtuamento do sistema de previdência como tal. A discussão sobre a necessidade de contribuições diretas do empregado remete à própria essência dos sistemas de previdência e assistência. Os cidadãos que sempre dependeram da assistência social foram aqueles totalmente miseráveis, ou seja, destituídos de renda ou qualquer meio para a sua manutenção. Não se pode concordar que um trabalhador do campo, que labutou durante toda a vida ativa para a produção de alimentos e, portanto, teve renda ou meios de se manter, seja um cliente típico da assistência social. Cabe ao Estado, para esses cidadãos, fundar um sistema de previdência que os acolha nas situações que dão ensejo ao recebimento de benefícios, dentre elas, a aposentadoria por idade.

A seguridade comporta a instituição de contribuições que funcionam como impostos, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), assim como a substituição da contribuição sobre a folha de pagamento pela receita bruta ou o faturamento. Nesse sentido, o custeio do Funrural e do Prorural mediante contribuições sobre a comercialização da produção rural era compatível com a flexibilidade de um sistema que se espera fundamentado sobre a o princípio da solidariedade.

Durante o governo militar, apesar do crescimento econômico e da extensão da previdência para alguns setores excluídos, como os domésticos e autônomos, as restrições das liberdades individuais, o controle sobre as entidades de classe e sobre os partidos políticos, bem como a política agrícola adotada, impediram que a proteção previdenciária alcançasse de modo efetivo os trabalhadores rurais.

Na década de 1970, houve uma retração da economia mundial, ocasionada dentre outros fatores pela crise do petróleo e pelo aumento das taxas internacionais de juros. No âmbito interno, apesar do crescimento econômico que marcou o período do chamado *milagre econômico*, as iniciativas legislativas de instituição de uma previdência rural não tiveram implicações sociais significativas, o que pode ser visto com as alterações promovidas pela Lei

Complementar n. 16/1973,⁸⁴ pela concessão de apenas um benefício por núcleo familiar e com o valor dos benefícios inferior ao salário mínimo.

Em 1977, a Lei n. 6.439/1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas)⁸⁵ que passou a ser integrado, dentre outras autarquias, pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado pelo Decreto-lei n. 72/1966 a partir da unificação administrativa dos antigos IAPs.⁸⁶ Com o intuito de integrar o custeio, a concessão e manutenção de benefícios e a gestão administrativa, financeira e patrimonial dos regimes de benefícios e serviços dos trabalhadores urbanos e rurais e dos funcionários públicos civis da União, a mencionada lei procedeu à extinção do Funrural.

Até recentemente, o sistema previdenciário no Brasil era diferente para o trabalhador rural e, na prática, poucos trabalhadores tinham acesso a esse direito. A Constituição de 1988 universalizou o direito da seguridade social e consagrou, como uma de suas maiores conquistas, a promoção da igualdade previdenciária entre as populações urbanas e rurais. Garantiu aos rurícolas o recebimento de prestação não inferior ao salário mínimo. As mulheres do campo passaram a ter acesso à aposentadoria como um direito próprio, ou seja, independentemente de seu cônjuge ser beneficiário ou não.

A complementaridade entre os setores industrial e agrário demonstra que não há fundamento para a existência de regimes de previdência separados para os urbanos e rurais. O que determina a realização de atividades agrárias ou industriais é a possibilidade de multiplicação que o capital irá alcançar. O capital migra para uma ou outra à medida que alguma delas se torna mais atrativa. Todos os atores sociais estão integrados nesse processo de mobilização ditado pelo capital.

A concepção constitucional da seguridade integrada pelas prestações previdência, da assistência e da saúde criou um sistema financeiramente intercambiável, que, sob a perspectiva previdenciária, acarretou o “[...] abandono da lógica estritamente securitária, para

⁸⁴ Conforme redação dada pela LC n. 16/73 ao artigo 11 da LC n. 11/71, a concessão das prestações pecuniárias do Prorural passou a ser devida somente a partir do mês de janeiro de 1972. (BRASIL. Lei complementar n. 16, de 30 de outubro de 1973. Altera a redação de dispositivos da Lei complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 1973c. p. 11081. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp16.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013).

⁸⁵ Id. Lei n. 6.439, de 1 de setembro de 1977. Institui o sistema nacional de previdência e assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1977. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013. p. 11617.

⁸⁶ Id. Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os institutos de aposentadoria e pensões e cria o instituto nacional de previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1966b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

uma lógica de segurança social.”⁸⁷ Sem deixar de ser contributiva e mediante a participação diferenciada dos trabalhadores rurais no custeio, a previdência, financiada por toda a sociedade, permite a inclusão dessa considerável parcela da população. A previdência, a partir dessa ótica, não pode ser analisada sob o viés estritamente securitário, pois está inserida em um contexto de seguridade que tem como função a promoção do bem estar da coletividade, a diminuição das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e a inclusão social.

Juridicamente, a existência de regimes diferentes de previdência, um para o trabalhador urbano e outro para o rural, perdurou até a Constituição de 1988. Entretanto, apenas com o advento das Leis n. 8.212/1991,⁸⁸ que institui o plano de custeio da seguridade social, e 8.213/1991,⁸⁹ que regulamentou as disposições constitucionais sobre os benefícios, passou a existir um só regime para os trabalhadores urbanos e rurais, o Regime Geral de Previdência Social.

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e o início da vigência da Lei n. 8.213/1991, passaram-se cerca de três anos em que os rurais, apesar da igualdade constitucional, permaneceram vinculados ao regime anterior, por falta de regulamentação do princípio constitucional da uniformidade e equivalência uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Nos dias atuais, a dificuldade de obtenção de benefícios está presente na legislação e nos diversos atos normativos editados pelo Ministério da Previdência Social e pelo INSS, em razão das exigências feitas e da recusa de certos documentos como prova. Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes, destacando o déficit social que existe no Brasil, afirmam que há uma crise de legalidade que pode ser vista na “[...] *inefetividade dos dispositivos da Constituição*.”⁹⁰

Apesar dos avanços positivos, a diretriz dada à política pública previdenciária do trabalhador rural pela Constituição Cidadã encontra ainda certa dificuldade de compreensão.

⁸⁷ FORTES, Simone Barbisan; BECKER, Carlos Alberto; CASTILHOS, Alan. Contribuições previdenciárias na atividade rural. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 107.

⁸⁸ BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. p. 14.801. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

⁸⁹ Id. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. p. 14.809. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

⁹⁰ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 79. (grifo do autor).

Wladimir Novaes Martinez afirma que o legislador de 1991 interpretou o princípio da equivalência entre os trabalhadores urbanos e rurais “[...] sem levar em conta as condições socioeconômicas e históricas da área rural.”⁹¹ A regulamentação do direito fundamental à previdência, para os rurícolas, impôs diversos obstáculos para que esses trabalhadores obtenham a aposentadoria por idade. A Lei n. 11.718/2008 fez importantes modificações na Lei n. 8.213/2008, em sintonia com a realização do direito dos rurícolas à previdência, principalmente para os segurados especiais.⁹² Nesse sentido, o conceito legal de segurado especial, regulamentando-se a utilização de empregados, a possibilidade de exercício de outras atividades, a exclusão apenas do membro da família que exerce atividade não permitida, a extensão da área explorada etc. Entretanto, com relação aos trabalhadores assalariados, a legislação ainda apresenta entraves ao reconhecimento de seus direitos, como as exigências da prova da atividade rural e a impossibilidade da soma de períodos rurais pretéritos para a obtenção da aposentadoria por idade.

2.3 Categorias de segurados rurais

Com o intuito de conhecer os segurados rurais da Previdência Social, a primeira diferenciação a ser feita diz respeito à sua identificação, a qual não se confunde com a classificação oriunda do direito do trabalho, que é vinculada à natureza do estabelecimento em que o trabalhador presta o serviço, seja urbano ou rural.

A classificação previdenciária vai além da dicotomia urbano-rural e depende da natureza rústica dos serviços prestados. Os empregados podem ser classificados, para fins previdenciários, em segurados rurais e não rurais. Essa distinção se justifica para saber quais são os empregados que terão direito ao tratamento diferenciado da aposentadoria por idade com redução do requisito etário em cinco anos e com a prova apenas do exercício de atividade rural em lugar da carência, este último requisito sem limite de data para os segurados especiais e até 31 de dezembro de 2010 para os segurados empregados.

⁹¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p 187.

⁹² BRASIL. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 jun. 2008a. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Na origem da proteção previdenciária, a LC n. 11/71 já apontava os segurados rurais como aquelas pessoas físicas que prestavam serviços de natureza rural:

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

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

a) a pessoa física que presta serviço de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie;

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

Atualmente, a Lei 8.213/1991 define o empregado rural como a pessoa física que presta serviço de natureza rural, em caráter não eventual, sob subordinação e mediante remuneração (art. 11, inc. I, alínea *a*); o trabalhador contribuinte individual é definido como quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego (art. 11, inc. I, alínea *g*); e o segurado especial como a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor ou pescador artesanal, explore atividade agropecuária (em área de até quatro módulos fiscais), extrativista vegetal ou a pesca, bem como os membros do grupo familiar que comprovadamente exerçam tais atividades (art. 11, inc. VII).

O que identifica um segurado como rural, portanto, é a natureza do serviço que ele presta. Os serviços rurais são as atividades diversas braçais rústicas, relacionadas à lida direta com a terra, com a plantação, com o rebanho e com atividades extrativas ou pesqueiras, exercidos na forma da lei e desde que não utilizados equipamentos sofisticados para esse trabalho direto, como as modernas colhedeiças, que exigem mão de obra qualificada e oferecem remuneração superior à dos serviços braçais tradicionalmente rurais.

O próprio conceito de serviço rural, portanto, está relacionado à formação histórica do grupo de trabalhadores qualificados como rurais, bem como às tradições e ao modo de cultivar que valoriza a fixação do homem no campo e/ou a utilização intensiva de mão de obra. Dessa forma, o empregado que presta serviços fora do perímetro urbano, mas em atividades que não são tradicionalmente rurais, como o administrador, o contador ou a secretária de uma empresa rural, por exemplo, exerce atividade de natureza não rural para fins previdenciários.

Não basta, contudo, que seja analisada a natureza rústica das atividades realizadas para o enquadramento de um segurado como rural. Um jardineiro ou empregado de uma floricultura, por exemplo, não são considerados segurados rurais. De outro lado, no caso de um trabalhador em uma horta localizada no interior de uma cidade, apesar de trabalhar em local urbano, será um segurado rural.

Há profissões que, de acordo com o direito do trabalho, são rurais, mas suscitam dúvidas quanto à sua classificação previdenciária, como os capatazes, motoristas, tratoristas, cozinheiras, caseiros etc. Não se pode olvidar, contudo, que esses empregados, contratados no âmbito da fazenda, na maioria das vezes não tinham os seus direitos trabalhistas básicos assegurados, como o registro em carteira. Era comum, por exemplo, a realização de trabalhos domésticos na sede da fazenda pela esposa do retireiro ou vaqueiro. Entretanto, somente este era registrado.

É de suma importância classificar corretamente os trabalhadores rurais, a fim de dar a eles o devido tratamento, de acordo com as especificidades das normas previdenciárias que dispõem de forma distinta sobre os produtores rurais em regime de economia familiar, os empregados rurais com e sem carteira assinada, os trabalhadores eventuais, os avulsos e ainda os produtores rurais contribuintes individuais.

Além da distinção feita pela legislação previdenciária (Lei n. 8.213/1991 e Dec. n. 3.048/1999),⁹³ também a doutrina classifica os trabalhadores rurais em diferentes categorias. Marcus Orione Gonçalves Correia classifica os segurados rurais em duas espécies: a) o segurado empregado; e b) o segurado especial. Quanto ao eventual (boia-fria), o autor citado menciona a existência de jurisprudência do STJ que o qualifica como segurado especial.⁹⁴ Jane Lucia Wilhelm Berwanger classifica os segurados rurais em empregadores e trabalhadores e subdivide estes últimos em três categorias: empregados, contribuintes individuais e segurados especiais.⁹⁵ A relevância dessa distinção fica clara em razão da má

⁹³ BRASIL. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999a. p. 50. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

⁹⁴ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Previdência do trabalhador rural: aspectos gerais de benefícios e custeio sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 100.

⁹⁵ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 85.

compreensão do tema pela sociedade e também pela jurisprudência pátria, inclusive nos tribunais.⁹⁶

2.3.1 *Empregado rural (assalariados permanentes e temporários).*

O conceito de empregado rural, no direito do trabalho, é mais abrangente que no previdenciário. Para Amauri Mascaro Nascimento, o trabalhador empregado corresponde à pessoa física “[...] que presta serviços em propriedade rural, continuamente e mediante subordinação. Assim, será considerado como tal o que cultiva a terra, que cuida do gado, e o pessoal necessário à administração da empresa ou atividade rural.”⁹⁷

Na legislação previdenciária, anteriormente à Lei n. 8.213/1991, os empregados rurais, ressalvados os da agroindústria canavieira, correspondiam aos trabalhadores assalariados permanentes (residentes e não residentes), os quais, na prática, passaram a ter acesso aos benefícios previdenciários a partir do mês de janeiro de 1972 (Dec. n. 69.919/1972, art. 32). Trata-se de um grande número de trabalhadores livres existente desde o fim da escravidão que passou por sistemas de trabalho como o colonato e o trabalho volante. As mulheres empregadas rurais, consideradas dependentes de seus maridos, obtiveram a inclusão previdenciária apenas a partir da Constituição de 1988 e, com a regulamentação promovida pela Lei n. 8.213/1991, passaram a ter acesso aos benefícios em igualdade com os homens.

Os trabalhadores empregados eram beneficiários do Prorural (Dec. n. 69.919/1972, art. 2º, inc. I, alínea *a*), comprovando essa condição mediante a apresentação da carteira de trabalho ou documento fornecido por sindicato (Dec. n. 69.919/1972, art. 5º, § 1º).

Após a unificação dos regimes previdenciários urbano e rural promovida pela Constituição de 1988, é segurado obrigatório da Previdência Social o trabalhador empregado, urbano ou rural, em condição de igualdade (Lei n. 8.213/1991, art. 11, inc. I):

⁹⁶ Elisabete Maniglia explica a origem discriminatória da falta de distinção entre as diferentes espécies de trabalhadores rurais: “[...] pode-se concluir que, além de receber vocábulos jocosos, o trabalhador do campo não se diferenciava em categorias jurídico-sociais pré-determinadas, como empregados, arrendatários, parceiros, peões, pequenos proprietários; todos passaram a ser qualificados como trabalhadores rurais.” (MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Ed. Unesp, 2002b. p. 42).

⁹⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Contrato rural. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 29.

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado; [...].

Cumpra esclarecer que, no direito previdenciário, não há diferença entre empregados permanentes e temporários. Todos são segurados da Previdência subordinados à disciplina do art. 11, inc. I, da Lei n. 8.213/1991. Não obstante, é possível subdividir os segurados empregados em assalariados permanentes ou temporários. A distinção tem relevância para possibilitar a correta classificação dos trabalhadores que recebem remuneração em períodos inferiores a um mês de trabalho. Esses lavradores, que normalmente são remunerados por tarefa ou por dia e recebem o pagamento ao final de uma semana de trabalho, são conhecidos como diaristas, jornaleiros, volantes, boias-frias, safristas etc.

Os empregados permanentes são tradicionalmente aqueles trabalhadores que possuem habilidades específicas em determinadas atividades, como os motoristas, tratoristas, administradores e retireiros. Como se trata de mão de obra mais escassa, os fazendeiros os contratam de acordo com as leis trabalhistas, garantindo-lhes o acesso aos direitos previdenciários.

Quanto aos assalariados temporários, já havia previsão na Lei n. 5.889/1973 para a contratação do safrista, que realizava suas atividades principalmente nas épocas de colheita, trabalhando geralmente pelo período aproximado de 90 dias.⁹⁸ Essa possibilidade tornou-se ainda mais explícita com a introdução, na mencionada lei, do art. 14-A, por força da Lei n. 11.718/2008, que previu que o produtor rural pessoa física pode realizar a contratação de trabalhadores por pequeno prazo para o exercício de atividades rurais de natureza temporária, considerando como tal o período não superior a dois meses dentro de um ano. Ultrapassado esse período, o contrato se torna por prazo indeterminado. Entretanto, a fixação de prazo deve ser vista com reservas, pois a necessidade de trabalhadores temporários varia conforme o produto cultivado, a extensão da área plantada, o grau de mecanização e a própria disponibilidade da mão de obra.

Como destacado neste trabalho, o boia-fria é o trabalhador rural que mais enfrenta dificuldades para concretizar seus direitos previdenciários, porquanto, embora seja um trabalhador empregado temporário, seus direitos trabalhistas ordinariamente não são

⁹⁸ O prazo de contratação varia conforme a região, a atividade e as necessidades do empreendimento. O tempo médio anual de trabalho do boia-fria de 90 dias é apontado por Maria Conceição D’Incao e Mello (MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria: acumulação e miséria**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 92).

cumpridos. Além disso, a regulamentação previdenciária o considera um trabalhador eventual, como será visto abaixo.

A Lei n. 8.213/1991 trata dos segurados empregados urbanos e rurais no mesmo dispositivo (art. 11, inc. I). Entretanto, importa, para fins previdenciários, a natureza e espécie dos serviços realizados. A legislação previdenciária classifica trabalhadores como o capataz, o tratorista, a cozinheira e o motorista rurais como segurados não rurais. A argumentação do INSS é no sentido de que o administrador da fazenda (capataz) é um preposto do empregador, exercendo funções de gerenciamento. Quanto ao tratorista, há lei própria que o equipara aos demais motoristas (Lei n. 1.824/1953).⁹⁹

Jane Lucia Wilhelm Berwanger anota que, em 2005, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul ajuizou ação civil pública na qual pediu o enquadramento dos que exercem essas atividades como empregados rurais.¹⁰⁰ O pedido foi julgado procedente com relação ao tratorista e ao capataz. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, entretanto, extinguiu o processo, sem resolução de mérito, esclarecendo que

A comprovação do exercício da atividade urbana ou rural é questão de valoração da prova material produzida pelo interessado, não decorrendo de prévia definição ou categorização legal. Via de conseqüência, diante da valoração da prova quanto ao exercício da atividade desenvolvida, pode-se ter trabalho rural na cidade, bem como trabalho urbano no meio rural.¹⁰¹

Dessa forma, tanto em relação ao tratorista quanto ao capataz ou outras profissões, impõe-se a necessidade de que seu enquadramento seja analisado caso a caso. O simples registro dessas atividades em carteira é insuficiente para demonstrar se os serviços prestados são de natureza braçal rústica ou se há utilização de equipamentos modernos pelo tratorista ou se o capataz atua como um verdadeiro administrador de pessoal ou da empresa. Apenas a título de exemplo, há vários trabalhadores em aeroportos que dirigem tratores, transportando carga, malas e combustíveis, expostos às intempéries, mas nem por isso podem ser considerados

⁹⁹ Art. 1º: “São considerados segurados obrigatórios do Instituto de aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, quer sejam empregados, trabalhadores avulsos ou autônomos, os tratoristas condutores profissionais de veículos motorizados utilizados em serviços urbanos, rurais e de estradas.” (BRASIL. Lei n. 1.824, de 17 de março de 1953. Torna segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos empregados em Transporte e Cargas os tratorista e condutores de máquinas motorizadas, utilizadas em serviços de estradas, de aterro e desaterro, em zona urbana ou rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 20 mar. 1953. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1953/1824.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

¹⁰⁰ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 88.

¹⁰¹ TRF4, ACP n. 2005.71.00.044110-9, Rel. João Pedro Gebran Neto, 5ª T. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Consulta processual**. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/>>. Acesso em: 25 jul. 2013).

trabalhadores rurais. Esse exemplo deixa clara a impropriedade de uma classificação por profissão e não de acordo com a natureza das atividades efetivamente realizadas.

Para o INSS, conforme o art. 31 da Instrução Normativa (IN) n. 45/2010, será considerado como filiado ao regime urbano como empregado ou contribuinte individual o segurado enquadrado, dentre outras, nas seguintes categorias:

- I - carpinteiro, pintor, datilógrafo, cozinheiro, doméstico e toda atividade que não se caracteriza como rural;
- II - motorista, com habilitação profissional, e tratorista;
- III - empregado do setor agrário específico de empresas industriais ou comerciais, assim entendido o trabalhador que presta serviços ao setor agrícola ou pecuário, desde que tal setor se destine, conforme o caso, à produção de matéria-prima utilizada pelas empresas agroindustriais ou à produção de bens que constituíssem objeto de comércio por parte das agrocomerciais, que, pelo menos, desde 25 de maio de 1971, vigência da Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, vinha sofrendo desconto de contribuições para o ex-Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, ainda que a empresa não as tenha recolhido;
- IV - empregado de empresa agroindustrial ou agrocomercial que presta serviço, indistintamente, ao setor agrário e ao setor industrial ou comercial;
- V - motosserrista;
- VI - veterinário, administrador e todo empregado de nível universitário;
- VII - empregado que presta serviço em loja ou escritório; e
- VIII - administrador de fazenda, exceto se demonstrado que as anotações profissionais não correspondem às atividades efetivamente exercidas.

Parágrafo único. A caracterização do trabalho como urbano ou rural, para fins previdenciários, **depende da natureza das atividades efetivamente prestadas pelo empregado ou contribuinte individual e não do meio em que se inserem**, cujo rol de profissões estabelecido no caput do presente artigo afigura-se meramente exemplificativo.¹⁰²

Como se verifica da leitura do parágrafo único, acima citado, o que define a caracterização de um segurado como urbano ou rural para fins previdenciários depende da natureza das atividades efetivamente realizadas pelo trabalhador e não do ambiente de trabalho ou da natureza do estabelecimento. Entretanto, deixar de considerar determinadas atividades que não exigem maior instrução (cozinheira, doméstica, tratorista, caseiro, motosserrista etc.) como rurais, para fins de admissão de meios de prova em processo previdenciário administrativo ou judicial, é uma forma de manter a exclusão desses

¹⁰² INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Instrução normativa INSS/Pres n. 45, de 6 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Seção 1. p. 11606. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2010/45_1.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013. (grifo nosso).

trabalhadores. Aliás, a própria LC n. 11/71 excluía apenas os empregados de nível universitário das empresas rurais e os que exerciam suas atividades nos escritórios e lojas dessas empregadoras. Assim, dependendo das condições em que tais atividades forem desenvolvidas em empreendimentos rurais, por exemplo, se de modo rudimentar e sem o reconhecimento dos direitos trabalhistas, elas deverão ser consideradas, inclusive para fins previdenciários, como atividades de natureza rural, a fim de que essa etapa do histórico laboral desses trabalhadores não seja simplesmente desconsiderada, como se não houvesse existido. De outro lado, no caso de haver o devido registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e a garantia de outros direitos básicos como a limitação da jornada, a higiene e a segurança do trabalho, deverão ser consideradas, exclusivamente para fins previdenciários, como atividades não rurais.

A maior dificuldade dos empregados rurais é comprovar o exercício da atividade rural no processo previdenciário administrativo ou judicial. A maioria das vezes, os empregados rurais não possuem sequer o vínculo registrado na carteira profissional. Ainda mais difícil é encontrar outros documentos como registro de empregado, recibos de salário etc. Uma grande parte desses trabalhadores, ainda hoje, não possui sequer acesso a direitos trabalhistas básicos, chegando a ser submetidos às vezes a um regime de trabalho próximo ao da escravidão.

2.3.1.1 Classificação do boia-fria

O principal obstáculo à efetivação dos direitos sociais no âmbito previdenciário diz respeito à negativa de reconhecimento dos empregados assalariados temporários como segurados da Previdência. Conforme mencionado no item 2.1 supra, referente às transformações sociais que influenciaram a formação dos trabalhadores rurais no Brasil, o trabalhador rural assalariado temporário sofreu e sofre muita discriminação por parte da legislação trabalhista e previdenciária.

A Lei n. 5.889/1973 já trazia a previsão do contrato de safra, ao final do qual o safrista teria direito, a título de indenização do tempo de serviço, à importância correspondente a um doze avos do salário mensal, por mês de serviço ou fração superior a quatorze dias (art. 14).

A Lei n. 11.718/2008 incluiu naquele diploma o artigo 14-A, que trouxe a possibilidade de o produtor rural pessoa física contratar trabalhador rural por pequeno prazo para o exercício de atividades de natureza temporária. Essa contratação poderá ser por até dois

meses dentro do período de um ano (§ 1º). O trabalhador rural contratado por pequeno prazo contribui com a alíquota de 8% sobre seu salário-de-contribuição (§ 5º). O recolhimento fica a cargo do empregador (§ 7º).

No caso de contratos temporários de safra e por pequeno prazo, quando há o registro em carteira, não surgem maiores dúvidas com relação ao enquadramento do trabalhador como segurado empregado. O problema diz respeito ao reconhecimento dos trabalhadores volantes (também denominados boias-frias, paus-de-arara, diaristas etc.)¹⁰³ como empregados temporários.

Quanto à classificação para fins previdenciários, é possível encontrar interpretações as mais diversas, dentre elas o entendimento segundo o qual esse trabalhador é um segurado especial. Os julgados abaixo exemplificam esse posicionamento:

O que caracteriza a condição de trabalhador(a) rural, segurado especial, é o efetivo exercício de lavrador(a), independentemente do local onde o trabalhador volante, safrista ou bóia-fria resida.¹⁰⁴

Os rurícolas diaristas, conforme já pacificou a jurisprudência, são considerados segurados especiais, não sendo admissível excluí-los das normas previdenciárias.¹⁰⁵

A trabalhadora rural diarista, volante ou “bóia-fria” é segurada especial, pela natureza da atividade “assemelhada” (art. 11, inc. VII, da Lei Federal n. 8213/91) à exercida pelo produtor, parceiro, meeiro ou arrendatário rurais.¹⁰⁶

Os trabalhadores rurais denominados bóias-frias são enquadrados na categoria dos segurados especiais da Previdência.¹⁰⁷

Uma segunda classificação aponta o boia-fria como uma espécie de trabalhador eventual. Essa posição, defendida pelo INSS (com fundamento na Lei 5.889/1973, art. 2º, Lei n. 8.213/1991, art. 11, inc. V, alínea g; Decreto n. 3.048/1999, art. 9º, inc. V, alínea j; e IN n.

¹⁰³ Octavio Ianni arrola as seguintes denominações: “[...] bóia-fria, volante, pau-de-arara, peão, corumba, clandestino, temporário, avulso, eventual, provisório, diarista, tarefeiro, safrista, contínuo, camarada, biolo, baiano, nortista.” (IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 136).

¹⁰⁴ TRF1, AC 200501990343160, Rel. Juíza Federal Mônica Neves Aguiar da Silva (Conv.), Segunda Turma, DJ 1 fev. 2007. p. 69. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

¹⁰⁵ TRF3, AC 200203990244216, Rel. Des. Fed. Leide Polo, Sétima Turma, DJF3 CJ1 1 jul. 2009. p. 171. (Ibid.).

¹⁰⁶ TRF3, AC 199961120024338, Rel. Des. Fed. Fabio Prieto, Quinta Turma, DJU 19 nov. 2002. p. 306. (Ibid.).

¹⁰⁷ TRF4, AC 200504010181992, Rel. Des. Fed. Celso Kipper, Quinta Turma, DJ 5 jul. 2006. p. 758. (Ibid.).

45/2010, art. 6º, inc. XXI)¹⁰⁸ atribui a esses trabalhadores a condição de contribuintes individuais, remetendo para eles a obrigação de recolher as contribuições previdenciárias e comprovar esses recolhimentos. Nesse sentido, é o entendimento demonstrado na publicação Guia do Trabalhador Rural:

Quem é o contribuinte individual?

É o trabalhador que presta serviço a uma ou mais empresas ou pessoas físicas sem vínculo empregatício, exercendo atividades rurais, sendo ele: safrista, volante, eventual, temporário ou “bóia-fria”, comprovando esta situação por meio da inscrição na Previdência Social e apresentando as contribuições relativas ao período trabalhado.¹⁰⁹

Veja-se que ao volante, eventual, temporário ou boia-fria é negado o vínculo de emprego mesmo se prestar serviço exclusivamente para um empregador. A consequência é atribuir a esse segurado a obrigação de efetuar recolhimentos como contribuinte individual. É a má compreensão da Constituição e da legislação partir dos próprios agentes incumbidos da execução das políticas previdenciárias. Ainda mais grave é o fato de a mencionada publicação, além de outros folhetos informativos semelhantes, ser dirigida à clientela da Previdência Social, ou seja, aos cidadãos segurados. É possível ver em tais folhetos um enorme descaso em relação aos direitos dos trabalhadores rurais. Quando tais direitos fundamentais não são simplesmente omitidos, como se não existissem, são apresentados ao público de forma vaga ou deturpada, impedindo ainda mais o acesso a eles.

Não obstante, o que caracteriza o trabalhador como eventual, inclusive no âmbito trabalhista, é a inexistência de relação de emprego. No direito do trabalho, eventual é aquele trabalhador que presta serviços sem continuidade, em geral a vários empregadores, em períodos curtos de tempo (CLT, art. 3º, *a contrario sensu*).

¹⁰⁸ “Art. 6º É segurado na categoria de contribuinte individual, conforme o inciso V do art. 9º do RPS:
[...]

XXI - quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual a uma ou mais empresas, fazendas, sítios, chácaras ou a um contribuinte individual, em um mesmo período ou em períodos diferentes, sem relação de emprego; [...].”

¹⁰⁹ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Guia do trabalhador rural**: saiba como utilizar o seu seguro social. 2. ed. Brasília, DF, 2007. p. 10.

Há também uma corrente que defende que o boia-fria é uma espécie de *empregado rural*.¹¹⁰ Para se entender o porquê dessa classificação, a qual é a adotada nesta pesquisa, é preciso fazer uma análise história e social sobre o trabalho do boia-fria.

Há especificidades a serem consideradas em relação ao modo como esse trabalhador surgiu nas diversas regiões do Brasil. Existem, entretanto, explicações gerais para a constituição do boia-fria, desde a desagregação das relações de produção vigentes no regime de colonato até a publicação da legislação trabalhista rural. As diversas explicações reconhecem, como traço comum, que o esse trabalhador constitui um setor do proletariado rural relacionado ao desenvolvimento da agricultura capitalista.¹¹¹

Inicialmente, o trabalho rural no Brasil era feito pelos escravos. A partir de meados do século XIX, passou a ser realizado por trabalhadores livres residentes nas colônias das fazendas ou em aglomerados próximos. Ao lado da grande lavoura de exportação, arrendatários, parceiros, posseiros, e pequenos agricultores familiares desenvolveram, a princípio, uma atividade de desbravamento e derrubada de árvores, seguida da formação de pastagens ou do plantio de cana-de-açúcar, café, algodão, milho, arroz, feijão, soja etc.

O regime de trabalho predominante passou a ser o colonato, caracterizado pela realização das tarefas pelo trabalhador, com a ajuda de seus familiares, todos residentes no interior da propriedade. A remuneração era paga somente ao chefe da família, que podia cultivar uma pequena parte da terra com gêneros para o autoconsumo.

A partir de meados do século XX, entretanto, na fase industrial do capitalismo agrário, o boia-fria, trabalhador volante, passou a ser largamente utilizado em razão de fatores como o êxodo rural, a mecanização no campo e o reconhecimento dos direitos trabalhistas. Os trabalhadores iam da periferia urbana para a lavoura em cima de caminhões, sem condições mínimas de segurança (daí o nome paus-de-arara). Saíam de madrugada e levavam consigo sua refeição (*rango* ou *boia*), que, por ser ingerida fria, os levou a serem conhecidos, dentre outras denominações, como boias-frias.

¹¹⁰ Nesse sentido, veja-se o seguinte julgado: “É inadequado classificar-se o ‘bóia-fria’ como prestador de serviços eventuais e, assim, incluí-lo entre os contribuintes individuais, uma vez que, sabidamente, seu trabalho insere-se nas atividades-fins da empresa agrícola. A instituição do ‘bóia-fria’ nada mais é que um arranjo para burlar os direitos trabalhistas e previdenciários das massas de trabalhadores rurais, e seu surgimento coincide, significativamente, com a implantação do ‘Estatuto do Trabalhador Rural’.” (TRF4, AC 200004011365584, Rel. Alexandre Rossato da Silva Ávila, 5ª T., DJ 28 maio 2003. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

¹¹¹ IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 133-134.

O boia-fria possui trabalho de forma intermitente e, por isso, coloca-se disponível para qualquer tipo de trabalho. Essa situação acarreta a ele instabilidade econômica e o prende a condições miseráveis de vida.¹¹² Conforme anota Roberto José Moreira:

[...] a sazonalidade do emprego revolucionou as condições do mercado de trabalho rural, integrando-o ao mercado de base urbana e expulsando das propriedades grandes levas de trabalhadores já desnecessários, expropriados, que passam a formar contingentes respeitáveis de trabalhadores volantes. A pequena produção intercalada ou consorciada foi inviabilizada pela mecanização e pela plena ocupação das propriedades com culturas comerciais, acelerando a expropriação dos trabalhadores e fazendo avançar a mercantilização da força de trabalho.¹¹³

Na agroindústria canavieira, o boia-fria é assim descrito por Octavio Ianni:

O bóia-fria é provavelmente o trabalhador mais característico das relações de produção imperantes na agroindústria açucareira. Ele tem sido chamado bóia-fria, pau-de-arara, volante, trabalhador temporário, diarista ou outras denominações. Ao lado do usineiro e do IAA, simboliza o caráter das relações de produção imperantes na agroindústria [canavieira].¹¹⁴

Os trabalhadores qualificados como boias-frias são remunerados por dia ou por tarefa e sua contratação é temporária, apenas nas épocas em que seu trabalho é essencial para a reprodução do capital agroindustrial. A intermediação da contratação é feita pelo empreiteiro, que é o encarregado da turma, também conhecido como *gato* ou *turmeiro*. Nas épocas de entressafra, há atividades como o preparo da terra, o plantio, a capina, a conservação de vias etc. A demanda pela força de trabalho aumenta expressivamente durante a safra, ajustando-se às exigências do capital.

O boia-fria é, portanto, um trabalhador assalariado temporário. Trabalha em períodos intermitentes ao longo do ano. O trabalho pode durar dias, semanas ou meses sucessivos, enquanto houver a necessidade dos seus serviços. Não possui acesso a carteira de trabalho, previdência, seguro contra acidentes e outros direitos sociais básicos, como a limitação da jornada de trabalho. Segundo Octavio Ianni,

[...] o bóia-fria é um trabalhador que recebe o seu salário com base na realização da tarefa ou empreita; é contratado – verbalmente antes do que por escrito – por tempo limitado, tempo esse que pode durar dias, semanas

¹¹² MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria**: acumulação e miséria. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 88.

¹¹³ MOREIRA, Roberto José. **Agricultura familiar**: processos sociais e competitividade. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 43.

¹¹⁴ IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 71.

ou meses, mas não o ano todo. E pode ser arbitrariamente substituído por outro, se não realizar a tarefa ou empreita, a contento do empreiteiro de mão-de-obra, fazendeiro, usineiro, dono da terra ou da plantação. São instáveis os seus vínculos empregatícios com os compradores da sua foça de trabalho.¹¹⁵

Descabe classificar o boia-fria como um trabalhador autônomo e sujeito, dessa forma, ao recolhimento como contribuinte individual. Esse trabalhador, como visto, “[...] não atua por conta própria, não tem uma organização sua e, conseqüentemente, não trabalha sem ser dirigido.” Além disso, o boia-fria “[...] não tem estrutura econômica para arcar com nenhuma despesa da atividade, nem com a aquisição de ferramentas, nem com qualquer risco do empreendimento.”¹¹⁶

O art. 2º da Lei n. 5.889/1973 define a relação de emprego rural como o trabalho *não eventual* em propriedade rural ou prédio rústico, sob dependência do empregador e mediante salário. Eventual, anota Saulo Emídio dos Santos, significa casual, fortuito e, por essa razão,

Não se pode admitir, à guisa de exemplo, que uma empresa rural, explorando lavouras, contrate trabalhadores para plantio e colheita e os considere juridicamente eventuais. O trabalho de plantar ou colher, na hipótese, não é casual nem fortuito, porque previsto e até programado.¹¹⁷

No mesmo sentido, também destacando que o trabalho considerado essencial para a atividade econômica do empregador não pode ser considerado eventual, Gustavo Filipe Barbosa Garcia alerta que

[...] se o trabalhador exerce função necessária e que integre o regular desenvolvimento da atividade econômica, essencial para o empregador, fica de plano afastada a figura do mero ‘eventual’, pois o art. 3º da CLT, ao estabelecer os requisitos da relação de emprego, não exige efetiva habitualidade na prestação de serviços (mas sim a não eventualidade). O mesmo ocorre na previsão do art. 2º da Lei n. 5.889/73, sobre a relação de emprego rural.¹¹⁸

Como a atividade-fim dos produtores rurais é a agrícola, pecuária, hortigranjeira ou extrativista, a mão de obra utilizada nessas atividades não pode ser considerada eventual, mas relação de trabalho subordinada, remunerada e não eventual, pois se destina a suprir a

¹¹⁵ IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 133. (grifo nosso).

¹¹⁶ SANTOS, Saulo Emídio. **Trabalhador rural**: relações de emprego. Goiânia: AB, 1993. p. 14.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 16-17.

¹¹⁸ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Relações de trabalho no setor canavieiro na era do etanol e da bioenergia. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, v. 17, p. 8, mar./abr. 2007.

necessidade permanente da empresa. Luís Kerbauy cita julgado trabalhista que afirma a ideia de que

Nas propriedades rurais, a colheita dos produtos agrícolas jamais poderá ser considerada como uma atividade eventual, isso porque, ao final da safra, constitui uma atividade permanente, apesar de temporária com previsibilidade de termo em função da maior ou menor utilização da mão de obra pelo proprietário rural (TRT 3ª Região, 5ª Turma, RO n. 9774/94, Rel. Juiz Itamar José Coelho).¹¹⁹

O contrato de trabalho, no âmbito rural, pode ser por prazo determinado ou indeterminado. Os contratos de safra são por prazo determinado e vinculam o trabalhador durante a época do plantio ou da colheita.¹²⁰ Com o término da safra, também chega ao fim o contrato de trabalho.

O conceito de safrista é encontrado no art. 154, § 1º, alínea *a*, do Dec. n. 69.919/1972, que, ao excluir esse trabalhador do sistema de previdência das empresas agroindustriais, considerou como *safristas* “[...] os trabalhadores rurais cujos contratos tenham sua duração dependente de variações estacionais da atividade agrária [...]”

Boia-fria e safrista, para fins trabalhistas e previdenciários, constituem denominações que se referem a um só tipo de trabalhador, o temporário, com a diferença de que os safristas costumam ser registrados.¹²¹ No interior de São Paulo, é comum encontrar trabalhadores registrados como *safristas*. O contrato de safra é um contrato por prazo determinado e se refere a um trabalho temporário. Os trabalhadores conhecidos como boias-frias, pelas razões já expostas, também são trabalhadores temporários. Contudo, não têm seus direitos trabalhistas reconhecidos como tais, nem mesmo o registro em carteira. Não há, portanto, distinção entre essas duas designações para um mesmo tipo de trabalho, exercido nas mesmas condições fáticas.

A situação fática mais comum de ser encontrada no meio rural é a utilização de empregado atribuindo-lhe o título de trabalhador eventual. Há relação de emprego porque, em geral, trabalham mais de três dias em uma semana para o mesmo empregador e na mesma

¹¹⁹ KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p. 62.

¹²⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Contrato rural. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 30.

¹²¹ Em sentido contrário, afirmando que o trabalho do boia-fria “[...] tem como características próprias a autonomia e a transitoriedade, não devendo ser confundido com o trabalho do safrista propriamente dito, o qual mereceu referência na Lei n. 5.889/73 [...], Cf. PINTO, Almir Pazzianotto. O trabalho rural volante. **Revista LTr**, São Paulo, v. 6, p. 649, jun. 1984 apud SANTOS, Saulo Emídio. **Trabalhador rural**: relações de emprego. Goiânia: AB, 1993. p. 13.

fazenda. Quando o trabalho não é para o mesmo fazendeiro, é prestado ao empreiteiro, que nesse caso funciona como uma empresa de colocação de mão de obra, devendo desta (ou do empreiteiro) ser considerado empregado. Dessa forma, para aqueles que alegam que os boias-frias são trabalhadores eventuais porque trabalham cada dia para um empregador diferente (com o que não se pode concordar), ainda assim, cumpre concluir que são empregados temporários, pois mesmo que não se reconheça o vínculo com o proprietário da terra, haverá se se reconhecê-lo em relação ao empreiteiro. Nesse sentido, a Lei n. 5.889/1973 dispõe que o empreiteiro (gato) equipara-se a empregador.¹²² Por outro lado, frequentemente a intermediação de mão de obra ocorre em fraude às relações de trabalho, o que a torna, nessa situação, nula e socialmente inaceitável.¹²³

Conforme visto acima, a condição histórica e social em que surgiu o boia-fria demonstra a sua exploração e subordinação ao proprietário dos meios de produção, situação essa chancelada pelas políticas agrícolas excludentes. Não somente por essa razão, mas principalmente pela não eventualidade, onerosidade e subordinação, o boia-fria deve ser considerado um trabalhador assalariado temporário. A qualificação do empregado rural temporário como eventual constitui exemplo do que Maurício Godinho Delgado chama de “[...] fórmulas engenhosas (ou grosseiras) de não reconhecimento da cidadania profissional [...]”.¹²⁴

A Constituição de 1988 prevê a promoção do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores como um dos componentes da função social da propriedade, que para ser cumprida, impõe a observação das obrigações trabalhistas. Ademais, a conduta do empregador consistente em deixar de reconhecer os direitos trabalhistas dos seus empregados, acarretando a frustração de direito assegurado por lei trabalhista, é considerada crime. Por outro lado, a falta de fiscalização do poder público também é responsável pela inefetividade dos direitos trabalhistas e previdenciários dos rurícolas.

O direito à previdência decorre do trabalho. Ressalvada a hipótese do segurado facultativo, as demais se encaixam em um sistema de filiação obrigatória. O segurado não tem opção. A função social do trabalho, em última análise, é que faz nascer o direito à

¹²² Lei n. 5.889/1973, art. 4º: “Equipara-se ao empregador rural, a pessoa física ou jurídica que, habitualmente, em caráter profissional, e por conta de terceiros, execute serviços de natureza agrária, mediante utilização do trabalho de outrem.”

¹²³ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Relações de trabalho no setor canavieiro na era do etanol e da bioenergia. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, v. 17, p. 9, mar./abr. 2007.

¹²⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. Direito do trabalho e inclusão social: o desafio brasileiro. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, n. 15, p. 27, nov./dez. 2006.

previdência. Dessa forma, todas as situações em que está presente o trabalho, permanente ou temporário, subordinado ou por conta própria, deveriam dar ensejo ao direito à previdência. Em situações como a informalidade e o desrespeito às normas trabalhistas, a efetivação desse direito esbarra em diversos obstáculos, como o argumento da falta de contribuições, que não tem fundamento no equilíbrio financeiro e atuarial nem na contrapartida, mas em uma questão procedimental relativa à falta de fiscalização dos recolhimentos. A omissão na criação de um sistema que incentive os segurados e responsáveis tributários a efetuar os recolhimentos também deve ser imputada ao Estado.

2.3.2 *Contribuinte individual (empregador e trabalhador eventual).*

O grupo dos segurados rurais obrigatórios da Previdência Social enquadrados como contribuintes individuais é composto pelas seguintes pessoas físicas: a) o empregador rural e b) o trabalhador eventual (Lei n. 8.213/1991, art. 11, inc. V, alíneas *a, f e g*).

Quanto ao empregador rural, o Estatuto do Trabalhador Rural estabeleceu que os empregadores, proprietários, arrendatários e demais empregados não enquadrados como segurados do Funrural, por terem sido excluídos da proteção previdenciária criada por aquele diploma, poderiam contribuir facultativamente para o Iapi:

Art. 161. Os proprietários em geral, os arrendatários, demais empregados rurais não previstos no artigo anterior, bem como os titulares de firma individual, diretores, sócios, gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, cuja idade seja, no ato da Inscrição até cinquenta anos, poderão, se o requererem, tornar-se contribuinte facultativo do IAPI.

§ 1º A contribuição dos segurados referidos neste artigo será feita à base de 8% (oito por cento) sobre um mínimo de três e um máximo de cinco vezes o salário mínimo vigente na região.

§ 2º Os segurados referidos neste artigo e seus dependentes gozarão de todos os benefícios atribuídos ao segurado rural e dependente rural.

Na LC n. 11/1971, os empregadores ficaram excluídos da previdência rural. Posteriormente, a Lei n. 6.260/1975 instituiu benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes.¹²⁵ O que caracterizava o produtor rural como empregador, de acordo com essa lei, era a existência de empregados:

¹²⁵ BRASIL. Lei n. 6.260, de 6 de novembro de 1975. Institui benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 nov. 1975. Seção 1. p. 14785. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6260-6-novembro-1975-357098-publicacaooriginal-36899-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Art. 1º São instituídos em favor dos empregadores rurais e seus dependentes os benefícios de previdência e assistência social, na forma estabelecida nesta Lei.

§ 1º Considera-se empregador rural para os efeitos desta Lei, a pessoa física, proprietário ou não, que, em estabelecimento rural ou prédio rústico, explore, com o concurso de empregados, em caráter permanente, diretamente ou através de prepostos, atividade agroeconômica, assim entendidas as atividades agrícolas, pastoris, hortigranjeiras ou a indústria rural, bem como a extração de produtos primários, vegetais ou animais.

Reforçando a ideia de que o empregador rural é a pessoa física que explora a atividade agropecuária com o auxílio de empregados, a Lei n. 5.889/1973 assim conceituou:

Art. 3º - Considera-se empregador, rural, para os efeitos desta Lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agro-econômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados.

§ 1º Inclui-se na atividade econômica, referida no "caput" deste artigo, a exploração industrial em estabelecimento agrário não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho.

O empregador rural foi classificado na Lei n. 8.213/1991 como uma espécie de trabalhador autônomo (art. 11). Posteriormente, a Lei 9.876/1999 extinguiu a figura do autônomo, passando a denominá-lo contribuinte individual.¹²⁶ O empregador, portanto, é atualmente qualificado como contribuinte individual, mantendo-se a ideia de que é assim considerada a pessoa física que explora atividade agropecuária com o auxílio de empregados:

[...] a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo; (Redação dada pela Lei n. 11.718, de 2008).

O conceito de empregador rural adotado no art. 11 da Lei n. 8.213/1991 repete, em linhas gerais, o do art. 3º da Lei n. 5.889/1973, bem como o do art. 1º, § 1º, da Lei n. 6.260/1975, nos quais o contribuinte individual agropecuarista ou empregador pescador era caracterizado pela exploração da atividade com o auxílio de empregados, ainda que de forma não contínua.

¹²⁶ BRASIL. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Em reconhecimento às necessidades dos segurados especiais, a Lei n. 11.718/2008 permitiu que esses segurados explorassem a atividade rural com o auxílio de empregados por até 120 dias/ano (Lei n. 8.213/1991, art. 11, § 7º). Assim, para que se considere contribuinte individual, há a necessidade de que esse limite seja excedido.

Até a Lei n. 11.718/2008, também não havia limite para a área explorada. O INSS, com fundamento no Decreto-lei n. 1.166/1971, entendia que o limite era correspondente ao módulo rural.¹²⁷ A jurisprudência se firmou no sentido de que o fato de o imóvel ser superior ao módulo não afasta, por si só, a qualificação de quem o explora como segurado especial.¹²⁸ Com a edição da mencionada lei, os produtores rurais em regimes de economia familiar foram beneficiados, já que o limite passou a ser de quatro módulos fiscais (Lei n. 8.213/1991, art. 11, inc. VII, alínea *a*, n. 1).

Também é contribuinte individual o titular de firma individual rural, bem como o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa rural (Lei n. 8.213/1991, art. 11, inc. V, alínea *f*):

[...] *f*) o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração; (Incluído pela Lei n. 9.876, de 26.11.99).

São, portanto, contribuintes individuais o produtor rural pessoa física que explore atividade agropecuária em área superior a quatro módulos fiscais ou, ainda que inferior, com a utilização de empregados por mais de 120 dias/ano, e o empresário rural, seja em firma individual ou sociedade.

Quanto ao titular de firma individual, não há razão para considerá-lo contribuinte individual, exceto quando se enquadrar na hipótese antecedente, tendo em vista as alterações promovidas pela Lei n. 11.718/2008, que passou a admitir que os segurados especiais, sem

¹²⁷ BRASIL. Decreto-lei n. 1.166, de 15 de abril de 1971. Dispõe sobre o enquadramento e contribuição sindical rural. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 abr. 1971a. In: PAIXÃO, Floriceno. **O trabalhador rural**. Porto Alegre: Síntese, 1974. p. 69.

¹²⁸ Nesse sentido, a Súmula n. 30 da TNU: “Tratando-se de demanda previdenciária, o fato de o imóvel ser superior ao módulo rural não afasta, por si só, a qualificação de seu proprietário como segurado especial, desde que comprovada, nos autos, a sua exploração em regime de economia familiar.” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013).

que percam essa condição, podem exercer atividades paralelas à produção agropecuária e pesqueira, como a hospedagem e o artesanato. Até mesmo para possibilitar a comercialização do artesanato ou a exploração do turismo rural pode surgir a necessidade da criação de uma empresa ou firma individual.¹²⁹

Resta mencionar, como contribuinte individual, a pessoa física que “[...] presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego [...]” (Lei n. 8.213/1991, art. 11, inc. V, alínea g).

O trabalhador eventual, para o direito do trabalho, é a pessoa física que presta serviços sem continuidade, em geral a vários empregadores, em períodos curtos de tempo (CLT, art. 3º, *a contrario sensu*). Para o INSS, o boia-fria seria um trabalhador eventual. Contudo, conforme visto no tópico anterior, não se pode concordar com essa classificação.

A Lei n. 11.718/2008, que instituiu alguns avanços na efetivação dos direitos previdenciários dos segurados rurais, afirma no art. 11, § 7º, que o segurado especial, sem que perca essa condição, poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou de trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput daquele artigo, à razão máxima de 120 pessoas/dia no ano civil. Contempla, assim, além do assalariado temporário, o trabalhador rural eventual.

Na prática, entretanto, são bastante limitadas as possibilidades de trabalho eventual no meio rural. No máximo, poderão ser identificados alguns trabalhadores remunerados unicamente por tarefa e para trabalhos específicos e de curta duração, como o aplicador de inseticidas, o motosserrista, o fazedor de cercas, o amansador de animais, além dos profissionais autônomos, como o veterinário, o técnico agrícola ou o técnico em inseminação artificial etc. Esses trabalhos, como se pode ver de sua própria natureza, são bastante esporádicos e não fazem parte do rol de atividades rurais cotidianas braçais.

¹²⁹ Nesse sentido, permitindo ao segurado especial a participação em sociedade, ainda que com ressalvas, Cf. a MP n. 619/2013. (BRASIL. Medida provisória n. 619, de 6 de junho de 2013. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários; altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e n. 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial, o Decreto-Lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967 e a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre prazos do penhor rural, e as Leis n. 12.096, de 24 de novembro de 2009 e n. 12.512, de 14 de outubro de 2011; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998, celebrados por instituições financeiras por meio de instrumentos particulares; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jun. 2013b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv619.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013).

Quanto aos trabalhadores que lidam diretamente na lavoura ou no cuidado de animais, é difícil encontrar algum que possa ser enquadrado no conceito de trabalhador eventual, já que se trata de atividades-fim, as quais são exercidas mediante intensa subordinação. Normalmente, o trabalho é exercido mais de um dia por semana na mesma fazenda e pode durar até por semanas ou meses, enquanto durar a atividade preponderante em determinada região, seja a colheita, o plantio ou o preparo da terra. O rótulo de *eventual*, assim, é frequentemente utilizado pelos empregadores, com o apoio inclusive da legislação previdenciária, que não especifica com maiores detalhes as características de cada um dos segurados rurais, para dissimular uma verdadeira relação de emprego e impor obstáculos aos direitos trabalhistas, relegando uma grande quantidade de trabalhadores à informalidade. Nesse sentido, Jane Lucia Wilhelm Berwanger observa que “[...] em muitos casos o segurado é, de fato, um empregado, rural, mas o empregador não assina a Carteira, e não o trata, juridicamente, como empregado.”¹³⁰ Com isso, um grande número de trabalhadores boias-frias fica completamente excluído da proteção previdenciária.

Uma vez afirmado o vínculo de emprego, ainda que temporário (por dias, semanas ou meses), o recolhimento da contribuição previdenciária é responsabilidade do empregador, o que acarreta diversas consequências na seara previdenciária.

2.3.3 *Trabalhador avulso*

Avulso é o trabalhador que, sindicalizado ou não, presta serviços de natureza urbana ou rural a diversas empresas, sem vínculo de emprego, com a intermediação obrigatória do sindicato ou do órgão gestor de m mão de obra. Nos termos do Plano de Benefícios da Previdência Social (PBPS), instituído pela Lei n. 8.213/1991, os trabalhadores avulsos são segurados obrigatórios da Previdência Social (art. 11, inc. VI). Por sua vez, o Regulamento da Previdência Social (RPS) assim estipula no art. 9º:

[...] VI - como trabalhador avulso - aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra, nos termos da Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, ou do sindicato da categoria, assim considerados:

- a) o trabalhador que exerce atividade portuária de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância de embarcação e bloco;
- b) o trabalhador de estiva de mercadorias de qualquer natureza, inclusive

¹³⁰ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 91.

- carvão e minério;
- c) o trabalhador em alvarenga (embarcação para carga e descarga de navios);
- d) o amarrador de embarcação;
- e) o ensacador de café, cacau, sal e similares;
- f) o trabalhador na indústria de extração de sal;
- g) o carregador de bagagem em porto;
- h) o prático de barra em porto;
- i) o guindasteiro; e
- j) o classificador, o movimentador e o empacotador de mercadorias em portos; [...].

Para a Previdência Social, são enquadrados como trabalhadores rurais avulsos, atualmente, os ensacadores de café e cacau.¹³¹ Essas atividades, entretanto, referem-se a uma das etapas do beneficiamento dos produtos já colhidos. A própria legislação, apesar de prever a existência de trabalhador avulso na atividade rural, não traz exemplos de obreiros que lidam diretamente na lavoura ou na pecuária que assim possam ser classificados. Além disso, a colocação de mão de obra por meio de sindicato ou órgão gestor não é característica das lides rurais, já que esse sistema dá uma margem de liberdade para a negociação de direitos que nunca foi permitida aos lavradores, sempre subordinados à grande propriedade. A previsão legal da figura do trabalhador avulso, portanto, não encontra correspondência na prática do trabalho rural.

2.3.4 *Segurado especial*

Importa identificar o produtor que pode ser definido como segurado especial (individualmente, em regime de economia familiar, cooperado, assentado ou indígena), a fim de distingui-lo do produtor contribuinte individual (empregador ou empresário rural).

Como demonstrado acima, a colonização no Brasil caminhou no sentido de manter o latifúndio e, ao seu lado, a pequena propriedade. Aqueles trabalhadores que conseguiram sustentar, até os dias atuais, a posse e exploração de um pedaço de terra para garantir a produção de gêneros para a subsistência da família, apesar da pressão representada pela monocultura e pelo latifúndio, são os segurados rurais qualificados como especiais.

O Estatuto do Trabalhador Rural incluiu, como segurados obrigatórios, além dos trabalhadores rurais, os colonos, parceiros e pequenos proprietários com menos de cinco empregados a seu serviço (art. 160).

¹³¹ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Guia do trabalhador rural**: saiba como utilizar o seu seguro social. 2. ed. Brasília, DF, 2007. p. 11.

A Carteira Profissional de Trabalhador Rural, instituída pelo art. 11 do ETR, foi estendida pela CLT, no seu artigo 13, § 1º, com redação dada pelo Decreto-lei n. 926/1969,¹³² ao:

[...] I - proprietário rural ou não, [que] trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência, e exercido em condições de mútua dependência e colaboração; (Incluído pelo Decreto-lei n. 926, de 10.10.1969).

II – [quem] em regime de economia familiar e sem empregado, explore área não excedente do módulo rural ou de outro limite que venha a ser fixado, para cada região, pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. (Incluído pelo Decreto-lei n. 926, de 10.10.1969).

A Lei Complementar n. 11/1971, em seu art. 3º, § 1º, incluiu os pequenos produtores que exerciam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, sem auxílio de empregados, dentre os beneficiários do Prorural:

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

A Constituição de 1988 tratou do pequeno produtor rural em regime de economia familiar no art. 195, § 8º, que em sua redação original assim disciplinou a forma de contribuição dessa categoria de segurados da Previdência Social:

[...] § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro 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.

Em primeiro lugar, é preciso observar que o produtor rural ou assemelhado que exerça suas atividades em regime de economia familiar e sem empregados permanentes recebeu a denominação de segurado especial com a Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/1991), que assim dispôs no art. 11, inc. VII:

¹³² BRASIL. Decreto-lei n. 926, de 10 de outubro de 1969. Institui a carteira de trabalho e previdência social, altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto do Trabalhador Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 1969b. Seção 1. p. 8603. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-926-10-outubro-1969-375307-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

[...] 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.

O segurado especial é a única categoria que possui definição no próprio texto constitucional. Entretanto, o conceito suscita alguns questionamentos, principalmente quanto ao regime de economia familiar e à utilização de empregados, aspectos que serão mais detidamente analisados abaixo.

Produtor rural é a pessoa física que explora a atividade agrária, agropecuária, hortifrutigranjeira ou extrativa (vegetal ou animal). Embora a dicção constitucional e legal possa parecer ter feito diferenciação, o parceiro, o meeiro, o arrendatário, o pescador artesanal e os assemelhados também são produtores. O garimpeiro foi excluído dessa categoria na redação dada ao dispositivo constitucional pela EC n. 20/1998¹³³ e da legislação, por força da Lei n. 8.398/1992,¹³⁴ que alterou a redação do inciso VII do art. 12 da Lei n. 8.212/1991. Pode ser o proprietário ou o possuidor.

Não há disposições no ETR ou na LC n. 11/1971 sobre a parceria ou o arrendamento. O Estatuto da Terra, em seu art. 92, disciplina que a posse ou uso temporário da terra poderão ser exercidos em virtude de contrato de arrendamento rural ou de parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa. De acordo com o conceito legal, fixado pelo Decreto n. 59.566/1966,¹³⁵ que regulamentou o Estatuto da Terra, tanto o arrendamento

¹³³ BRASIL. Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹³⁴ Id. Lei n. 8.398, de 7 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a base de cálculo das contribuições devidas ao Finsocial e ao PIS/Pasep e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 1992a. p. 261. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8398.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹³⁵ Id. Decreto n. 59.566, de 14 de novembro de 1966. Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 nov. 1966a. p. 13279. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59566.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

rural,¹³⁶ bem como a parceria,¹³⁷ são contratos agrários com a finalidade de posse ou uso temporário da terra. Com arrimo no Decreto n. 59.566/1966, bem como na Ordem de Serviço INSS/DAF n. 159/1997¹³⁸ e na IN n. 45/2010, é possível definir:

Produtor parceiro é a pessoa física que, por meio de contrato, utiliza imóvel rural ou parte dele ou embarcação, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de exercer atividade agrícola, pastoril, hortifrutigranjeira, agroindustrial, extrativa animal, vegetal ou mista ou atividade pesqueira, mediante partilha dos riscos e dos frutos, produtos ou lucros havidos, nas proporções estipuladas no contrato.

Produtor meeiro, por sua vez, é espécie do gênero parceiro. Trata-se da pessoa física que, por meio de contrato, utiliza imóvel rural ou parte dele ou embarcação, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de exercer atividade agrícola, pastoril, hortifrutigranjeira, agroindustrial, extrativa animal, vegetal ou mista ou atividade pesqueira, dividindo os riscos e rendimentos obtidos em partes iguais.

Produtor arrendatário é a pessoa física que, por meio de contrato, utiliza imóvel rural ou parte dele ou embarcação, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, para explorar atividade agrícola, pastoril, hortifrutigranjeira, agroindustrial, extrativa animal, vegetal ou mista ou atividade pesqueira, mediante o pagamento de certa retribuição ou aluguel.

¹³⁶ Sobre o arrendamento rural, dispõe o art. 3º do Dec. n. 59.566/1966 que “[...] é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nêle ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista, mediante, certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.”

¹³⁷ Quanto à parceria rural, disciplinada no artigo 4º do mencionado decreto, também foi objeto de inclusão no art. 96, § 1º, do Estatuto da Terra, abaixo transcrito:

“Parceria rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes dele, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e/ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista; e/ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha, isolada ou cumulativamente, dos seguintes riscos: (Incluído pela Lei n. 11.443, de 2007).

I - caso fortuito e de força maior do empreendimento rural; (Incluído pela Lei n. 11.443, de 2007).

II - dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais estabelecidos no inciso VI do caput deste artigo; (Incluído pela Lei n. 11.443, de 2007).” (BRASIL. Lei n.11.443, de 5 de janeiro de 2007. Dá nova redação aos arts. 95 e 96 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 jan. 2007a. p. 2. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111443.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013).

¹³⁸ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Ordem de serviço INSS/DAF n. 159, de 02 de maio de 1997: dispõe sobre as contribuições incidentes sobre a produção rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 maio 1997. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/restritos/81/INSS-DAF/1997/159.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

O produtor rural segurado especial ainda pode exercer atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira na condição de comodatário, condômino, usufrutuário ou possuidor (IN 45, art. 7º, § 1º, incs. V a VIII).

Os contratos de arrendamento, parceria e meação, em muitas situações, podem constituir a dissimulação de uma fraude à legislação trabalhista. Quando fraudulentos, ocultando uma relação de emprego caracterizada pela subordinação jurídica e econômica do trabalhador, passam a ter reflexos na esfera trabalhista. Por isso, não devem ter as características do vínculo de emprego, quais sejam, não eventualidade, onerosidade, e subordinação sobre as atividades do parceiro trabalhador.

O pescador artesanal, nos termos do art. 9º, § 14, do Dec. n. 3.048/1999, é assim definido:

[...] § 14. Considera-se pescador artesanal aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca sua profissão habitual ou meio principal de vida, desde que: (Redação dada pelo Decreto n. 3.668, de 2000).¹³⁹

I - não utilize embarcação; (Incluído pelo Decreto n. 3.668, de 2000).

II - utilize embarcação de até seis toneladas de arqueação bruta, ainda que com auxílio de parceiro; (Incluído pelo Decreto n. 3.668, de 2000).

III - na condição, exclusivamente, de parceiro outorgado, utilize embarcação de até dez toneladas de arqueação bruta. (Incluído pelo Decreto n. 3.668, de 2000).

[...]

§ 17. Para os fins do § 14, entende-se por tonelagem de arqueação bruta a expressão da capacidade total da embarcação constante da respectiva certificação fornecida pelo órgão competente. (Incluído pelo Decreto n. 3.668, de 2000).

Os órgãos competentes para certificar a capacidade total da embarcação, de acordo com o art. 7º, § 1º, inc. IX, alínea *b*, da IN n. 45/2010, são a capitania dos portos e a delegacia ou a agência fluvial ou marítima. Na impossibilidade de obtenção da informação desses órgãos, o segurado deverá apresentar a documentação da embarcação fornecida pelo estaleiro naval ou por seu respectivo construtor.

Quanto ao assemelhado a pescador artesanal, referido na IN n. 45/2010 como marisqueiro (IN n. 45, art. 7º, § 1º, inc. X), compreende, nos termos da Ordem de Serviço

¹³⁹ BRASIL. Decreto n. 3.668, de 22 de novembro de 2000. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2000. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3668.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

INSS/DAF n. 159/1997, dentre outros, o mariscador, o caranguejeiro, o eviscerador (limpador de pescado), o observador de cardumes, o pescador de tartarugas e o catador de algas.

A IN n. 45/2010 (art. 7º, § 3º), com alteração promovida pela IN n. 61/2012, compreende o índio reconhecido pela Funai como segurado especial:

[...] § 3º Enquadra-se como segurado especial o índio reconhecido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, inclusive o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, desde que atendidos os demais requisitos constantes no inciso V do § 4 deste artigo, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, indígena não-aldeado, índio em vias de integração, índio isolado ou índio integrado, desde que exerça a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar e faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento.

O que é relevante para o enquadramento como segurado especial é o trabalho não subordinado a empregador. É necessária a posse da terra qualificada pelo trabalho, seja a título de proprietário, parceiro, meeiro, arrendatário, comodatário, condômino, assentado ou qualquer outro. Destaca-se, nesse sentido, a função social da propriedade para a caracterização do segurado especial.

É excessiva a exigência de que o segurado especial resida em imóvel rural ou em aglomerado urbano próximo (instituída pela Lei n. 11.718/2008). O que importa é a natureza da atividade por ele realizada, ainda que seja num grande centro urbano, como uma horta na cidade de São Paulo, por exemplo.

2.3.4.1 Pequeno produtor segurado especial individual

Pela redação do art. 195, § 8º, da CF, é considerado segurado pequeno produtor rural a pessoa física que exerça suas atividades em regime de economia familiar. Não obstante, o pequeno produtor não é obrigado a utilizar a mão de obra de todos os membros da família, embora isso seja comum. É possível que o segurado trabalhe sozinho.

Resgatando a disciplina da legislação anterior (LC n. 11/1971), a Lei n. 8.213/1991 estabeleceu a possibilidade de a atividade rural ser exercida pelo segurado especial individualmente ou de modo coletivo no âmbito familiar. Sobre esse tema, destaca Jane Lucia Wilhelm Berwanger:

Não se pode entender, de início, que para ser segurado especial, a pessoa tem que constituir família. Por isso, corretamente, o inc. VII do art. 11 da Lei

8.213/91 prevê a expressão “*individualmente*”, ou seja, o produtor pode trabalhar sozinho, sem o auxílio de outras pessoas da família.¹⁴⁰

Assim, ficam resguardados os direitos do produtor que lavra a terra ou cuida de animais individualmente.

2.3.4.2 Regime de economia familiar

Também são segurados os demais membros da família que trabalham em regime de economia familiar. O pequeno produtor cultivava a terra de maneira precária, muitas vezes com a necessidade de estender sua jornada e de valer-se do trabalho gratuito de sua família.¹⁴¹ Certamente, se os membros da família exercitam seu trabalho no campo é porque esse trabalho irá concorrer para a subsistência do grupo, sendo, nesse sentido, indispensável.

No sistema do ETR, perfilhado pela LC n. 11/71, somente era segurado o chefe ou arrimo da unidade familiar. Os demais membros, embora exercessem a atividade rural, eram considerados dependentes daquele. Isso demonstra o desacerto do sistema previdenciário do trabalhador rural em sua gênese, pois a filiação ao regime de previdência deve decorrer do exercício de atividade. Assim, até 24 de julho de 1991, quando entrou em vigor a Lei n. 8.213/1991, a maior parte dos trabalhadores do campo permaneceu sem acesso aos direitos previdenciários básicos.

Atualmente, os seguintes membros da família que participam do regime de economia familiar possuem acesso aos direitos previdenciários, como segurados especiais em nome próprio: o cônjuge ou companheiro e os filhos maiores de 16 anos de idade ou a estes equiparados. Fica excluído o membro grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto as descritas no que incidir nas hipóteses do § 9º do art. 11 da Lei n. 8.213/1991, incluído pela Lei n. 11.718/2008:

[...] I – benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;

II – benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do § 8º deste artigo;

III - exercício de atividade remunerada em período não superior a cento e vinte dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991; (Redação dada pela

¹⁴⁰ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 96.

¹⁴¹ SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 5.

Medida Provisória n. 619/2013).

IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;

V – exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991;

VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 8º deste artigo;

VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e

VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social.

Também fica excluído do regime de economia familiar o membro da família que incidir nas situações descritas no inc. I do § 10 do art. 11 da Lei n. 8.213/1991, incluído pela Lei n. 11.718/2008:

[...] § 10. O segurado especial fica excluído dessa categoria:

I – a contar do primeiro dia do mês em que:

a) deixar de satisfazer as condições estabelecidas no inciso VII do caput deste artigo, sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei, ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no inciso I do § 8º deste artigo;

b) se enquadrar em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto nos incisos III, V, VII e VIII do § 9º e no § 12, sem prejuízo do disposto no art. 15; (Redação dada pela Medida Provisória n. 619/2013).

c) se tornar segurado obrigatório de outro regime previdenciário; e (Redação dada pela Medida Provisória n. 619/2013).

d) participar de sociedade empresária, de sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada em descordo com as limitações impostas pelo § 12. (Incluído pela Medida Provisória n. 619/2013).

Nas hipóteses do § 9º e do inc. I do § 10, ambos do art. 11 da Lei n. 8.213/1991, somente deixa de ser enquadrado como segurado especial o membro da família que incidir nas situações ali estabelecidas. Os demais membros mantêm sua condição de segurados especiais. Entretanto, nos casos mencionados no inc. II do § 10, ambos do art. 11 da Lei n. 8.213/1991, todos os membros do grupo familiar deixam de ser qualificados como segurados especiais:

[...] II – a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência, quando o grupo familiar a que pertence exceder o limite de:

a) utilização de terceiros na exploração da atividade a que se refere o § 7º

deste artigo;

b) dias em atividade remunerada estabelecidos no inciso III do § 9º deste artigo; e

c) dias de hospedagem a que se refere o inciso II do § 8º deste artigo.

A participação do regime de economia familiar garante a todos os membros do grupo, em nome próprio, o direito à obtenção dos direitos previdenciários, dentre eles a aposentadoria por idade.

2.3.4.3 Utilização de empregados

Era segurado do Funrural o pequeno proprietário rural que tivesse menos de cinco empregados a seu serviço (ETR, art. 160). A LC 11/71 vedava a utilização de empregados para a caracterização do segurado como pequeno produtor rural (art. 3º, § 1º, alínea *b*). A redação original da Lei n. 8.213/1991, em seu art. 11, § 1º, também não permitia o uso de empregados para a caracterização do trabalho em regime de economia familiar.

Entretanto, a utilização de empregados não descaracteriza a condição de segurado especial, de acordo com o próprio comando constitucional (CF, art., 195, § 8º, redação original):

[...] § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro 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.

Em sua redação original, o art. 11, inc. VII, § 1º, da Lei n. 8.213/1991 e o art. 9º, §§ 5º e 6º, do Decreto n. 3.048/1999 eram inconstitucionais, já que previam que o regime de economia familiar seria aquele em que o trabalho dos membros da família era exercido em condições de mútua dependência e colaboração e sem a utilização de empregados.

De acordo com essa interpretação, o auxílio eventual de terceiros seria, na dicção inconstitucional, aquele em que não houvesse subordinação nem remuneração. Admitia-se a possibilidade da utilização de trabalhadores não empregados (trabalho familiar, trabalho voluntário e trabalhadores eventuais). Todavia, a legislação infraconstitucional interpretou o Texto Máximo de forma equivocada, uma vez que restringia o direito fundamental sem a menor justificativa.

O art. 11, § 7º, da Lei n. 8.213/1991, com redação dada pela Lei n. 11.718/2008, passou a permitir ao segurado especial a utilização de empregados, nas seguintes condições:

[...] § 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 deste artigo, em épocas de safra, à razão de, no máximo, 120 (cento e vinte) pessoas/dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho.

A legislação previdenciária, assim, passou a reconhecer que, em determinadas épocas, é necessária a utilização de empregados. Essa necessidade se verifica em épocas diferentes do ano, dependendo da atividade desenvolvida, o que pode ocorrer na preparação do solo, no plantio, na colheita etc. Não faz sentido a limitação da utilização de empregados às épocas de safra, critério genérico e equívoco. Por essa razão, o mencionado dispositivo foi recentemente modificado pela Medida Provisória n. 619/2013, ficando com a seguinte redação:

[...] § 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 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.

A utilização eventual de empregados, portanto, dentro dos limites especificados na legislação, não impede o reconhecimento do rurícola como pequeno proprietário rural, nem afasta o regime de economia familiar, como, aliás, já vinha sendo decidido pela jurisprudência.¹⁴²

Luís Kerbauy critica a imposição de prazos para a utilização de empregados pelo segurado especial, cuja caracterização, para ele, deveria ser casuística.¹⁴³ Realmente, a necessidade de empregados depende de diversos fatores como o tipo de exploração e o grau de mecanização da propriedade. Assim, enquanto um pecuarista precisa de poucos empregados, os produtores de café, laranja, milho, algodão etc. demandam uma quantidade

¹⁴² Nesse sentido, o seguinte julgado: “A utilização de empregados, eventualmente, para a ajuda na atividade rural exercida em regime de economia familiar, esta não resulta na descaracterização da condição de segurado especial conforme dispõe o artigo 11, inciso VII da Lei 8213/91.” (TRF3, AC 00202760920004039999, Rel. Des. Fed. Walter do Amaral, 7ª T., DJU 1 out. 2004. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

¹⁴³ KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p. 66.

maior de trabalhadores, principalmente se a produção não for mecanizada. Seria injusto considerar segurado especial um produtor que mecanizou integralmente sua produção em detrimento de outro que trabalha em um sistema mais rudimentar.

2.3.4.4 Limitação do módulo fiscal

O ETR não fixou limites para a área explorada, para fins de caracterização do segurado como pequeno produtor individual ou em regime de economia familiar. Ao instituir a previdência no campo, definiu como segurados rurais, ao lado dos trabalhadores rurais, os colonos, parceiros e os *pequenos proprietários* (art. 160). De igual modo, a LC n. 11/1971 não fixou qualquer limite para a área explorada. A interpretação do que vem a ser o pequeno produtor suscita controvérsia deste então, persistindo até os dias atuais.

O já mencionado artigo 13, § 1º, da CLT, com redação dada pelo Decreto-lei n. 926/1969, que estendeu aos pequenos produtores rurais a Carteira Profissional de Trabalhador Rural, fixou, para essa finalidade, o limite de exploração correspondente ao módulo rural ou outro que viesse a ser fixado, para cada região, pelo então Ministério do Trabalho e Previdência Social. O Decreto-lei n. 1.166/1971, que dispôs sobre o enquadramento e a contribuição sindical rural, manteve idêntico limite. Posteriormente, com a redação dada pela Lei n. 9.701/1998, esse limite foi alterado para dois módulos rurais.¹⁴⁴

À mingua de limitação específica na legislação previdenciária, a jurisprudência oscilava em relação ao tema, ora vedando a caracterização do produtor como segurado especial em razão da área explorada,¹⁴⁵ ora permitindo que o conceito de pequeno produtor em regime de economia familiar fosse fixado com base nessa medida.¹⁴⁶ A Turma Nacional de Uniformização (TNU) da jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (JEFs) editou a Súmula n. 30 sobre o assunto:

Tratando-se de demanda previdenciária, o fato de o imóvel ser superior ao

¹⁴⁴ BRASIL. Lei n. 9.701, de 17 de novembro de 1998. Dispõe sobre a base de cálculo da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 1998a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9701.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁴⁵ TRF4, AC 200070090031194, Rel. Des. Fed. Nylson Paim de Abreu, DJ 2 mar. 2005. p. 491; TRF1, AC 200338010029527, Rel. Des. Fed. Neuza Maria Alves da Silva, DJ 26 out. 2007. p. 16. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

¹⁴⁶ TRF1, AC 199801000708900, Rel. Juíza Assusete Magalhães, DJ 29 mar. 1999. p. 98; TRF1, AC 200001000006667, Rel. Juíza Assusete Magalhães, DJ 21 fev. 2000. p. 72. (Ibid.).

módulo rural não afasta, por si só, a qualificação de seu proprietário como segurado especial, desde que comprovada, nos autos, a sua exploração em regime de economia familiar.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu no sentido de que a caracterização do segurado como empregador (para fins de enquadramento sindical – art. 1º, inciso II, alínea *b*, do Decreto-lei n. 1.116/71, redação dada pela Lei n. 9.701/1998), não afasta, por si só, a configuração do regime de economia familiar.¹⁴⁷

A Lei n. 11.718/2008 alterou o art. 11, inc. VII, da Lei n. 8.213/1991, a fim de estabelecer, para a caracterização do segurado especial, o limite de quatro módulos fiscais:

[...] 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;

É necessário, para esclarecer a questão, diferenciar o módulo rural do módulo fiscal. Aquele, definido para cada imóvel rural, dependendo do tipo de exploração predominante, é utilizado para efeito do enquadramento sindical, ao passo que este, instituído pelo do art. 50 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), é definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município (Instrução Especial n. 20/1980) e reflete a média dos módulos rurais do município.¹⁴⁸

Após a fixação do limite de quatro módulos fiscais para fins previdenciários, a jurisprudência predominante é no sentido de adotar esse limite como critério objetivo

¹⁴⁷ REsp n. 540.900/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ 2 ago.2004; REsp 232.884/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJ 17 dez. 2007, p. 351. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

¹⁴⁸ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução especial/INCRA n. 20, de 28 de maio de 1980: estabelece o módulo fiscal de cada município, previsto no Decreto n. 84.685, de 6 de maio de 1980. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jun. 1980. Seção 1. p. 11606. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/129-instrucao-especial-n-20-28051980>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

excludente.¹⁴⁹ Não obstante, é necessário considerar, no caso concreto, fatores com a quantidade de membros da família envolvidos com a produção, a utilização de empregados, a mecanização da produção, as peculiaridades do produto cultivado etc. Nesse sentido, Simone da Roza enfatiza que o critério exclusivo da grande extensão da propriedade é insuficiente para descaracterizar o produtor como segurado especial.¹⁵⁰

2.3.4.5 Comercialização da produção

O conceito de trabalho em regime de economia familiar foi alterado pela Lei n. 11.718/2008, que melhor o adaptou ao princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, não mais exigindo que o trabalho rural seja direcionado unicamente à sobrevivência do produtor ou do grupo familiar (Lei n. 8.213/1991, art. 11, § 1º):

[...] § 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.

A possibilidade de comercialização da produção já estava implícita, desde a criação da previdência rural, na previsão da incidência, respectivamente, da contribuição previdenciária de 1% sobre o valor dos produtos agropecuários (prevista pelo ETR), e de 2% sobre o valor comercial dos produtos rurais (LC n. 11/1971).

A agricultura de subsistência não se confunde com o autoconsumo, pois envolve um excedente destinado à comercialização.¹⁵¹ Com a Lei n. 11.718/2008, a legislação passou

¹⁴⁹ TRF1, AC 200901990714303, Rel. Des. Fed. Francisco de Assis Betti, e-DJF1 25 nov. 2011. p. 428; TRF3, AC 00022478620064036122, Rel. Des. Fed. Marisa Santos, e-DJF3 Judicial 1, 8 out. 2010. p. 1415; TRF3, AC 00080095320104039999, Rel. Des. Fed. Fausto de Sanctis, 7ª T., e-DJF3 29 jun. 2011. Há, entretanto, julgados que reconhecem o regime de economia familiar em área superior a quatro módulos fiscais. Nesse sentido, “A única controvérsia gira em torno da área do imóvel ser um pouco superior a 4 módulos fiscais (4,2), o que por si só não pode servir de fundamento para descaracterizar a condição de segurado especial do trabalhador rural quando comprovadamente exerceu atividade rural pelo número de meses correspondentes à carência.” (TRF1, AC, Rel. Murilo Fernandes de Almeida, 2ª T., e-DJF1 26 mar. 2013. p. 1023). (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

¹⁵⁰ ROZA, Simone da. A não descaracterização do regime de economia familiar frente ao modo de produção e à extensão da propriedade. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 42.

¹⁵¹ SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 9.

a esperar que, por meio do seu trabalho, o rurícola e sua família possam ter condições de desenvolver-se econômica e socialmente. Para Jane Lucia Wilhelm Berwanger, “Com essa modificação o conceito de segurado especial se aproxima das políticas públicas do Governo Federal, voltadas à agricultura familiar, conforme dispõe a Lei 11.326, de 24.07.2006 [...].”¹⁵²

A possibilidade de comercialização da produção, por meio do acesso dos pequenos agricultores ao crédito e à utilização de máquinas, fertilizantes e outras técnicas modernas de produção, é uma forma de garantir o desenvolvimento social no campo, a função social da propriedade e a efetivação dos direitos desse grupo de trabalhadores.

2.3.4.6 Outra fonte de renda

Ao lado da possibilidade de comercialização da produção, a Lei n. 11.718/2008 previu várias outras situações em que os pequenos agricultores poderão exercer diversas atividades sem que isso os desqualifique como tais, dentre elas as descritas no art. 11, §§ 8º e 9º, da Lei n. 8.213/1991. Assim, a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% de imóvel rural; a exploração da atividade turística, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano; a participação em plano de previdência complementar; o recebimento do de programa assistencial oficial de governo; a utilização de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal; a associação em cooperativa agropecuária; bem como o recebimento de outro benefício de valor não superior ao mínimo, na qualidade de dependente; o exercício de atividade remunerada nas épocas de inatividade rural, em período não superior a 120 dias, corridos ou intercalados, no ano civil; o exercício de mandato eletivo de dirigente sindical ou de vereador no município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural; a atividade artesanal ou artística, nos termos da legislação, não descaracterizam o rurícola como segurado especial.

Essas modificações aproximaram o conceito legal do âmbito de proteção previdenciária ao segurado especial inserido na Constituição de 1988, reconhecendo a diversidade das regiões do Brasil e a dinâmica das transformações do mundo rural. Permitiu-se, ademais, a extensão de benefícios previdenciários a uma grande quantidade de segurados rurais, principalmente as mulheres, que, na regulamentação anterior, ficavam excluídas por receberem benefício de pensão por morte.

¹⁵² BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 103.

2.3.4.7 Utilização de máquinas, tratores, fertilizantes e outras técnicas

A agricultura familiar não pode ser confinada a um modo de produção rudimentar e artesanal. Assim, também não está proibida possibilidade de utilização de máquinas, fertilizantes e outras técnicas que permitam ao trabalhador o aumento da produção e, conseqüentemente, da sua renda, obtendo, assim, o desenvolvimento próprio e da família.¹⁵³ A utilização de máquinas e outras técnicas de produção não afasta a principal característica do segurado especial que é o exercício da atividade rural individualmente ou coletivamente, mediante o trabalho dos membros do grupo familiar, garantindo, assim, o sustento e a dignidade desses trabalhadores.

O aumento da produtividade acarreta o acréscimo dos recursos arrecadados por meio da contribuição incidente sobre a comercialização da produção, o que contribui para a saúde financeira da Previdência e, por isso é uma medida que deve ser incentivada por meio de programas oficiais do Governo. Recentemente, entretanto, os valores oferecidos ao financiamento da agricultura familiar, embora tenham superado os volumes dos anos anteriores, correspondem a uma pequena parcela quando comparados aos montantes destinados ao financiamento da agricultura de exportação.¹⁵⁴

2.3.4.8 Trabalho da criança e do adolescente

Quanto à idade mínima para figurar como segurado da previdência na qualidade de segurado especial, o tema também sofreu diversas modificações ao longo da evolução legislativa. Importa analisá-las, já que, nos benefícios requeridos atualmente, deverá ser levada em consideração a legislação vigente à época da execução dos serviços.

Na vigência da Constituição de 1946, havia a proibição do trabalho do menor de quatorze anos (art. 157, inc. IX). A idade mínima permitida para o trabalho baixou para doze

¹⁵³ Nesse sentido, Cf. ROZA, Simone da. A não descaracterização do regime de economia familiar frente ao modo de produção e à extensão da propriedade. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 42.

¹⁵⁴ Para a safra de 2013, enquanto o Governo Federal anunciou a disponibilização de 21 bilhões de crédito para a agricultura familiar, foram direcionados R\$ 136 bilhões para a agricultura empresarial. (MENDES, Priscilla. **Governo anuncia R\$ 21 bilhões de crédito para agricultura familiar**. 6 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2013/06/governo-anuncia-r-21-bilhoes-de-credito-para-agricultura-familiar.html>>. Acesso em: 7 jul. 2013).

anos na vigência da Constituição de 1967 (art. 158, inc. X).¹⁵⁵ No âmbito do trabalho rural, o art. 13 do Dec. n. 73.626/1974 vedou ao menor de 12 anos a realização de qualquer trabalho.¹⁵⁶

Em 1988, o limite constitucional abaixo do qual o trabalho é vedado voltou para quatorze anos, salvo na condição de aprendiz (art. 7º, inc. XXXIII), subindo para dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, com a modificação introduzida pela EC n. 20/1998.

A Súmula n. 5 da TNU admite o reconhecimento do trabalho rural pelo menor de 12 a 14 anos, até o advento da Lei n. 8.213/1991.¹⁵⁷ De qualquer modo, cumpre registrar que, apesar da proibição legal, se ficar provado no processo previdenciário que efetivamente houve o trabalho rural, embora em idade inferior à permitida na legislação da época, não se pode simplesmente ignorar essa situação fática. Devem ser resguardados os direitos previdenciários desses trabalhadores, reconhecendo-se esse tempo de serviço, ainda que em idade inferior à permitida, para todos os efeitos.

2.3.4.9 Recolhimentos como facultativo

É permitido ao segurado especial contribuir facultativamente com alíquota de 20% sobre o valor declarado até o limite máximo do salário-de-contribuição. Wladimir Novaes Martinez aponta o segurado especial como um “*verdadeiro hermafrodita jurídico*”, já que, apesar de ser segurado obrigatório, pode contribuir como facultativo.¹⁵⁸

As contribuições facultativas dão ao segurado especial o direito de obter aposentadoria em valor superior ao salário mínimo e ainda acesso à aposentadoria por tempo de contribuição e ao auxílio-acidente. (Lei n. 8.212/1991, art. 25, § 1º; Súmula n. 272 do STJ).¹⁵⁹

¹⁵⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1967b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

¹⁵⁶ Id. Decreto n. 73.626, de 12 de fevereiro de 1974. Aprova o regulamento da Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 1974. p. 1642, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D73626.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹⁵⁷ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013.

¹⁵⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr: 2001a. t. 1. p. 200. (grifo do autor).

¹⁵⁹ STJ, Súmula n. 272, 3ª S., DJ 19 set. 2002. p. 191. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

CAPÍTULO 3 APOSENTADORIA POR IDADE DOS TRABALHADORES RURAIS

Dentre os benefícios assegurados na legislação previdenciária, os trabalhadores rurais têm direito às seguintes espécies de aposentadoria: a) aposentadoria por idade; b) aposentadoria por invalidez; c) aposentadoria por tempo de contribuição; d) aposentadoria especial. Tendo em vista o foco deste trabalho, cabe estudar pormenorizadamente a aposentadoria idade desses trabalhadores.

Os direitos das pessoas idosas foram inseridos no artigo 230 da Constituição Federal. O Estado, além da família e da sociedade, tem o dever de amparar os idosos e lhes garantir dignidade e bem-estar.

Os benefícios dos trabalhadores rurais, além de manterem a renda desses segurados nas situações de não trabalho, garantem a elevação da renda no campo e a sobrevivência do aposentado e de sua família, servindo de estímulo para a atividade produtiva e evidenciando o papel da previdência social na erradicação da pobreza.¹

O benefício de aposentadoria por idade é um direito fundamental material previsto no art. 201, inc. I, da Constituição, para garantir ao trabalhador a manutenção da sua renda na idade avançada. Apesar de a velhice não ser um risco social, trata-se de uma etapa da vida na qual as oportunidades de trabalho diminuem consideravelmente e, por essa razão, espera-se que haja alguma prestação da seguridade que garanta ao idoso uma vida com dignidade. A aposentadoria por idade, denominada de aposentadoria por velhice até 24.07.1991, é um benefício que tem como pressuposto a idade avançada, a partir da qual diminuem naturalmente as condições para que o trabalhador possa continuar mantendo sua subsistência e de sua família por meio da sua atividade laborativa.²

A aposentadoria por idade é um benefício da Previdência Social que busca assegurar a manutenção da igualdade do indivíduo e de sua família em razão da dificuldade de permanência no mercado de trabalho. Não deixa de constituir também uma retribuição ao trabalhador que, ao atingir determinada idade, tenha efetuado certa quantidade de contribuições (carência). Uma das finalidades da aposentadoria é a inclusão social do trabalhador idoso num âmbito de proteção jurídica que lhe resguarde a manutenção da renda, garantindo o seu papel social e sua dignidade nesta etapa da vida. Muitas vezes, entretanto, o

¹ VIEIRA, Adriana Alves. A proteção social do trabalhador rural segurado especial: forma contributiva diferenciada e requisitos da proteção. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 34, n. 361, p. 1072, dez. 2010.

² MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Direito dos idosos**. São Paulo: LTr, 1997. p. 67.

segurado aposentado continua trabalhando, já que os valores pagos a título de aposentadoria são insuficientes para a manutenção do padrão de vida que possuía antes de se aposentar.

Tanto a aposentadoria por idade como a aposentadoria por tempo de contribuição permitem que o segurado continue trabalhando na mesma empresa, pois não são causa de cessação do contrato de trabalho, conforme já decidiu o STF.³ A relação jurídica entre o segurado e o INSS em nada interfere na relação trabalhista entre aquele e seu empregador.⁴

A partir da EC n. 20/1998,⁵ a aposentadoria por idade passou a ser regulada pela própria Constituição (art. 201, § 7º), garantida ao homem, aos 65 anos de idade, e à mulher, aos 60, reduzido esse limite em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos. A diminuição etária em favor do rurícola é justificada em razão das agruras do trabalho rural, que acarretam o envelhecimento físico precoce do camponês.⁶ O trabalho rural é caracterizado por condições precárias de exposição ao sol, alimentação inadequada, instalações sanitárias inexistentes e não raro abusa da mão de obra infantil. Muitas vezes se dá em condições desumanas, acarretando a privação da liberdade do trabalhador.

A regulamentação da aposentadoria por idade está na Lei n. 8.213/1991,⁷ que reafirma a idade fixada na Constituição e estabelece os demais critérios a serem verificados para a concessão do benefício: qualidade de segurado e carência.

Qualidade de segurado, condição indispensável para a obtenção de qualquer benefício, é a posição jurídica determinada pela filiação obrigatória ou facultativa ao Regime Geral de Previdência Social. A manutenção da qualidade de segurado se dá com o pagamento das contribuições, excetuadas as situações descritas no art. 15 da Lei n. 8.213/91, nas quais, independentemente de pagamento, fica mantida a qualidade de segurado. Não por outra razão esse período é conhecido como *período de graça*. A perda da qualidade de segurado acarreta a caducidade dos direitos inerentes a essa condição.

³ STF, ADI n. 1.721/DF, Rel. Min. Carlos Brito, julg. 11 out. 2006, DJ 29 jun. 2007. p. 20. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**: pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 maio 2013).

⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2011. p. 145.

⁵ BRASIL. Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

⁶ Nesse sentido, afirma Luís Kerbauy que a redução etária se deve ao “[...] maior desgaste experimentado pelo trabalhador rural que justifica o tratamento diferenciado que lhe é conferido [...]” (KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p. 80).

⁷ BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. p. 14.809. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

A *carência* é o número mínimo de *contribuições mensais* necessárias para a concessão de determinado benefício. Diz respeito, portanto, ao pagamento efetivo de contribuições (Lei n. 8.213/1991, art. 24). A respeito da carência, para os segurados inscritos até 24 de julho de 1991, impõe observar o ano do implemento das condições necessárias à obtenção do benefício, conforme a tabela do art. 142 da Lei n. 8.213/1991.

Quanto ao *termo de início* do benefício, dispõe o art. 49 da Lei n. 8.213/91 que, para o segurado empregado, será: a) a contar da data do desligamento do emprego, quando requerida até essa data ou dentro de noventa dias; b) da data do requerimento, quando o segurado permanecer no emprego ou quando requerida mais de 90 dias após o desligamento. Para os demais segurados, será a partir da data da entrada do requerimento.

Nos termos do art. 50 da Lei n. 8.213/91, o *valor da renda mensal* da aposentadoria por idade consistirá em uma renda mensal de 70% do salário-de-benefício, mais 1% deste para cada grupo de doze contribuições, até o limite de 100% do salário-de-benefício. O valor do benefício será calculado com base no salário-de-benefício, o qual, por seu turno, é apurado nos termos do art. 29 da Lei n. 8.213/1991. Para os segurados que cumpriram o requisito etário no período anterior à vigência da Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999,⁸ o salário-de-benefício consiste na média aritmética simples de todos os últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses.

Para os segurados que completaram a idade mínima após a Lei n. 9.876/1999, o salário-de-benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, garantida a opção pela não aplicação do fator previdenciário (Lei n. 9.876/1999, art. 7º). Quando o fator previdenciário for maior que um, sua aplicação será vantajosa no cálculo da renda mensal do benefício e, por isso, a aplicação do fator será obrigatória.

Ainda com relação ao cálculo do fator previdenciário para os trabalhadores rurais, uma observação merece ser registrada, ocasionada talvez pelo fato de a quase totalidade dos benefícios rurais serem no valor de um salário mínimo. Trata-se da omissão legislativa em relação aos obreiros rurais, que não figuram entre os segurados relacionados no art. 29, § 9º,

⁸ BRASIL. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

da Lei n. 8.213/1991, o que poderia levar ao entendimento de que, para eles, o cálculo do fator deve ocorrer da mesma forma que para os demais segurados.

Contudo, essa interpretação não se amolda à garantia constitucional de redução etária em cinco anos para a aposentadoria dos rurais. Isso porque a idade é uma variável decisiva no cálculo do fator, o que levaria a um benefício de menor valor em comparação com um segurado urbano que se aposentasse aos 65 anos, se homem, ou aos 60, se mulher. Ocorre que uma garantia constitucional afirmativa não pode acarretar prejuízo para o cidadão. Nesse sentido, Luís Kerbauy lembra que “O mesmo risco não poderia proporcionar benefícios com valores diferentes, de sorte que a redução da idade passe a ser um fardo para o trabalhador rural.”⁹

Por isso, no cálculo do fator previdenciário, devem ser acrescentados cinco anos para o trabalhador do sexo masculino e dez anos para a mulher, a fim de colocá-los em situação de igualdade com os trabalhadores urbanos, sob pena de violação dos arts. 194, inc. II, e 201, § 7º, inc. II, da Constituição Federal.

A aposentadoria por idade pode ser compulsoriamente requerida pela empresa, caso o segurado já tenha cumprido a carência quando completar 70 anos, se homem, ou 65, se mulher. Nesse caso, o empregador deverá pagar ao empregado indenização idêntica à que este teria direito no caso de dispensa arbitrária (Lei n. 8.213/1991, art. 51).

Para os segurados rurais, com a unificação dos regimes de previdência urbano e rural, a regra geral para a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais foi fixada no art. 48, exigindo-se

Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou 60 (sessenta), se mulher, reduzidos esses limites para 60 e 55 anos de idade para os trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I e nos incisos IV e VII do art. 11.
Parágrafo único. A comprovação de efetivo exercício de atividade rural será feita com relação aos meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício, mesmo que de forma descontínua, durante período igual ao da carência do benefício, ressalvado o disposto no inciso II do art. 143.

Entretanto, ao regulamentar a inclusão constitucional dos trabalhadores rurais, a Lei n. 8.213/1991 possibilitou a aposentadoria por idade de forma mais flexível para esses trabalhadores, mediante a instituição de regra de transição que deu continuidade às exigências

⁹ KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p. 82.

constantes na Lei Complementar n. 11/1971¹⁰ e no seu regulamento, instituído pelo Dec. n. 69.919/1972.¹¹ Em reconhecimento à dificuldade da comprovação do período de carência pelos trabalhadores rurais, assalariados ou pequenos produtores, o art. 143, em sua redação original, estipulou:

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 ou VII do art. 11 desta lei, ou os seus dependentes, podem requerer, conforme o caso:

[...]

II - aposentadoria por idade, no valor de 1 (um) salário mínimo, durante 15 (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 do requerimento, mesmo de forma descontínua, não se aplicando, nesse período, para o segurado especial, o disposto no inciso I do art. 39.

O mencionado artigo abrangia: a) os trabalhadores assalariados, permanentes ou temporários; b) o trabalhador autônomo que presta serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego (enquadrado como contribuinte individual pela Lei n. 9.876/1999); c) o segurado especial. A esses segurados, possibilitou-se a concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão e pensão por morte no valor de um salário mínimo. Pela regra de transição, a aposentadoria por idade, também no valor mínimo, seria devida durante quinze anos, admitindo-se, em lugar da carência, a prova do exercício de atividade rural nos últimos cinco anteriores à data do requerimento, mesmo de forma descontínua. Essa regra excluía a aplicação do art. 39, inc. I, específica para o segurado especial, até o final da sua vigência. A Lei n. 9.032/1995 incluiu o trabalhador avulso no rol de beneficiados com a regra de transição,¹² cabendo ressaltar que a própria legislação tem dificuldade em apontar exemplos da utilização desses trabalhadores nas

¹⁰ BRASIL. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, 26 maio 1971b. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973. p. 63-71.

¹¹ Id. Decreto n. 69.919, de 11 de janeiro de 1972. Aprova o regulamento do programa de assistência ao trabalhador rural. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 12 jan. 1972. Seção I. Parte I. n. 8. p. 258-265. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973. p. 73-117.

¹² Id. Lei n. 9.032, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 1995a. p. 6033. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19032.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

atividades rurais, ressalvada a indicação do ensacador de café, cacau, sal e similares como trabalhadores avulsos (RPS, art. 9º, inc. VI).

A redação atual do dispositivo em comento, dada pela Lei n. 9.063/1995,¹³ excluiu novamente os avulsos e fixou que a concessão do benefício de aposentadoria por idade aos rurais, durante quinze anos, a contar de 24 de julho de 1991, dispensaria o cumprimento da carência, substituída pela prova do exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência:

Art. 143. O trabalhador rural ora enquadrado como segurado obrigatório no Regime Geral de Previdência Social, na forma da alínea "a" do inciso I, ou do inciso IV ou VII do art. 11 desta Lei, pode requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, durante quinze anos, contados a partir da data de vigência desta Lei, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício.

O período de meses de atividade rural equivalente à carência a ser provado para a obtenção do benefício de aposentadoria rural disciplinado no art. 143 da Lei n. 8.213/1991 é aquele determinado pela tabela do art. 142 da mesma lei, não se exigindo 180 contribuições. A mencionada tabela, todavia, é aplicável somente aos segurados que ingressaram no regime geral até 24 de julho de 1991.

A Lei n. 8.213/1991, reconhecendo a dificuldade da produção de prova das contribuições, por parte dos empregados rurais, que ficam à mercê dos empregadores, fixou o prazo de quinze anos, durante o qual, para obter o benefício de aposentadoria por idade não seria necessário provar o recolhimento do tributo, mas apenas o exercício da atividade rural, benefício esse estendido aos contribuintes individuais.

O prazo de quinze anos do art. 143 da Lei n. 8.213/1991, como regra de transição, tratava-se de prazo com efeitos sobre o direito material, já que fixava requisito mais benéfico (meses de atividade rural) em lugar de outro (carência). Assim, durante sua vigência,

¹³ BRASIL. Lei n. 9.063, de 14 de junho de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera disposições das Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun. 1995b. p. 8885. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19063.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

possibilitava ao trabalhador rural o direito de requerer a aposentadoria por idade de forma mais flexível, sujeitando-se, portanto ao prazo decadencial.¹⁴

A regra de transição teria vigência até 25.07.2006. Todavia, a Medida Provisória n. 312/2006, convertida na Lei n. 11.368/2006,¹⁵ prorrogou esse prazo por mais dois anos. Posteriormente, a Medida Provisória n. 410/2007,¹⁶ convertida na Lei n. 11.718/2008, prorrogou esse prazo até o dia 31 de dezembro de 2010, privilegiando mais uma vez os trabalhadores rurais empregados e os eventuais rurais (contribuintes individuais).¹⁷

Após 31 de dezembro de 2010, finda a vigência do artigo 143, a regra mais benéfica (exercício de atividade rural em lugar da carência) permaneceu válida, para o segurado especial, no art. 39, inc. I, da Lei n. 8.213/1991, que, por possuir disciplina idêntica à da transição, não altera os requisitos do benefício e, para os demais segurados, foi absorvida pela nova regra de transição do art. 3º, inc. I, da Lei n. 11.718/2008.

A partir de então, foi criada nova regra de transição. O art. 3º da Lei n. 11.718/2008 estabeleceu três períodos de contagem diferenciada para cada mês comprovado de relação de emprego ou de prestação de serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego (parágrafo único):

Art. 3º Na concessão de aposentadoria por idade do empregado rural, em valor equivalente ao salário mínimo, serão contados para efeito de carência:

I – até 31 de dezembro de 2010, a atividade comprovada na forma do art. 143 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991;

II – de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, cada mês comprovado de

¹⁴ Anota Luís Kerbauy que o prazo do art. 143 não se tratava nem de prazo decadencial, já que este supõe a existência de um direito prévio, nem de prescricional, pois este diz respeito à pretensão de obter a proteção de um direito violado por meio de ação judicial (Código Civil, art. 189), mas de um prazo *sui generis*. (KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p. 87-88).

¹⁵ BRASIL. Lei n.11.368, de 9 de novembro de 2006. Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 nov. 2006b. p. 3. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11368.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

¹⁶ Id. Medida provisória n. 410, de 28 de dezembro de 2007. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2007b. p. 6. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/410.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

¹⁷ Id. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 jun. 2008a. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111718.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

emprego, multiplicado por 3 (três), limitado a 12 (doze) meses, dentro do respectivo ano civil; e

III – de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por 2 (dois), limitado a 12 (doze) meses dentro do respectivo ano civil.

Conforme dispõe o inciso I da norma, para o período de trabalho até 31 de dezembro de 2010, o segurado empregado ou trabalhador eventual contribuinte individual deverá comprovar tão somente o exercício de atividade rural. Para o período entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, cada mês comprovado de emprego será multiplicado por três, limitado a doze meses no ano civil e para o período entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego será multiplicado por dois, limitado a doze meses no ano civil.

A regra de transição vem reduzir, 19 anos após a edição da Lei n. 8.213/1991, o favor concedido aos empregados rurais, consistente na concessão da aposentadoria por idade apenas com a prova do exercício de atividade, ou seja, sem a necessidade de provar vínculo de emprego ou o recolhimento de contribuições.

De outro lado, a Lei n. 11.718/2008 não exigiu expressamente do empregado a prova das contribuições, mas apenas a prova do vínculo de trabalho,¹⁸ abrindo margem às diversas possibilidades de prova. O eventual, no caso da prestação de serviços para pessoa jurídica, também deverá comprovar apenas o exercício da atividade, já que a responsabilidade pelo recolhimento, a partir da Lei n. 10.666/2003, é da empresa tomadora dos serviços. Quando prestar serviços para pessoa física, o trabalhador eventual deverá comprovar as contribuições mensais. A prova do vínculo, no caso do empregado, e das próprias contribuições, no caso do trabalhador eventual, deverá ser baseada em início de prova material (Lei n. 8.213/1991, art. 55, § 3º). Foi substituída a exigência de prova do exercício da atividade rural pela prova material do vínculo de emprego, com a apresentação, por exemplo, da CTPS ou de contracheque, justificando-se a exigência em razão da contagem ficta representada pela multiplicação dos meses efetivamente comprovados por três ou dois, conforme o caso.

Para o fim de obter tal prova, não se pode esquecer da possibilidade de ajuizamento de demanda trabalhista contra o patrão, para provar o vínculo, até porque se trata de período recente e geralmente não alcançado pela prescrição. Quanto ao trabalhador

¹⁸ Nesse sentido, VIANNA, Cláudia Salles Vilela. A aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e a carência necessária à obtenção do benefício. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 272.

eventual, apesar da ressalva já feita neste trabalho no sentido de que há poucos exemplos desse tipo de trabalhador no meio rural, cabe a ele, como prestador de serviços autônomo, efetuar os recolhimentos como contribuinte individual.

Cláudia Salles Vilela Vianna entende que a proteção da Lei n. 11.718/2008 aos trabalhadores rurais empregados, avulsos e eventuais, possibilitando a obtenção da aposentadoria por idade sem a necessidade de comprovar contribuições previdenciárias até dezembro de 2010 e com possibilidade de computar de forma diferenciada as efetivamente provadas após essa data constitui uma proteção desmedida e injustificada, pois há trabalhadores urbanos de baixa renda que “[...] auferem rendimentos mínimos e que, por tal razão, acabam deixando de cumprir com suas obrigações contributivas [...]”, como os coletores de materiais recicláveis, que precisam apresentar a prova das contribuições durante o período de carência.¹⁹ Embora reconhecendo a necessidade de proteção a todos os trabalhadores em situação de vulnerabilidade e informalidade, sejam urbanos ou rurais, não se pode concordar com esse entendimento, pelas razões já amplamente expostas ao longo deste trabalho.

No que diz respeito ao segurado especial, é bom registrar, não está limitado pela regra de transição da Lei n. 11.718/2008, pois sua aposentadoria por idade não está disciplinada no art. 143 da Lei n. 8.213, mas sim no art. 39 da mesma lei. Poderá, dessa forma, requerer sua aposentadoria provando apenas o exercício de atividade rural em regime de economia familiar, sem limitação temporal.

A aposentadoria pela regra de transição, no valor de um salário mínimo, teve vigência até 31 de dezembro de 2010 (art. 2º da Lei n. 11.718/2008). A maior confusão que se fez após o término da vigência do art. 143 da Lei n. 8.213/1991 foi em relação ao fim do direito à comprovação apenas do exercício de atividade remunerada para a obtenção da aposentadoria. No meio jurídico, houve quem passou a defender que havia sido extinto o direito de o trabalhador rural (de qualquer categoria) obter aposentadoria sem a prova dos recolhimentos previdenciários. Essa interpretação, entretanto, decorreu de uma leitura muito superficial e equivocada da legislação, pois os que pensaram assim se ativeram à Lei n. 8.213/1991. Entretanto, após 31 de dezembro de 2010, o trabalhador rural empregado passou a valer-se de outra regra de contagem de carência diferenciada,

¹⁹ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. A aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e a carência necessária à obtenção do benefício. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 276.

para a obtenção de aposentadoria por idade também no valor de *um salário mínimo*, fixada no art. 3º da Lei n. 11.718/2008.

Não cabe afirmar que, a partir de 31 de dezembro de 2010, o direito de o trabalhador rural obter a aposentadoria por idade foi extinto. O legislador, atento à necessidade de efetivação dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, fixou regra de transição que garante a prova da atividade rural de forma diferenciada até 2020. A partir de então, entendeu-se desnecessário o favor probatório aos empregados e prestadores autônomos de serviços rurais. A validade de tal previsão normativa ainda é incerta. Entretanto, tendo em vista as disparidades regionais que caracterizam o Brasil, mesmo em 2020 não será possível imaginar que haverá o pleno registro dos empregados rurais, principalmente em regiões mais remotas. Haverá a necessidade, certamente, de nova prorrogação para essas regiões, admitindo-se talvez uma vigência limitada no espaço e não somente no tempo.

Após 31 de dezembro de 2010, a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais encontra-se dividida em dois dispositivos da Lei n. 8.213/1991: no art. 39, inc. I, para o segurado especial; e no art. 48, § 1º, para os demais trabalhadores rurais.

O segurado especial possui direito à aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo, na forma do art. 39, inc. I, da Lei n. 8.213/1991, bastando comprovar o exercício da atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento, em número de meses idêntico à carência do benefício:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou

Trata-se de uma forma diferenciada de carência, consistente na simples comprovação do exercício de atividade rural em regime de economia familiar em número de meses correspondentes à carência. Essa forma de comprovação da carência, que também se aplica aos demais trabalhadores rurais em relação aos períodos até 31 de dezembro de 2010, não possui limitação temporal para o segurado especial.

Em reconhecimento ao caráter sazonal do trabalho rural, a atividade rural poderá ser descontínua, mas deverá estender-se até o período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência. Admite-se, ademais, o cômputo do período de exercício de atividades permitidas (Lei n.

8.213/1991, art. 48, § 2º), para o fim de aposentadoria como rural, assim entendidas as descritas § 9º, incs. III a VIII, do art. 11 da Lei de Benefícios, incluído pela Lei n. 11.718/2008:

Art. 11. [...]

§ 9º Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de

[...]

III – exercício de atividade remunerada em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991; (Incluído pela Lei n. 11.718/2008).

III - exercício de atividade remunerada em período não superior a cento e vinte dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991; (Redação dada pela Medida Provisória n. 619, de 2013).

IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais; (Incluído pela Lei n. 11.718/2008).

V – exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991; (Incluído pela Lei n. 11.718/2008).

VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 8º deste artigo; (Incluído pela Lei n. 11.718/2008).

VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e (Incluído pela Lei n. 11.718/2008).

VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social. (Incluído pela Lei n. 11.718/2008).

Deve ser aplicado ao segurado especial o disposto no § 3º do artigo 48 da Lei 8.213/1991, por força do § 1º do mesmo artigo, mesmo em relação à aposentadoria requerida com fundamento no art. 39, inc. I, da mesma lei. Assim, o segurado especial que não comprovar o exercício de atividade rural em regime de economia familiar pelo número de meses correspondentes à carência para a aposentadoria por idade (com a redução etária), mas que satisfaça essa condição, se forem computados períodos de contribuição sob outras categorias, terá direito ao benefício ao completar 65 anos de idade, se homem, e 60, se mulher.

Para os demais trabalhadores rurais, o art. 48 e seu § 1º da Lei n. 8.213/1991 dispõem que a aposentadoria por idade será devida ao segurado que cumprir a carência e

completar sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco, se mulher, com o cálculo da renda mensal inicial de acordo com o art. 50 da Lei n. 8.213/91:

Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei n. 9.032, de 1995).

§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11. (Redação dada pela Lei n. 9.876, de 1999).

Até 31 de dezembro de 2010, basta ao trabalhador comprovar o exercício de atividade rural na forma do art. 143 da Lei n. 8.213/1991. A partir daí, reconhecendo o legislador a existência de registro em carteira em um período reduzido do ano, conforme as necessidades da produção agrícola, cada mês de efetivo registro será multiplicado por três até 2015 e por dois daí até 2020.

A diferença entre a aposentadoria do art. 48 da Lei de Benefícios e a do art. 3º da Lei n. 11.718/2008 (regra de transição), é o valor da renda mensal do benefício. No primeiro caso, o valor será calculado de acordo com o art. 29, I, da Lei n. 8.213/1991 e no segundo terá o valor mensal de um salário mínimo.

3.1 Natureza jurídica dos benefícios devidos aos trabalhadores rurais

Um dos argumentos comumente utilizados para dificultar o acesso dos trabalhadores rurais aos benefícios previdenciários é a sua natureza assistencial, entendimento esse, entretanto, que, apesar de compartilhado por parte da doutrina e da jurisprudência não possui fundamento na legislação ou em qualquer princípio do direito.

As prestações concedidas aos trabalhadores rurais pelo Funrural e pelo Prorural, afirma Daniel Machado da Rocha, possuíam um nítido caráter assistencial:

Tratava-se de um regime de caráter nitidamente assistencial (não-contributivo), à medida que os segurados não recolhiam contribuições, sendo o benefício financiado por uma contribuição de 2% sobre o valor dos produtos rurais e de outra contribuição estipulada em 2,6% sobre a folha de salários das empresas urbanas, sendo 2,4% destinados ao FUNRURAL.²⁰

²⁰ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 70.

Com fundamento na ausência de contribuições diretas do trabalhador ao Prorural, certamente ensejada pela nomenclatura assistencial utilizada pela LC n. 11/1971, Adriane Bustamante afirma que antes da Constituição de 1988 o trabalhador rural era excluído do sistema previdenciário.²¹ Helena Mizushima Wendhausen também ressalta o caráter assistencial dos benefícios rurais e lembra que “[...] não existia sequer a possibilidade de o trabalhador rural contribuir para um regime previdenciário [...]”.²² Mesmo após a unificação promovida pela Constituição de 1988, Cirlene Luiza Zimmermann enfoca os benefícios devidos aos trabalhadores rurais como um *subsistema da previdência rural* e, afirmando que a tais benefícios possuem “[...] um viés totalmente assistencialista, sem qualquer aproximação com o princípio contributivo, que rege a previdência social urbana [...]”, responsabiliza as prestações concedidas aos rurícolas pelo suposto déficit da previdência. Propugna, por isso, o retorno da separação entre as previdências rural e urbana.²³ Marcelo Leonardo Tavares também se refere à natureza assistencial da proteção aos segurados especiais, tendo em vista a insuficiência da contrapartida contributiva.²⁴

Não se pode concordar, todavia, que os benefícios dos trabalhadores rurais foram (no Funrural e no Prorural) ou atualmente são prestações da assistência social, entendimento que decorre da ideia de previdência como um sistema de capitalização. Segundo Marcus Orione Gonçalves Correia, tal entendimento advém da ideia de previdência como um sistema contributivo.²⁵ Todavia, o fato de ser contributivo não impõe, necessariamente, que o custeio dos benefícios tenha origem em contribuições feitas diretamente pelo segurado.

²¹ BUSTAMANTE, Adriane. Artesanato rural e urbano. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 22.

²² WENDHAUSEN, Helena Mizushima. Comentários sobre o segurado especial. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 58.

²³ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Proteção social no Brasil: a seguridade social assistencial e o enfoque contributivo da previdência social. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 36, n. 381, p. 654-655, ago. 2012. Na vigência do Estatuto do Trabalhador Rural, Mozart Victor Russomano, enfatizando a perspectiva de insuficiência dos recursos do Funrural, acarretada pela inexistência de contribuições do trabalhador rural, também sugeriu que este deveria participar como contribuinte, na proporção do seu ganho. RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários ao estatuto do trabalhador rural**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1969. v. 2. p. 677.

²⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo. O devido processo legal previdenciário e as presunções de prova. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 33, n. 338, p. 12, 15, jan. 2009.

²⁵ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Previdência do trabalhador rural: aspectos gerais de benefícios e custeio sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 99.

No berço da proteção previdenciária ao trabalhador rural, não era prevista a contribuição sobre a remuneração do trabalhador rural, mas apenas sobre a comercialização da produção. Essa é uma das razões em que se fundamenta o argumento do caráter assistencial dos benefícios.

Quanto aos pequenos produtores em regime de economia familiar, sempre contribuíram para a previdência, desde a criação do Funrural. Já os trabalhadores assalariados rurais, apesar de não terem contribuído diretamente para o sistema previdenciário até a Lei n. 8.212/1991,²⁶ tinham seus benefícios suportados pela contribuição do produtor rural empregador, conforme previsto em lei. Nesse sentido, Marcus Orione Gonçalves Correia observa que “[...] o sistema só lhe proporcionou benefícios em vista de uma contribuição direta de terceiro – nitidamente ligado à sua atuação.”²⁷ Dessa forma, não procede a ideia de que os benefícios rurais tinham natureza assistencial, mesmo antes da Constituição de 1988.²⁸

Uma observação importante a ser feita é que, em sua nomenclatura, a previdência do trabalhador rural surgiu sob a forma assistencial, já que tanto o Funrural como o Prorural eram designados, respectivamente, fundo e programa *de assistência* ao trabalhador rural. Em 1971, o Funrural, autarquia que o administrava (LC n. 11/1971, art. 1º, § 1º),²⁹ já era uma instituição apenas de assistência médica e social ao trabalhador rural. Entretanto, apesar da nomenclatura, que talvez tenha contribuído para a ideia do caráter assistencial, o Funrural e o Prorural eram, ontologicamente, sistemas previdenciários, já que havia a previsão de contribuições, ainda que custeadas de forma indireta pelos trabalhadores, o que não lhes alterava a essência.

Embora não tenha sido instituída nenhuma contribuição direta dos segurados, foi prevista a forma de custeio, que estabeleceu que o sistema seria financiado pelas contribuições dos produtores rurais sobre o valor dos produtos comercializados e também das

²⁶ BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. p. 14.801. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

²⁷ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Previdência do trabalhador rural: aspectos gerais de benefícios e custeio sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 99 [sic].

²⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

²⁹ Id. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, 26 maio 1971b. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973. p. 63-71.

empresas urbanas sobre a folha de salários. A arrecadação e a prestação dos benefícios foram inicialmente incumbidas ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi).

Em 1977, com a criação do Sinpas, foram integrados os regimes de benefícios e serviços dos trabalhadores urbanos e rurais, extinguindo-se o Funrural. Entretanto, a unificação da previdência dos trabalhadores urbanos e rurais foi consolidada com a Constituição de 1988. De qualquer modo, a proposição do Sinpas demonstra que os benefícios e serviços prestados aos trabalhadores rurais pelo Funrural possuíam natureza previdenciária.

A ausência de previsão de incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento dos assalariados rurais deu origem à afirmação de que a Previdência Rural possuía natureza assistencial. Mais tarde, tornou-se também um argumento em prol da ideia de sistema (supostamente) deficitário. Nesse sentido, releva observar que até hoje as despesas financeiras da Previdência com benefícios pagos aos trabalhadores rurais são apresentadas separadamente nas estatísticas oficiais da Seguridade Social. Evandro José Morello aponta a necessidade de analisar a seguridade de forma global e com fundamento nos princípios constitucionais:

[...] o que se percebe é que a Seguridade Social brasileira não vem sendo analisada empiricamente na sua totalidade. Alguns analistas, e mesmo técnicos do governo, ignoram os princípios e os fundamentos constitucionais que dão suporte a esse sistema, e analisam cada uma das políticas de forma isolada e autônoma.³⁰

Nessa ótica, trata-se de equívoco afirmar que os trabalhadores rurais, assalariados ou produtores em regime de economia familiar, nunca contribuíram ou não contribuem para a previdência.³¹ O fato gerador do tributo é a comercialização da produção rural e, para que haja produção, é necessário o trabalho transformador da terra em riqueza comercializável. Assim, o tributo não incidia diretamente sobre o trabalho, mas sobre o produto do trabalho. O recolhimento do tributo cabia à empresa adquirente da produção.

A substituição da tributação sobre a folha de pagamento, aliás, é uma medida que mais recentemente tem se tornado um poderoso instrumento do Governo para incentivar pequenas e médias empresas, como ocorre com as contribuições devidas pelas microempresas

³⁰ MORELLO, Evandro José. Os trabalhadores rurais no contexto dos debates da reforma da previdência social. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 202.

³¹ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 77.

e empresas de pequeno porte – Simples Nacional (LC n. 123/2006),³² o microempreendedor individual (LC n. 128/2008),³³ e a contribuição sobre a receita bruta em substituição à patronal para as empresas de tecnologia da informação e tecnologia da informação e comunicação (Lei n. 12.546/2011),³⁴ entre outras.

Ademais, há outras situações em que também não existe contribuição do segurado, como é o caso das situações de inatividade ou desemprego que levam à extensão do período de graça (Lei n. 8.213/1991, art. 15), das contribuições diferenciadas para a dona de casa de baixa renda (Lei n. 12.470/2011)³⁵ e do seguro de acidente de trabalho (CF, art. 7º, inc. XXVIII; Lei 8.212/1991, art. 22, inc. II), apenas para citar alguns exemplos. Aliás, o caso do seguro de acidente de trabalho é bastante curioso, pois esse tributo não é custeado diretamente pelo empregado (urbano ou rural), embora o segurado especial seja diretamente responsável pelo seu financiamento, na alíquota de 1% (Lei n. 8.212, art. 25, inc. II). Assim, a cobertura previdenciária em razão dos riscos de acidente de trabalho é custeada diretamente pelo segurado especial e não o é pelos trabalhadores urbanos, mais uma evidência da desarrazoada discriminação contida na assertiva que qualifica o benefício desses segurados como assistencial.

³² BRASIL. Lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 2006c. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

³³ Id. Lei complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 dez. 2008b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

³⁴ Id. Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis n. 11.774, de 17 de setembro de 2008, n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, n. 11.196, de 21 de novembro de 2005, n. 10.865, de 30 de abril de 2004, n. 11.508, de 20 de julho de 2007, n. 7.291, de 19 de dezembro de 1984, n. 11.491, de 20 de junho de 2007, n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e n. 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória n. 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei n. 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei n. 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2011c. p. 3. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

³⁵ Id. Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 set. 2011b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

Cumpra asseverar, ademais, que a seguridade social é um direito revestido de essencialidade, já que “[...] procura suprir a insuficiência de renda decorrente de determinados fatores danosos [...]”.³⁶ Por isso, a proteção previdenciária é um direito fundamental. Em razão de justificativas históricas, a proteção do trabalhador rural deve estar na pauta das políticas públicas, até mesmo para incentivar a atividade agrícola, essencial para o desenvolvimento do país.³⁷ Essa tarefa deve ser feita por meio de uma política previdenciária inclusiva.

A Constituição de 1988 efetuou a inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais em igualdade com os urbanos independentemente da sua condição anterior, por meio da instituição de um “[...] novo regime que não foi gestado, para o futuro, sob um viés assistencialista, uma vez que, paralelamente à ampliação da proteção, restou estabelecido um sistema de participação do setor rural no financiamento previdenciário.”³⁸ Assim, impõe reconhecer, com Lauro Cesar Mazetto Ferreira, que

[...] a discussão sobre o financiamento da seguridade social não pode considerar a diminuição ou restrição do direito à seguridade social das pessoas afetadas por alguma contingência danosa, mas sim alternativas para dar sustentabilidade econômico-financeira ao sistema [...].³⁹

De outro lado, Sérgio Pinto Martins procura demonstrar que é inexistente o déficit das contas da Previdência Social muitas vezes utilizado pelo governo para justificar a não realização das políticas públicas previdenciárias. Segundo o autor citado, não há dados confiáveis para apontar esse déficit, que é muito mais do setor público e não do setor privado.⁴⁰

A insuficiência de recursos, sustentada no suposto déficit da Previdência Social, é na verdade uma tentativa de impedir que a Seguridade Social cumpra o seu papel constitucional no sentido de contribuir para a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais e a inclusão previdenciária. A previdência não pode ser considerada isoladamente, pois integra o sistema constitucional de seguridade custeado com recursos

³⁶ FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007. p. 87.

³⁷ MAIOR, Jorge Luiz Souto. Fundamentos da proteção ao trabalhador rural. In: GIORDANI, Francisco Alberto da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tarcio José. (Coord.). **Direito do trabalho rural**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 154.

³⁸ FORTES, Simone Barbisan; BECKER, Carlos Alberto; CASTILHOS, Alan. Contribuições previdenciárias na atividade rural. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 109.

³⁹ FERREIRA, op. cit., p. 214.

⁴⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 11, 29, 40.

provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 195, incs. I a IV, e § 8º) e com a arrecadação de contribuições orientada pelo princípio da diversidade da base de financiamento (CF, art. 194, parágrafo único, inc. V).

Considerada a seguridade em seu aspecto global, não há déficit, mas superávit, o qual é utilizado para financiar outros gastos do Tesouro, como o pagamento de juros da dívida pública. Analisando os números relativos à arrecadação e às despesas com o pagamento benefícios, Emerson Costa Lemes afirma que as receitas superam as despesas.⁴¹ Elvio Flávio de Freitas Leonardi, com base nos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, aponta que, ente os anos 1999 e 2008, o superávit totalizou mais de 65 bilhões de reais.⁴² De outro lado, o discurso que atribui à aposentadoria dos trabalhadores rurais a responsabilidade pelo suposto déficit do RGPS não se sustenta, pois desconsidera as demais fontes contributivas previstas na Constituição.⁴³

Na verdade, um dos obstáculos para a ampliação dos direitos previdenciários a um maior número de segurados é o desvio dos recursos da Previdência Social. Em diversas oportunidades o Governo lançou mão dos recursos arrecadados para o custeio da Previdência Social. As contribuições foram utilizadas e ainda hoje se prestam para diversos destinos que não o pagamento de benefícios, desde a construção de Brasília⁴⁴ até a implantação da desvinculação de receita da União (DRU)⁴⁵ e as isenções de PIS/Cofins para diversos setores, urbanos e rurais.⁴⁶

Em suma, não é possível concordar com a natureza assistencial do sistema de proteção do trabalhador rural instituído pelo Funrural/Prorural. A mera ausência de

⁴¹ LEMES, Emerson Costa. Existe déficit na previdência social brasileira? In: FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade. **Previdência**: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI. Curitiba: Juruá, 2009. p. 128.

⁴² LEONARDI, Elvio Flávio de Freitas. Déficit da previdência social. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 34, n. 357, p. 703, ago. 2010.

⁴³ Nesse sentido, MORELLO, Evandro José. Os trabalhadores rurais no contexto dos debates da reforma da previdência social. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 207.

⁴⁴ BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 50.

⁴⁵ A Desvinculação de Receita da União (DRU), cujo antecedente foi o Fundo Social de Emergência, criado em 1994, permite ao Governo a desvinculação de até 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados.

⁴⁶ Enquanto os direitos previdenciários dos rurais são negados sob a alegação de que não houve o recolhimento de contribuições previdenciárias, o Governo apoia os grandes capitalistas do agronegócio por meio de incentivos, a exemplo da recente isenção de PIS/Cofins para o setor de etanol e para a indústria química (MP n. 613/2013). Mais recentemente, em razão de uma grande pressão popular ocorrida em junho de 2013, o Governo determinou a redução das alíquotas da contribuição para o PIS/Cofins incidentes sobre a receita decorrente da prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros. Entretanto, na prática, essas reduções têm pouquíssimo efeito no preço final dos produtos ao consumidor.

recolhimento de contribuições por parte dos trabalhadores rurais não descaracteriza seu sistema protetivo como um regime de previdência. Não se pode deixar de anotar que o trabalhador rural também é um consumidor de bens cujos preços são compostos pelo repasse das contribuições incidentes sobre a folha de salários, inclusive dos trabalhadores urbanos. Assim, ainda que de forma indireta, os trabalhadores rurais contribuem para a previdência tanto quanto os urbanos. De qualquer modo, a questão dos recursos para o pagamento dos benefícios passa pela diversidade da base de financiamento e não pelo caráter supostamente assistencial de determinado benefício, que, ontologicamente, possui natureza previdenciária.

Não há razão para afirmar o caráter assistencial dos benefícios concedidos aos trabalhadores rurais. O fato de os segurados especiais serem remunerados em geral com salários mais baixos que os urbanos já justificaria a incidência de contribuição sobre a comercialização da produção.

Seja sobre a produção, seja sobre a folha de salários, em última análise, quem acaba suportando o pagamento do tributo é o consumidor dos produtos para os quais concorreu o trabalho dos segurados da Previdência. É indiferente o recolhimento do empregador sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta, portanto.

3.2 Exercício de atividade rural no período imediatamente anterior ao cumprimento dos requisitos

Como regra geral, tanto para o segurado especial, quanto para o trabalhador assalariado e para o contribuinte individual, a atividade poderá ser descontínua, o que significa o exercício do trabalho rural em determinadas épocas do ano, geralmente nos períodos de safra. O trabalho rural, entretanto, deverá se estender até o período imediatamente anterior ao requerimento do benefício durante período equivalente ao número de meses correspondentes à carência.

Desde a Lei Complementar n. 16/1973, era necessário comprovar o exercício de atividade rural no período imediatamente anterior ao preenchimento do requisito etário.⁴⁷

⁴⁷ Lei Complementar n. 16/1973: “Art. 5º A caracterização da qualidade de trabalhador rural, para efeito da concessão das prestações pecuniárias do PRORURAL, dependerá da comprovação de sua atividade pelo menos nos três últimos anos anteriores à data do pedido do benefício, ainda, que de forma descontínua.” (BRASIL. Lei complementar n. 16, de 30 de outubro de 1973. Altera a redação de dispositivos da Lei complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 1973c. p. 11081. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp16.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013).

Atualmente, para o segurado especial, essa está no art. 39, inc. I, da Lei n. 8.213/1991. Para o segurado empregado e o contribuinte individual, tal exigência se encontra no art. 143 da Lei n. 8.213/1991, com redação dada pela Lei n. 9.063/1995.

Também a redação original do parágrafo único do art. 48 da Lei n. 8.213/1991 exigia o exercício da atividade rural até os meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício. Esse dispositivo, transformado pela Lei n. 9.032/1995 em § 2º e assim mantido pela Lei n. 11.718/2008, como já constava do art. 39, inc. I, da Lei n. 8.213/1991, passou a determinar que o trabalhador rural comprove o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício. Assim foi a interpretação dada pelo INSS até bem pouco tempo.

O significado da expressão *imediatamente anterior* tem gerado controvérsias na doutrina e na jurisprudência. A primeira observação a ser feita diz respeito à forma de exercício de atividade rural, que não precisa ser contínua, já que a atividade rural tem como uma de suas características a sazonalidade.

Para a obtenção da aposentadoria rural por idade, o segurado especial foi dispensado da comprovação dos recolhimentos previdenciários. O segurado trabalhador assalariado e o contribuinte individual também se beneficiam dessa dispensa para o período até 31 de dezembro de 2010. É necessária, contudo, a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido. Pela dicção literal da lei (Lei n. 8.213/1991, arts. 39, inc. I, 48, § 2º, e 143), eivada de inconstitucionalidade, essa prova deve ser feita “[...] no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício [...]”

Entretanto, a necessidade de prova do exercício de atividade rural no período imediatamente anterior ao *requerimento administrativo* do benefício fere o direito adquirido, caso o segurado rural já tenha atingido a carência exigida no art. 142 da Lei de Benefícios e, por qualquer razão, não tenha requerido o benefício.

O requerimento diz respeito à faculdade de exercitar um direito cujos requisitos já foram preenchidos. O direito ao benefício não surge do ato de requerimento dirigido à Administração Pública, mas do cumprimento dos requisitos fixados em lei, no caso, a idade mínima (60 anos, se homem, e 55, se mulher) e a carência. Uma vez cumpridos, a Administração não tem discricionariedade em relação à concessão do benefício, que se trata de ato vinculado. O fato de o segurado não ter efetuado o requerimento não pode ser utilizado

em seu desfavor. A lei não pode obrigar o cidadão a exercer um direito, no caso a aposentadoria voluntária.⁴⁸

O próprio INSS passou a admitir a data do cumprimento do requisito etário como o marco para a exigência da prova do exercício de atividade rural no período imediatamente anterior (IN n. 45/2010, art. 215).

A questão a ser examinada diz respeito à definição do que vem a ser o significado da expressão *imediatamente anterior*, no intuito de fixar qual é o período durante o qual o segurado deve comprovar o exercício de atividade rural. A compreensão da mencionada expressão só pode ser atingida a partir de uma interpretação sistemática, teleológica e histórica.

Para os segurados especiais, não se exige a prova da carência, mas sim do efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência, uma vez que suas atividades não geram uma remuneração mensal. Geralmente os ganhos coincidem com as épocas de comercialização da safra. Ademais, a responsabilidade pelos recolhimentos é do adquirente da produção.

No caso dos segurados assalariados permanentes ou temporários e dos contribuintes individuais, durante a vigência dos regimes do Funrural e do Prorural, não havia a previsão de contribuições diretas por parte desses trabalhadores, as quais foram estabelecidas pelo Plano de Custeio (Lei n. 8.213/1991).

Em conformidade com essa situação nova, na qual foram impostas contribuições diretas ao trabalhador assalariado e ao contribuinte individual, a Lei n. 8.213/1991 previu regra de transição, segundo a qual o benefício de aposentadoria seria obtido apenas com a prova do exercício da atividade rural, possibilidade prorrogada para o período até 31 de dezembro de 2010.

De outro lado, a exigência de prova da atividade rural em substituição à carência se coaduna com a sistemática própria de uma regra de transição. Portanto, a exigência em si não é inconstitucional, mas sim o seu *dies ad quem*. Apesar da inconstitucionalidade quanto ao efetivo exercício de atividade rural no período imediatamente anterior ao requerimento do

⁴⁸ Nesse sentido, Luís Kerbauy enfatiza que: “[...] as condições a serem verificadas são a idade e a comprovação do exercício de atividade rural por período equivalente ao da carência do benefício. Ambos deverão ser observados dentro do prazo estabelecido, pouco importando a data em que se dê o requerimento que, conforme asseverado, não configura exigência para que o direito se incorpore ao patrimônio do segurado.” (KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p. 90).

benefício, a exigência é válida em relação ao período imediatamente anterior ao cumprimento do requisito etário.

Assim, considerada a sua constitucionalidade, resta compreender o alcance da expressão *imediatamente anterior*. O segurado, ao requerer o benefício, caso não esteja exercendo a atividade rural, deve estar em período de graça. O entendimento atual da Administração é o de que a atividade rural pode ser descontínua, respeitada a manutenção da qualidade de segurado no período anterior ao cumprimento dos requisitos, seja o etário, seja o exercício de atividade rural em número de meses equivalente à carência do benefício. Assim, cessada a atividade rural, o benefício poderá ser requerido até o limite do art. 15 da Lei de Benefícios (IN n. 45/2010, art. 148, parágrafo único, art. 215 e art. 216).⁴⁹ Portanto, cessada a atividade rural, o segurado terá direito à aposentadoria no período de 13 meses e 15 dias seguinte ou, se tiver mais de 120 meses de atividade rural, sem perda intercalada da qualidade de segurado, no período de 25 meses e 15 dias. Por esse raciocínio, um homem que exerceu atividade rural, pelo período equivalente à carência, como empregado ou contribuinte individual até os 58 anos, ou uma mulher, até os 53, teriam direito ao benefício, quando completassem a idade mínima, ainda que tivessem se afastado da atividade rural.

Verifica-se que a interpretação do que vem a ser o período imediatamente anterior acabou sendo ampliada pela própria instrução normativa autárquica. Contudo, é ainda bastante restritiva. Deveria considerar as condições socioeconômicas do trabalhador rural, bem como o desrespeito do próprio Governo aos direitos sociais mais básicos do trabalhador rural, principalmente o direito ao trabalho, já que não vêm sendo tomadas medidas para assegurar a manutenção desse direito aos trabalhadores rurais diante da mecanização da lavoura e de outras técnicas que permitem o aumento da produtividade com menos mão de obra, inclusive na atividade pecuária. As medidas governamentais a serem tomadas para a garantia desse direito passam necessariamente pela exigência de cumprimento da função social da propriedade e pela realização de uma reforma agrária que tenha amplitude suficiente

⁴⁹ Art. 215. Para fins de aposentadoria por idade prevista no inciso I do art. 39 e art. 143 da Lei n. 8.213, de 1991 dos segurados empregados, contribuintes individuais e especiais, referidos na alínea “a” do inciso I, na alínea “g” do inciso V e no inciso VII do art. 11 do mesmo diploma legal, não será considerada a perda da qualidade de segurado os intervalos entre as atividades rurícolas, devendo, entretanto, estar o segurado exercendo a atividade rural ou em período de graça na DER ou na data em que implementou todas as condições exigidas para o benefício.

Art. 216. Na hipótese do art. 215, será devido o benefício ao segurado empregado, contribuinte individual e segurado especial, ainda que a atividade exercida na DER seja de natureza urbana, desde que o segurado tenha preenchido todos os requisitos para a concessão do benefício rural previsto no inciso I do art. 39 e no art. 143 da Lei n. 8.213, de 1991 até a expiração do prazo para manutenção da qualidade, na atividade rural, previsto no art. 15 do mesmo diploma legal e não tenha adquirido a carência necessária na atividade urbana.

para garantir o emprego no campo.⁵⁰ O direito ao trabalho rural é um dos componentes da função social da propriedade. Cumpre, portanto, indagar se cabe exigir dos trabalhadores rurais a permanência no campo se o direito ao trabalho sequer lhes é assegurado. Impõe-se reconhecer que a exigência de comprovação de atividade rural no período imediatamente anterior ao cumprimento do requisito etário deve ser flexibilizada, dependendo das condições de oferta de trabalho rural nas diversas regiões do Brasil.

Para evitar prejuízo aos trabalhadores do campo que não conseguem trabalho, bem como para que não sejam eles obrigados a migrarem para regiões onde a atividade agropecuária ainda oferece postos de trabalho para a mão de obra não qualificada, a legislação deveria alargar o conceito de período imediatamente anterior ao cumprimento da idade. Em razão da falta de especificação legal, há jurisprudência que reconhece o direito à aposentadoria do segurado que comprovar não ter deixado a atividade rural por período superior aos 36 meses imediatamente anteriores ao cumprimento da idade, pois esse é o maior prazo de período de graça.⁵¹

Deveria ser permitida, ademais, a soma dos períodos urbanos posteriores ao trabalho rural, principalmente nas localidades em que a oferta de trabalho rural se tornou escassa. Essa possibilidade está prevista no art. 48, § 3º, da Lei n. 8.213/1991, que permite o aproveitamento de períodos de contribuição sob outras categorias para a concessão da aposentadoria, ao trabalhador rural, aumentando a idade, entretanto, para 65 anos, se homem, e 60, se mulher.

Entende o INSS que somente os segurados que exerçam atividade rural em período imediatamente anterior ao requerimento do benefício podem somar períodos urbanos

⁵⁰ A esse respeito, Elisabete Maniglia considera o trabalho rural como um meio alternativo para a crise do desemprego no Brasil: “Faz-se correto o raciocínio que dignidade, cidadania e trabalho se constroem quando a propriedade cumpre função social, não importando se rural ou urbana, e, que o instrumento político legal da realização da reforma agrária deve ambicionar a construção de geração de trabalho e melhoria da condição do povo.” (MANIGLIA, Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Ed. Unesp, 2002b. p. 158).

⁵¹ Nesse sentido, “Os documentos referentes à atividade rural, apresentados em nome próprio, têm sua eficácia probatória limitada ao reconhecimento dos três anos anteriores e posteriores à data do documento, entendimento este que tem por base o art. 15 da Lei 8.213/91, o qual determina a manutenção da qualidade de segurado pelo período máximo de 36 meses (período de graça).” (TRF4, AC 200971990037431, Rel. Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle, DE 31 ago. 2009); “A descontinuidade da atividade agrícola desenvolvida pela parte autora não constitui óbice a concessão do benefício, conforme expressa previsão do artigo 39, I, da Lei n. 8.213/91, desde que limitada ao critério razoável de 36 meses, considerado o maior período de graça admitido no regime geral da previdência social.” (TRF4, AC 2009.72.99.002908-4/SC, Rel. Juiz Federal Giovanni Bigolin, DE 16 dez. 2010. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013). Nesse sentido, Cf. também: SAVARIS, José Antonio. **Problemas concernentes aos requisitos genéricos das prestações do RGPS**. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2007. p. 41.

e rurais. Ou seja, para fazer jus à soma, o segurado deve estar exercendo atividade rural em qualquer categoria no momento do cumprimento do requisito etário (60 ou 65 anos, se mulher ou homem) ou quando do cumprimento da carência ou do seu equivalente em meses de exercício de atividade rural, caso não a tenha cumprido quando da idade limite.⁵²

Cumpre, porém, indagar se é constitucional a negativa do benefício de aposentadoria ao segurado que exerceu a atividade rural por vários anos, mas dela se afastou por força de circunstâncias alheias a sua vontade, como as contingências do mercado e a política agrícola adotada pelo Governo, incentivadora da monocultura de exportação e da mecanização da lavoura, além de outros fatores que acarretaram o êxodo rural.

Descabe o argumento de que a concessão do benefício é devida apenas àqueles que passaram a exercer atividades rurais, o que contraria toda a história da força de trabalho no Brasil, que fez justamente o movimento contrário. Na prática jurídica, são raros os casos de trabalhadores que migraram sua mão-de-obra da cidade para o campo, onde as atividades profissionais têm menos prestígio e os salários são inferiores aos urbanos.

Caso o segurado tenha exercido atividade rural como empregado, permanente ou temporário, ou como segurado especial, no período posterior à publicação da Lei n. 8.213/1991, não há nenhuma razão para indeferir o benefício caso a última atividade realizada antes do cumprimento dos requisitos seja urbana, já que esses trabalhadores são segurados obrigatórios do regime geral submetidos às hipóteses de incidência e à eventual falta de recolhimentos não lhes pode ser imputada, pois estes são de responsabilidade do empregador ou do adquirente da produção comercializada.

Negar o benefício àqueles segurados que, tendo deixado as lides rurais, buscam hoje a sobrevivência em atividades urbanas afronta o sentido de proteção que a Constituição confere ao direito fundamental à Previdência Social, além de violar o princípio da uniformidade e equivalência (CF, art.194, parágrafo único, inc. II), até porque houve omissão do Governo em relação às políticas de combate ao desemprego no campo.

Assim, em cumprimento ao princípio da uniformidade e equivalência entre urbanos e rurais, têm direito à chamada aposentadoria híbrida ou mista, na forma do art. 48, § 3º, da Lei n. 8.213/1991, os trabalhadores que *somam* os períodos rurais pretéritos com os

⁵² Nesse sentido, TRF4, AC 00034782320124049999, Rel. João Batista Pinto Silveira, 6ª T., D.E. 3 dez. 2012; TRF4, APELREEX 50026569320114047214, Rel. Ricardo Teixeira do Valle Pereira, 5ª T., D.E. 5 abr. 2013; TRF3 APELREEX 00277484120124039999, Rel. Nelson Bernardes, 9ª T., e-DJF3 Judicial 8 ago. 2013. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

períodos em outras categorias posteriores, adjacentes ao cumprimento da carência ou do requisito etário ou, quando anteriores a esse último, *sem que tenha havido* perda da qualidade de segurado.⁵³

A interpretação da atividade rural no período imediatamente anterior não pode ser confundida com a concessão do benefício após a perda da qualidade de segurado, regulada, para os trabalhadores urbanos, pela Lei n. 10.666/2003,⁵⁴ que desconsidera a perda da qualidade de segurado para a concessão de aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo, se o trabalhador não tiver contribuições depois de julho de 1994 (art. 3º da Lei n. 9.876/1999), desde que tenha cumprido o tempo mínimo de contribuição exigido.⁵⁵

Nesse caso, uma primeira observação a ser feita diz respeito à possibilidade de aplicação dessa lei para o trabalhador rural. Há entendimento contrário, fundamentado na inexistência de contribuições (diretas) dos trabalhadores rurais, que, por isso, não conseguiriam comprovar o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência. O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência pacificada nesse sentido.⁵⁶

O entendimento administrativo da autarquia previdenciária, todavia, é mais favorável aos trabalhadores rurais. Quanto ao segurado especial, entende-se no sentido de não aplicar a Lei n. 10.666/2003, ao fundamento de que esse segurado não possui (ou dele não se

⁵³ Sobre a possibilidade de aplicar-se o art. 48, § 3º, da Lei n. 8.213/1991 na proteção dos rurais, independentemente da sua última atividade ser urbana ou rural, Cf. KOVALCZUK FILHO, José Enéas. Aposentadoria por idade rural e suas controvérsias. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 35, n. 372, p. 1000, nov. 2011. Nesse sentido, Cf. também os seguintes julgados: TRF3, AC 00101861920124039999, Rel. Sergio Nascimento, 10ª T., e-DJF3, 07 nov. 2012; TRF3 AC 00318756120084039999, Rel. Walter do Amaral, 10ª T., e-DJF3, 15 jun. 2011; TRF3 AC 00280004920094039999, Rel. Diva Malerbi, 10ª T., e-DJF3 15 dez. 2010; TRF4, APELREEX 50026569320114047214, Rel. Ricardo Teixeira do Valle Pereira, 5ª T., D.E. 5 abr. 2013; TRF4, AC 200670990010082, Rel. Rômulo Pizzolatti, 5ª T., D.E. 18 fev. 2010. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

⁵⁴ BRASIL. Lei n.10.666, de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 maio. 2003a. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.666.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

⁵⁵ Ibid., art. 3º, § 1º: “Na hipótese de aposentadoria por idade, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão desse benefício, desde que o segurado conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data do requerimento do benefício. § 2º A concessão do benefício de aposentadoria por idade, nos termos do § 1º, observará, para os fins de cálculo do valor do benefício, o disposto no art. 3º, caput e § 2º, da Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999, ou, não havendo salários de contribuição recolhidos no período a partir da competência julho de 1994, o disposto no art. 35 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.”

⁵⁶ STJ, Pet 7476/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Jorge Mussi, 3ª S., DJe 25 abr. 2011; AgRg no REsp 1240359/SC, Rel. Min. Marilza Maynard (Convocada do TJ/SE), 5ª T., DJe 14 dez. 2012; REsp 1304136/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., DJe 7 mar. 2013. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

exigem) contribuições, as quais incidem apenas se houver a comercialização da produção excedente. De outro lado, se houver contribuições, caberá a aplicação, como na hipótese do recolhimento como facultativo (IN n. 45, art. 15, parágrafo único, inc. II). Também é preciso concluir que, se o segurado especial comprovar a comercialização anual da sua produção, bem como a incidência da contribuição especial constitucionalmente prevista, impõe-se conceder a aposentadoria, mesmo tendo havido a perda da qualidade de segurado, já que a interpretação da Lei n. 10.666/2003 de forma a impor ao segurado especial contribuição não prevista para essa categoria é inconstitucional. Ademais, a contribuição diferenciada do segurado especial, que incide sobre a comercialização da produção rural, acarreta a não incidência do tributo sobre a atividade das famílias que não conseguem colocar seus produtos no mercado.

De acordo com entendimento administrativo, o contribuinte individual, para ter direito à aposentadoria, mesmo após a perda da qualidade de segurado, deve comprovar o recolhimento de contribuições após novembro de 1991 (IN n. 45/2010, art. 15, parágrafo único, inc. II).

Para o trabalhador empregado, assalariado permanente ou temporário, e para o trabalhador avulso, a IN n. 45/2010 reconhece o direito à aposentadoria, mesmo após a perda da qualidade de segurado, independente da comprovação do recolhimento das contribuições, cujo recolhimento cabe ao empregador ou órgão gestor de mão de obra.⁵⁷

Quanto ao trabalhador rural empregado e ao contribuinte individual, a Lei n. 10.666/2003 também deve ser aplicada, pois exige o cumprimento de *tempo mínimo de contribuição*, mas se refere ao conceito de carência do art. 24 da Lei n. 8.213/1991. Entretanto, conforme já mencionado, para o trabalhador rural há uma carência *diferenciada*, contada em período de exercício de atividade rural.

⁵⁷ IN n. 45/2010: “Art. 15. Para os requerimentos protocolados a partir de 13 de dezembro de 2002, data da publicação da MP n. 83, de 12 de dezembro de 2002, convalidada pela Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, inclusive de professor, especial e por idade.

Parágrafo único. Aplicar-se-á o disposto no caput ao trabalhador rural:

I - empregado e trabalhador avulso (trabalhador que presta serviço a várias empresas, mas é contratado por sindicatos e órgãos gestores de mão-de-obra), referidos na alínea "a" do inciso I e inciso VI do art. 11 da Lei n. 8.213, de 1991, que comprovem a atividade a partir de novembro de 1991, independente da comprovação do recolhimento das contribuições; e

II - contribuinte individual e segurado especial, referidos na alínea “g” do inciso V e inciso VII do art. 11 da Lei n. 8.213, de 1991, desde que comprovem o recolhimento de contribuições após novembro de 1991.”

3.3 Prova da atividade rural

O processo previdenciário, administrativo ou judicial, é destinado à comprovação do direito fundamental do segurado à previdência social. A decisão que irá concretizar o direito ou rejeitar a pretensão do segurado expõe o convencimento da autoridade administrativa ou do juiz em relação aos fundamentos de fato e de direito deduzidos pelo interessado em obter o provimento do seu pedido.

Na fase administrativa, a autoridade julgadora, a partir dos fatos narrados pelo segurado, verifica a presença dos requisitos legais cujo preenchimento é necessário para a concessão do benefício. Nessa instância, o princípio da legalidade, a enorme quantidade de atos normativos infralegais e a abundante jurisprudência administrativa impedem que o agente público adote uma interpretação que tenha exclusiva conformidade com a Constituição Federal. A inexistência de uma abertura administrativa para o agente público concessor do benefício é necessária para evitar fraudes contra a Previdência, que se trata de um órgão com atuação em todo o território nacional e que mantém e concede milhões de benefícios. A uniformidade das decisões administrativas, dessa forma, impede a possibilidade de um subjetivismo mais amplo na interpretação. O engessamento das decisões administrativas, todavia, não impede a existência de fraudes, que são frequentes e eventualmente contam com a participação de servidores. Também não contribui para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos-clientes, que ainda deixam muito a desejar. Não são incomuns as negativas de protocolo de documentos, a inobservância do direito à informação dos segurados, a cultura burocrática e formalista, sem falar na falta de motivação dos atos de indeferimento, que parece ser a regra na autarquia previdenciária.

No processo judicial, as partes o juiz se coloca como moderador entre as partes contrapostas, às quais é incumbido ônus de demonstrar o direito por meio da atividade probatória. O magistrado, no processo previdenciário, poderá determinar a realização de provas, tendo em vista estar em jogo o direito fundamental à previdência e o interesse público em discussão.

Provar, em matéria previdenciária, significa convencer o julgador da existência dos fatos segundo o local, o tempo e o modo exigidos na legislação. A prova pode ser conceituada, destacam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, como “[...] todo meio retórico, regulado pela lei, dirigido a, dentro dos parâmetros fixados pelo direito e de

critérios racionais, convencer o Estado-juiz da validade das proposições, objeto de impugnação, feitas no processo.⁵⁸

Em um sentido objetivo, explicam Humberto Teodoro Júnior e Fredie Didier Júnior,⁵⁹ a prova compreende os meios hábeis a demonstrar ao juiz a existência de um fato. Em um sentido subjetivo, de outro lado, a prova constitui a certeza que se forma no espírito do julgador em relação do fato demonstrado.

O objeto da prova são os fatos controvertidos relevantes trazidos nas alegações deduzidas pelas partes com o intuito de obter o convencimento do julgador sobre sua existência, bem como sobre como devem ser interpretados em relação ao direito alegado. Os fatos notórios, incontrovertidos ou confessados não precisam ser provados.

A prova, no processo, é um “[...] meio *retórico*, indispensável ao debate judiciário.”⁶⁰ Sua finalidade é formar a convicção da autoridade julgadora sobre a verdade das afirmações alegadas sobre determinados fatos, no intuito de convencê-la quanto à procedência ou improcedência do pedido.

O princípio do devido processo legal, garante ao segurado a possibilidade de oferecer argumentos, apresentar provas, arrolar testemunhas, oferecer quesitos e ter direito a assistente técnico nas perícias, além de todos os demais recursos e meios que lhe possibilitem o exercício do seu direito fundamental à previdência social.

A finalidade do processo não se resume à solução do conflito entre as partes, por isso, o julgador deve ter os poderes probatórios necessários para cumprir a tarefa jurisdicional.⁶¹

O papel mais ativo do magistrado em busca da solução da lide é atualmente uma característica do direito processual moderno, já que o processo é o veículo por que se manifesta o Poder Judiciário, que não pode ficar à mercê de interesses particulares, sobretudo em razão do seu custo para a coletividade. Por isso, o magistrado deverá determinar, de ofício

⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil**: processo de conhecimento. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. v. 2. p. 264. (grifo do autor).

⁵⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1. p. 416; DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Direito processual civil**: tutela jurisdicional individual e coletiva. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2005. v. 1. p. 459.

⁶⁰ MARINONI, op. cit., p. 258. (grifo do autor).

⁶¹ Ibid., p. 290.

ou a requerimento das partes, as provas necessárias à instrução do processo (Código de Processo Civil – CPC, art. 130).⁶²

O princípio da verdade real, cujo conceito é até mesmo difícil de ser construído, já que a verdade se estabelece a partir da comunicação intersubjetiva, não tem aplicação em qualquer processo que seja. Aliás, sequer chega a ser um princípio. É bastante precisa, nesse sentido, a lição de Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart:

Não é preciso muito esforço mental para notar que o conceito de verdade no processo (e, subseqüentemente, dos institutos processuais que com ela operam) não pode afastar-se da idéia de verdade que se tem nos demais ramos do conhecimento (em uma perspectiva mais moderna). Em outros termos, a questão da verdade (e, assim, da prova) deve orientar-se pelo estudo do mecanismo que regula o conhecimento humano dos fatos. E, voltando os olhos para o estágio atual das demais ciências, a conclusão a que se chega é uma só: a noção de verdade é, hoje, algo meramente utópico e ideal (enquanto absoluto).⁶³

Também admitindo que a verdade, em sua essência, é algo inatingível, Fredie Didier Júnior arremata:

Não é possível saber a verdade sobre o que ocorreu; ou algo aconteceu ou não. O fato não é verdadeiro ou falso; ele existiu ou não. O algo pretérito está no campo ontológico, do ser. A verdade, por seu turno, está no campo axiológico, da valoração: as afirmações ou são verdades, ou são mentiras – conhecem-se os fatos pelas impressões (valorações) que as pessoas têm deles.⁶⁴

Não se busca, no processo, a verdade real, inatingível mesmo quanto aos fatos ocorridos diante da presença do julgador. Os atores processuais, assim como a comunidade em que a decisão está inserida, se satisfazem com a solução da demanda a partir das alegações trazidas aos autos, garantido o devido processo legal, interpretadas de modo coerente com a Constituição e com a legislação aplicável. A verdade buscada, portanto, é a que exsurge da observação dos direitos inerentes ao processo e se revela por meio do diálogo travado no processo, a partir da argumentação e da persuasão.

⁶² BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1973a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

⁶³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil: processo de conhecimento**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. v. 2. p. 254-255.

⁶⁴ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Direito processual civil: tutela jurisdicional individual e coletiva**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2005. v. 1. p. 461.

No processo previdenciário, a prova é, acima de tudo, um direito do segurado, uma vez que seu objetivo é a demonstração de fato que dará ensejo à concretização de um direito fundamental material. Dada a hipossuficiência dos segurados, cabe ao magistrado participar ativamente da formação da prova e velar para que os direitos fundamentais dos segurados não sejam postergados. O processo previdenciário *justo* é aquele que deve ser plasmado sob o molde da instrumentalidade e da efetividade,⁶⁵ desenrolando-se com a participação efetiva das partes, para levar os olhos do julgador o mais próximo possível da verdade obtida de acordo com o devido processo legal.

Por isso, devem ser admitidas todas as espécies de prova.⁶⁶ O segurado poderá demonstrar seu direito fundamental utilizando-se para tanto de todos os meios lícitos previstos.

A efetividade do processo impõe que seja considerado o papel do segurado na perquirição da verdade material, oferecendo-lhe oportunidade para se pronunciar e dando-lhe possibilidade de indicar todos os meios aptos a comprovar seus direitos previdenciários. A entrevista administrativa e o depoimento pessoal são etapas fundamentais para se estabelecerem os pontos sobre os quais se desenvolverá a prova.

Ao lado da efetividade, no processo previdenciário, em que a tutela pretendida possui natureza alimentar, a celeridade se mostra fundamental para a efetivação do direito fundamental à previdência. Entretanto, a celeridade processual não pode impedir a oportunidade de participação no processo em tempo hábil para garantir a sua utilidade e eficácia quanto à preservação dos direitos.

O processo cumpre também uma função social, a qual deve pautar o caminho ético a ser percorrido, porquanto, conforme já afirmado, o processo deve ser reconhecido como um instrumento de realização da justiça e, como tal, impregnado de valores éticos que o devem balizar.

⁶⁵ Cumpre lembrar aqui a lição de Dinamarco, segundo a qual a efetividade do processo pode ser aferida por meio da “[...] capacidade, que todo o sistema tenha, de produzir realmente as situações de justiça desejadas pela ordem social, política e jurídica.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 320).

⁶⁶ CPC, art. 332: “Todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa.”

3.3.1 Dificuldade para a prova da condição de trabalhador rural

Não obstante os poderes instrutórios do juiz, que orientam o processo no sentido de que a lide seja composta com justiça e de acordo com as regras do direito,⁶⁷ cabe à parte interessada o ônus da prova, que não se trata de dever, mas de faculdade que, não exercida, acarreta ao litigante o risco de um resultado desfavorável.

A maior dificuldade de efetivação dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais é, sem dúvida, desincumbirem-se do ônus de comprovar a sua condição.

O êxodo rural verificado no Brasil significou a expulsão de uma grande quantidade de trabalhadores do campo para as periferias urbanas, ocasionado por diversos fatores. Quanto aos empregados rurais, o principal deles foi a mudança de um sistema de ocupação das terras que utilizava o colonato, as parcerias, as meações e os arrendamentos para um sistema que passou a empregar a mão de obra volante, composta por aqueles mesmos trabalhadores que residiam no meio rural, na propriedade do empregador, mas passaram a residir nas cidades e a ser empregados, apenas nas épocas de maior necessidade, em atividades como o preparo do solo, o plantio, a adubação e a colheita, permanecendo relegados ao subemprego urbano nas entressafras.

Quanto aos produtores rurais em regime de economia familiar, as políticas agrárias no Brasil caminharam no sentido da criação do latifúndio por meio da acumulação das pequenas propriedades vizinhas por grandes fazendeiros dedicados à monocultura ou à criação extensiva.

Desvinculados da ruralidade característica da vida no campo, onde nasciam, eram batizados, estudavam, trabalhavam e se casavam, começaram a frequentar os caminhões de pau-de-arara (apenas recentemente substituídos por ônibus nas regiões mais desenvolvidas do país). Passaram a trabalhar por pequenos períodos, sem registro de emprego em carteira de trabalho ou qualquer outro documento que os vinculasse ao empregador rural ou ao empregado (intermediário dos serviços) e caíram na informalidade.

Esses trabalhadores passaram a intercalar períodos de trabalho rurais com atividades urbanas, como as de diarista, lavadeira, faxineiro, pedreiro etc. e, na prática, apesar de exercerem atividades remuneradas e serem segurados obrigatórios da previdência, nos termos da Lei n. 8.213/1991, permaneceram excluídos da proteção previdenciária.

⁶⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1. p. 421.

Após boa parte da vida passada no meio rural, os trabalhadores rurais ainda hoje continuam trabalhando no campo como boias-frias ou resistem em suas pequenas propriedades. Contudo, a dificuldade de comprovar o exercício de atividade rural é comum a todas as categorias de segurados rurais.

3.3.2 *Necessidade de prova documental*

O CPC admite os seguintes meios de prova: depoimento pessoal, prova documental, prova testemunhal, prova pericial e inspeção judicial. Fredie Didier Júnior explica que, quanto à fonte, a prova pode ser pessoal ou real.⁶⁸ Moacyr Amaral Santos classifica a prova, quanto à forma, em testemunhal, documental e material.⁶⁹ A prova material constitui um conceito mais amplo que a documental e se relaciona mais diretamente ao objeto da prova, como o corpo de delito, o exame pericial, a inspeção judicial etc.

Documento, em sentido lato, é todo registro gráfico, sonoro, visual, audiovisual, ou eletrônico, impresso, desenhado, gravado, projetado, irradiado, publicado, salvo etc., público ou particular, que, de forma lícita, possa representar um fato ou determinada manifestação do pensamento. Em sentido estrito, costuma-se relacionar a prova documental aos documentos escritos, públicos ou particulares, em papel ou outro tipo de material. O documento também é uma espécie de prova material, assim entendido em contraposição à prova testemunhal.

As provas documentais devem ser apresentadas juntamente com a inicial (CPC, art. 283) ou na contestação (CPC, arts. 278, 297, 303 e 396). Documentos novos são considerados os não juntados com a inicial ou a peça contestatória, anteriores ou posteriores cronologicamente a essas manifestações processuais. Poderão ser juntados, a qualquer tempo, documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados, ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos (CPC, art. 397). No caso de o réu alegar qualquer das matérias enumeradas no art. 301, o autor poderá produzir prova documental a respeito (art. 327).

Mesmo após a sentença transitada em julgado, se o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso, capaz de, por si só, garantir-

⁶⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Direito processual civil**: tutela jurisdicional individual e coletiva. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2005. v. 1. p. 474.

⁶⁹ SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras linhas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 2. p. 327.

lhe um pronunciamento favorável, haverá a possibilidade de rescisão do julgado (CPC, art. 485, inc. VII).

Quanto à prova testemunhal, em não havendo disposição em contrário, é sempre admissível (CPC, art. 400). No caso da prova do tempo de serviço, entretanto, a lei dispõe de modo diverso, exigindo o início de prova material. Em relação às demais questões relevantes para a solução da lide previdenciária, a prova exclusivamente testemunhal é admitida. Assim, circunstâncias como a dependência econômica e a união estável, por exemplo, não necessitam de início de prova material quanto ao fato constitutivo do direito.

No sistema da prova legal ou tarifada, que teve lugar em tempos mais remotos, a cada prova era atribuído um valor previamente estabelecido para o julgador, impedindo que ele pudesse proceder à valoração de acordo com seu convencimento.

Atualmente, o sistema processual brasileiro adota o sistema do livre convencimento motivado (CF, art. 93, inc. IX; CPC, art. 131), segundo o qual o magistrado é livre na apreciação da prova segundo critérios de atuação jurídicos, lógicos e morais de acordo com o que restou demonstrado nos autos, expondo de modo racional os fundamentos da sua decisão e conduzindo, assim, à justa solução da lide.

Há, entretanto, resquícios da prova tarifada presentes em situações nas quais se exige a comprovação por meio de prova previamente estabelecido em lei, como a prova do estado das pessoas, os atos em que a forma pública é essencial⁷⁰ (CPC, art. 366) ou a limitação da prova exclusivamente testemunhal para a prova de dívida em contratos acima de 10 salários mínimos (CPC, art. 401).⁷¹ No direito previdenciário, podem ser citadas, dentre outras, a exigência de prova pericial para a demonstração da incapacidade,⁷² bem como a exigência de início de prova material para comprovar o tempo rural para fins previdenciários.

⁷⁰ Sobre a exigência da prova mediante documento público, Humberto Theodoro Júnior assevera: “Não obstante a adoção pelo Código do princípio do livre convencimento nos atos solenes, isto é, naqueles em que a forma é substancial, documento público exigido por lei para sua validade assume supremacia sobre qualquer outra prova, e não pode ser substituído por nenhum outro meio de convicção (art. 366).” (THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1. p. 446).

⁷¹ O Código Civil de 2002 repetiu regra semelhante, substituindo a palavra *contratos* por *negócios jurídicos*, mais abrangente que aquela: “Art. 227. Salvo os casos expressos, a prova exclusivamente testemunhal só se admite nos negócios jurídicos cujo valor não ultrapasse o décuplo do maior salário mínimo vigente no País ao tempo em que foram celebrados.” (BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013).

⁷² Lei n. 8.213/1991, art. 42, § 1º: “A concessão de aposentadoria por invalidez dependerá da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança.”

A questão relativa à prova do tempo de serviço não diz respeito à sua admissibilidade, pois todos os meios legais, bem como moralmente legítimos, são admitidos como prova (CPC, art. 332), mas sim à valoração que será feita pelo julgador. Cabe lembrar que, no direito processual previdenciário, como afirma Marco Aurélio Serau Junior,

[...] o juízo de valoração efetuado a fins de concretização do princípio do *devido processo legal*, bem como dos próprios direitos fundamentais considerados em sua substância, deve levar em conta o contexto social adverso circundante das pessoas que pleiteiam judicialmente essa gama de direitos.⁷³

Para a comprovação do tempo de serviço, urbano ou rural, tanto por meio de justificação administrativa (Lei n. 8.213/1991, art. 108), como mediante processo judicial, a legislação previdenciária (Lei n. 8.213/1991, art. 55, § 3º) exige início de prova material dos fatos:

[...] § 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

Todavia, os segurados rurais das diversas categorias, de um modo geral, encontram dificuldade na obtenção de provas do exercício de atividade laborativa no campo. Em razão da dificuldade de os trabalhadores se desincumbirem do ônus da prova da atividade rural, a exigência de início de prova material para essa finalidade, ou, por outras palavras, a impossibilidade de provar a condição de trabalhador rural por meio de prova exclusivamente testemunhal, desperta grande controvérsia em matéria previdenciária.

Quando há o registro em carteira, não se pode olvidar que, no período anterior à publicação da Lei n. 8.212, publicada em 25 de julho de 1991, não havia recolhimentos do segurado ou do empregador sobre a folha de salários, já que a contribuição, até então, incidia somente sobre a comercialização da produção rural. Há situações, posteriormente à edição dos Planos de Custeio e de Benefícios, em que, embora tenha registrado seus empregados, o empregador não efetuou o pagamento das contribuições sociais. Nesses casos, não cabe aos segurados comprovar os recolhimentos, pois se trata de uma obrigação do empregador.

⁷³ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Curso de processo judicial previdenciário**. São Paulo: Método, 2004. p. 77. (grifo do autor).

Até bem pouco tempo, o trabalho formal era a exceção. Aliás, mesmo nas regiões mais desenvolvidas do país, ainda é grande o número de segurados rurais que trabalham sem registro. Para esses segurados, é ainda mais difícil encontrar outros documentos aptos a provar sua condição, tais como cópia do livro de registro de empregado, recibos de salário etc. Muitos trabalhadores, sem acesso aos direitos trabalhistas básicos, são às vezes submetidos a um regime de trabalho próximo ao da escravidão.

Para o trabalhador rural assalariado permanente, geralmente limitado a funções ligadas à pecuária ou aproveitado em atividades agrícolas como um faz-tudo, é comum haver o registro em carteira. Quando há o registro do vínculo em CTPS, os trabalhadores empregados, permanentes ou temporários, não precisam demonstrar o recolhimento das contribuições, já que estas são descontadas pelo empregador e por ele se presumem recolhidas. Caso não haja o recolhimento, a responsabilidade pela importância que deixou de descontar ou arrecadar é da empresa ou do empregador pessoa física (Lei n. 8.212/1991, art. 33, § 5º).

Para o trabalhador rural assalariado temporário, embora seja o tipo de trabalhador mais comum na atividade agrícola, o qual exerce a atividade-fim da empresa rural, a existência de registro ou contrato de safra é excepcional. O certo é que os trabalhadores rurais temporários (boias-frias), compõem a categoria dos que têm maior dificuldade de acesso a provas materiais, mesmo um *início* de prova material.

Não obstante as grandes dificuldades para comprovar a atividade rural, o STJ, por meio da Súmula n. 149, sedimentou o entendimento de que “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.”⁷⁴

A jurisprudência entende que, para fins de comprovação do tempo de atividade rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos que se pretendem provar. Nesse sentido, é a posição da TNU.⁷⁵ De outro lado, não é necessário início de prova material em relação a todo o período de carência que se pretende provar. Basta que, a partir do

⁷⁴ STJ, Súmula n. 149, 3ª S., DJ DJ 18 dez. 1995 p. 44864. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

⁷⁵ TNU, Súmula n. 34: Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013).

início de prova, corroborado pelas testemunhas, seja possível deduzir o efetivo exercício de atividade rural relativamente ao período afirmado.⁷⁶

3.3.3 Prova exclusivamente testemunhal

Em matéria previdenciária, a não admissão da prova exclusivamente testemunhal a fim de comprovar o tempo de serviço e, mas especificamente, o trabalho rural, tanto na esfera administrativa como em juízo, é uma das questões mais polêmicas relacionadas aos benefícios aos trabalhadores rurais.

O contrato de trabalho não exige necessariamente, a forma escrita. O art. 443 da CLT estabelece que a contratação do obreiro pode ser acordada de forma expressa ou tácita, verbalmente ou por escrito e por prazo determinado ou indeterminado.⁷⁷ No direito do trabalho, para a prova da relação trabalhista, a prova testemunhal é amplamente admitida, inclusive se for a única prova existente e pode afastar a eficácia da prova documental, demonstrando, por exemplo, que os registros de entrada e saída do trabalhador são fraudulentos.

A eficácia da prova deve ser livremente analisada em cada caso pelo juiz. Como assevera Humberto Theodoro Júnior,

Dentro do sistema do livre convencimento motivado (art. 131), a prova testemunhal não é mais nem menos importante do que os outros meios probatórios, a não ser naqueles casos em que a lei exija a forma solene para reconhecer eficácia ao ato jurídico.⁷⁸

⁷⁶ Nesse sentido, a Súmula n. 14 da TNU: “Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material, corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício.” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013). A jurisprudência do STJ sobre o tema também é pacífica nesse sentido. Cf. AgRg no AREsp 324476/SE, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª T., DJe 28 jun. 2013; AgRg no Ag 1419422/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, 6ª T., DJe 3 jun. 2013; AgRg no REsp 314884/SP, Rel. Min. Paulo Gallotti, 6ª T., DJ 28 fev. 2005 p. 373; EDcl no REsp 658634/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª T., DJ 30 maio 2005 p. 407; AR 1254/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 3ª S., DJe 29 abr. 2008; AgRg no Ag 1410501/GO, Rel. Min. Og Fernandes, 6ª T., DJe 29 ago. 2011. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

⁷⁷ BRASIL. Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. p. 11937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

⁷⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1. p. 466.

Além de não haver previsão legal de forma solene para o contrato de trabalho, no caso dos trabalhadores rurais temporários (boias-frias), a imposição do ônus da prova documental é contrária à sistemática constitucional de proteção do direito à previdência como um direito fundamental,⁷⁹ além de acarretar ofensa aos princípios do acesso à jurisdição, da liberdade objetiva das provas e do livre convencimento motivado.⁸⁰

Wladimir Novaes Martinez afirma a necessidade de se tratar o rurícola considerando as especificidades do seu esforço no campo. Por isso não se pode exigir do rural a apresentação de prova do exercício da atividade como se fosse um trabalhador urbano: “A atividade rural não deixa os mesmos rastros da urbana, como fotografias, cartões de ponto, documentos escritos, nada disso.” Por isso, acrescenta ele, “A despeito do combate às fraudes, o depoimento testemunhal deveria ser mais bem avaliado.”⁸¹

A exigência de início de prova material é necessária para garantir maior segurança jurídica às decisões que concedem benefícios previdenciários, principalmente em razão da tendência que se verifica, nos depoimentos, de favorecer o segurado. Há de se considerar ainda que as informações são prestadas de modo genérico, o que, muitas vezes, ocorre pela falta da disposição dos atores processuais em melhor explorar os testemunhos. No entanto, embora a vedação da prova exclusivamente testemunhal atinja indistintamente urbanos e rurais, quanto a estes, dada a maior dificuldade de reunir documentos que comprovem sua condição, a legislação e sua regulamentação deveriam implantar medidas positivas em prol da efetivação do direito à previdência social.

A prova testemunhal, em matéria de trabalho rural, é geralmente pouco explorada em juízo. As perguntas feitas às testemunhas são genéricas e os depoimentos não costumam durar mais do que poucos minutos, o que torna essa prova frágil, pois na quase totalidade dos casos, as testemunhas se limitam a dizer que conhecem a parte autora da ação *há muitos anos*, que ele ou ela *sempre* trabalhou na roça e que *não têm nenhum conhecimento* sobre eventual trabalho urbano já realizado por essa pessoa. Não há qualquer delimitação temporal desse trabalho ou especificação do local onde foi realizado, dos patrões, empreiteiros, motoristas dos meios de transporte, demais companheiros de trabalho, atividades especificamente

⁷⁹ Em sentido contrário: RIEFFEL, Luiz Reimer Rodrigues. A configuração jurídica do trabalhador rural eventual: impossibilidade de reconhecimento apenas com provas testemunhais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3454, 15 dez. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23260>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

⁸⁰ ALVES, Hélio Gustavo. Prova testemunhal com enfoque no direito previdenciário. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 65.

⁸¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Previdência social rural. In: _____. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 148.

desenvolvidas etc. A afirmação mais comum é que o autor trabalhou em “*diversas fazendas*”, limitando-se a testemunha a apontar umas poucas, em geral cerca de três, nas quais o trabalho teria sido realizado. Quando indagadas sobre especificidades do trabalho rural, geralmente não se lembram.

A fragilidade da prova testemunhal fica bem demonstrada quando se comparam os depoimentos testemunhais com as declarações do próprio autor da ação. Não é difícil encontrar casos em que as testemunhas informam que o autor trabalhou em atividade rural inclusive por mais tempo do que admitido por ele próprio. É preciso lembrar, ademais, o possível interesse na causa que as testemunhas podem ter em razão do ajuizamento de ação de aposentadoria contra o INSS. Além disso, quando se comparam esses depoimentos com outros elementos, estes mais seguros, como a CTPS ou as informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), constata-se que são genéricos, imprecisos e às vezes ocultam importantes períodos de atividade urbana.

A maior confiabilidade dos depoimentos demandaria audiências mais longas e cansativas e esbarraria, em certos casos, na falta de disposição de alguns magistrados para elaborar uma grande quantidade de perguntas sobre detalhes da prestação dos serviços. Na prática jurídica, as perguntas das partes são frequentemente indeferidas.

Não se desconhece essa realidade, que contribuiu para o preconceito em relação à prova testemunhal. Entretanto, a peculiaridade da atividade rural, principalmente o trabalho volante, não produz registros de sua existência. Às vezes, os únicos registros “[...] são aqueles advindos das intempéries, os calos nas mãos e a pele desgastada [...]”⁸²

O conceito de prova material deve ser entendido de forma ampla, a fim de admitir que, em situações específicas nas quais o conjunto probatório seja coerente e robusto, seja aceita a prova testemunhal para comprovar a atividade rural, mesmo sem amparo em documentos. Dessa forma, cumpre admitir que, em tais situações a prova testemunhal deve ser aceita para comprovar a atividade rural, mesmo sem amparo em início de prova material. Com fundamento na necessidade de uma interpretação abrangente, Marco Aurélio Serau Junior sustenta a admissibilidade da prova exclusivamente testemunhal:

[...] a impossibilidade de trazer aos autos prova documental em decorrência de *força maior* poderia ser equiparada à impossibilidade de produção probatória documental em decorrência do contexto social adverso em que se

⁸² ALVES, Hélio Gustavo. Prova testemunhal com enfoque no direito previdenciário. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006. p. 63.

inserem os que buscam judicialmente algum dos benefícios a cargo da Previdência social (principalmente no tocante à informalidade no trabalho e suas conseqüências: subemprego, desemprego prolongado etc.).⁸³

Outros fatores, como a inspeção judicial, ou até mesmo o depoimento pessoal, em circunstâncias específicas, podem garantir com segurança a convicção do julgador e devem ser aceitos como início de prova apto a comprovar a atividade rural.

A prova exclusivamente testemunhal deve ser admitida, entretanto, em situações muito específicas, nas quais o contato do agente público (administrativo ou judicial) com o requerente do benefício rural demonstre sua condição de rurícola (e isso é bastante fácil, pois durante a entrevista administrativa ou em audiência pode-se ver na face do trabalhador quando ele foi rurícola de verdade) e nos quais não haja nenhum elemento contrário, como a existência de vínculos urbanos em carteira de trabalho.

O início de prova material não pode ser confundido com a prova exauriente, para que os trabalhadores rurais, em razão da maior dificuldade na obtenção da prova, não acabem excluídos do direito fundamental à previdência. Ante a impossibilidade de comprovar a atividade rural por meio de prova robusta, houve um abrandamento da necessidade de prova material pelos tribunais, que acabou sufragado pela própria Corte Superior no REsp 1321493/PR, cujo julgamento foi submetido ao sistema dos recursos repetitivos. Nesse julgado, o tribunal reconheceu a dificuldade probatória da condição de trabalhador rural, o que justifica o entendimento de que a existência de prova material somente sobre parte do período que se pretende reconhecer, complementada pela prova testemunhal, não acarreta violação à Súmula.⁸⁴

Há de se destacar o papel dos agentes públicos incumbidos do atendimento dos segurados, na esfera administrativa, bem com dos advogados e serventuários da Justiça, na judicial, no sentido de informar a esses trabalhadores, que passaram boa parte da vida nas

⁸³ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Curso de processo judicial previdenciário**. São Paulo: Método, 2004. p. 129. (grifo do autor).

⁸⁴ Veja-se o seguinte trecho do acórdão: “3. Aplica-se a Súmula 149/STJ (“A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário”) aos trabalhadores rurais denominados “boias-frias”, sendo imprescindível a apresentação de início de prova material.

4. Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador campesino, o STJ sedimentou o entendimento de que a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal.” (REsp 1321493/PR, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 19 dez. 2012). (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

atividades campesinas, que poderão encontrar algum documento seu ou em nome de seus pais, cônjuge ou irmãos, que lhes poderá servir de início de prova.

É necessário analisar os documentos previstos no art. 106, parágrafo único, da Lei n. 8.213/1991, bem como a possibilidade de utilização de outros meios de prova, já que se trata de rol meramente exemplificativo, e não taxativo.⁸⁵ Os documentos mais comuns são: carteira de trabalho, certidão de casamento, certidão de nascimento, título de eleitor, certificado militar, comprovante de filiação sindical, certidão de propriedade de imóvel rural, escritura pública de venda e compra, contrato de arrendamento ou parceria, comprovante de inscrição cadastral no Incra, comprovante de pagamento de imposto territorial rural (ITR), declaração de produtor rural, notas fiscais de produtor rural etc.

A distinção entre prova documental e prova material, acima apontada, é importante, porquanto a legislação previdenciária exige, para a prova do tempo e serviço rural, que a prova seja baseada em *início de prova material*, o que deve ser entendido de modo amplo. Nesse sentido, cumpre concluir que as mãos calejadas, o rosto amarfanhado e bronzeado e as feições que dão aos trabalhadores rurais um aspecto físico como se tivessem mais idade do que têm, podem constituir prova material, isso sem falar no próprio conhecimento adquirido durante anos de lida rural, que lhes ensinou a selar um cavalo, amolar uma enxada, preparar a terra, plantar, colher e carpir na época própria, pescar, caçar etc., que, embora externados por meio do depoimento pessoal, também podem constituir prova material.⁸⁶

Antes da edição da Súmula n. 149,⁸⁷ o STJ tinha alguns julgados favoráveis à admissão da prova exclusivamente testemunhal, da lavra do Min. Adhemar Maciel em que ele afirmava a liberdade do magistrado em relação à valoração da prova, repelindo a tarifária:

[...] III - O dispositivo infraconstitucional que não admite “prova exclusivamente testemunhal” deve ser interpretado *cum grano salis* (LICC,

⁸⁵ VAZ, Laurita Hilário. Contribuição Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. (Coord.). **Direito previdenciário em debate**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 82-83.

⁸⁶ Esclarece Marcus Orione Gonçalves Correia que não cabe confundir a prova material com a documental. Pondera o mencionado autor que deve ser atribuído o valor probante a qualquer vestígio material apto a demonstrar as características do trabalho no campo, admitindo, inclusive, a possibilidade de inspeção na pessoa do trabalhador rural. (CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Previdência do trabalhador rural: aspectos gerais de benefícios e custeio sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural: homenagem a Antenor Pelegrino**. São Paulo: LTr, 2006. p. 102).

⁸⁷ STJ, Súmula n. 149, 3ª S., DJ DJ 18 dez. 1995 p. 44864. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

art. 5.). ao juiz, em sua magna atividade de julgar, caberá valorar a prova, independentemente de tarifação ou diretivas infraconstitucionais. No caso concreto, a contestação primou por ser abstrata e não houve contradita das testemunhas. Ademais, o dispositivo constitucional (art., 202, i), para o “boia-fria”, se tornaria praticamente ineficaz, pois dificilmente alguém teria como fazer a exigida prova material.⁸⁸

A decisão proferida no REsp 41110-4/SP, foi objeto de embargos divergência, julgado em 18.08.94, relator o Min. José Dantas, o Min. Adhemar Maciel passou a julgar em sentido contrário, ressaltando, entretanto, seu entendimento pessoal.⁸⁹ Mais recentemente, o Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em alguns julgados, ressaltou a vedação do sistema de tarifação legal das provas, afirmando a necessidade de valorizar a prova exclusivamente testemunhal.⁹⁰

3.3.4 Meios de prova

Os meios de prova que podem ser utilizados pelos trabalhadores rurais para a comprovação do exercício da atividade rural estão arrolados no art. 106 da Lei n. 8.213/1991, que, pela redação dada pela Lei n. 8.861/1994,⁹¹ passou a exigir, obrigatoriamente, para a comprovação dos períodos posteriores à vigência da Lei de Benefícios, a apresentação da Carteira de Identificação e Contribuição (CIC), referida nos §§ 3º e 4º do art. 12 da Lei n.

⁸⁸ REsp 41110/SP, Rel. Min. Adhemar Maciel, 6ª T., DJ 28 mar. 1994 p. 6347. No mesmo sentido, REsp 41120/SP, Rel. Min. Adhemar Maciel, 6ª T., DJ 9 maio 1994 p. 10889; REsp 45643/SP, Rel. Min. Adhemar Maciel, 6ª T., DJ 23 maio 1994 p. 12635; REsp 45560/SP, Rel. Min. Adhemar Maciel, 6ª T., DJ 23 maio 1994 p. 12635. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

⁸⁹ Nesse sentido, REsp 46167/RS, Rel. Min. Adhemar Maciel, 6ª T., DJ 31 out. 1994 p. 29533. (Ibid.).

⁹⁰ Nesse sentido, o AgRg no REsp 1003348/GO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª T., DJe 18 out. 2010: “A Terceira Seção desta Corte, no julgamento do Incidente de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (Pet 7.115/PR, DJe 6.4.2010) pacificou o entendimento de que o registro no Ministério do Trabalho não deve ser tido como o único meio de prova da condição de desempregado do segurado, especialmente considerando que, em âmbito judicial, prevalece o livre convencimento motivado do Juiz e não o sistema de tarifação legal de provas. Assim, o registro perante o Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá ser suprido quando for comprovada tal situação por outras provas constantes dos autos, inclusive a testemunhal.” (Ibid.).

⁹¹ BRASIL. Lei n. 8.861, de 25 de março de 1994. Dá nova redação aos arts. 387 e 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), altera os arts. 12 e 25 da Lei n. 8.212, de 24 julho de 1991, e os arts 39, 71, 73 e 106 da Lei n. 8.213, de 24 julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 mar. 1994. p. 4425. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8861.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

8.212/1991. Para os períodos anteriores, a prova poderia ser feita pelos documentos descritos nos incisos do mencionado art. 106.⁹²

A mencionada exigência foi mantida na redação trazida pela Lei n. 9.063/1995. Todavia, contrariava a própria sistemática previdenciária da Lei n. 8.213/91, segundo a qual a filiação do segurado obrigatório ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) decorre do exercício de atividade remunerada e não do recolhimento de contribuições ou da sua inscrição na Previdência. A exigência de tal carteira apenas para os trabalhadores rurais era discriminatória.⁹³ Ademais, a jurisprudência entendia que o rol dos documentos ali descritos era meramente exemplificativo.

A Lei n. 11.718/2008 deu nova redação ao art. 106, excluindo a obrigatoriedade de apresentação da Carteira de Identificação e Contribuição e acrescentando outras possibilidades ao antigo rol, o qual, todavia, manteve-se como uma relação meramente exemplificativa das provas que podem ser utilizadas para a prova da atividade rural.⁹⁴ A jurisprudência interpreta o referido catálogo de forma ampliativa, acrescentando outros documentos que servem de início de prova material.⁹⁵

⁹² A redação original do artigo 106 da Lei n. 8.213/1991 trazia o seguinte rol: “I - contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; II - contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; III - declaração do sindicato de trabalhadores rurais, desde que homologada pelo Ministério Público ou por outras autoridades constituídas definidas pelo CNPS; IV - declaração do Ministério Público; V - comprovante de cadastro do INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; VI - identificação específica emitida pela Previdência Social; VII - bloco de notas do produtor rural; VIII - outros meios definidos pelo CNPS.”

⁹³ KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural**: benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009. p.105.

⁹⁴ Foram acrescentados os seguintes documentos na redação dada pela Lei n. 11.718/2008: “[...] VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.”

⁹⁵ Nesse sentido, “O rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único da Lei 8.213/91, é meramente exemplificativo, e não taxativo, sendo admissíveis, portanto, outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo.” (AgRg no REsp 1362145/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., DJe 1 abr. 2013). (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

De acordo com a jurisprudência, ademais, não é necessário apresentar um documento por ano.⁹⁶ Tendo em vista a escassez de documentos à disposição dos rurícolas, basta que haja um documento que evidencie o exercício da atividade rural, desde confirmada a continuidade dessa atividade pela prova testemunhal coesa.⁹⁷

É possível, igualmente, a extensão de documentos em nome de terceiros, principalmente do cônjuge ou companheiro e dos ascendentes, descendentes e irmãos. Essa possibilidade decorre da constatação de que no regime do colonato, bem como nas parcerias, arrendamentos, posse e outras formas de exercício da atividade rural em regime de economia familiar, os documentos sempre eram registrados em nome do chefe da família. Aliás, a legislação da previdência rural anterior se referia expressamente ao chefe da família. No regime do colonato, embora houvesse relação de emprego do patrão como chefe da família e seus descendentes, geralmente somente aquele era registrado. A prova em nome de terceiros passou a ser admitida, inicialmente, pela jurisprudência.⁹⁸ No âmbito dos juizados especiais federais, a TNU editou a Súmula n. 6, com o seguinte teor: “A certidão de casamento ou outro documento idôneo que evidencie a condição de trabalhador rural do cônjuge constitui início razoável de prova material da atividade rurícola.”⁹⁹ Posteriormente, a Procuradoria-Geral

⁹⁶ Nesse sentido, “É firme a orientação jurisprudencial desta Corte no sentido de que, para concessão de aposentadoria por idade rural, não se exige que a prova material do labor agrícola se refira a todo o período de carência, desde que haja prova testemunhal apta a ampliar a eficácia probatória dos documentos, como na hipótese em exame.” (AR 4094/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 3ª S., DJe 8 out. 2012) (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013). Veja-se também a Súmula n. 14 da TNU: “Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material, corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício.” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013).

⁹⁷ Nesse sentido, “Não se deve aplicar rigor excessivo na comprovação da atividade rurícola [sic], para fins de aposentadoria, sob pena de tornar-se ineficaz, em face das peculiaridades que envolvem o Trabalhador do campo.” (REsp 980065/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª T., DJ 17 dez. 2007. p. 340). (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, op. cit.).

⁹⁸ STJ, REsp 386.538/RS, Rel. Min. Jorge Scartezzini, 5ª T., DJ 7 abr. 2003; STJ, REsp 538.232/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª T., DJ 15 mar. 2004. p. 294; STJ, REsp 501.009/SC, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 5ª T., DJ 11 dez. 2006. p. 407 (Ibid.); TRF4, AC 9504122051, Rel. Élcio Pinheiro de Castro, 5ª T., DJ 21 maio 1997. p. 36238; TRF4, AC 9604368311, Rel. Nylson Paim de Abreu, 6ª T., DJ 20 ago. 1997. p. 65356; TRF3, AC 00424631120004039999, Rel. Nelson Bernardes, 3ª S., DJU 30 jan. 2007 (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013).

⁹⁹ Ibid.

Federal também sumulou a questão,¹⁰⁰ que por fim foi incluída como regra na IN n. 45/2010, a qual, com a alteração promovida pela IN n. 61/2012, passou a admitir a extensão da prova inclusive para os companheiros homoafetivos.¹⁰¹

Esse mesmo raciocínio, de outro lado, deve ser usado para repelir a extensão da prova à esposa ou aos filhos, no caso de registro de contratos de safra em CTPS, pois nas localidades em que o registro passou a ser feito (no caso do Estado de São Paulo, a partir das décadas de 1970 e 1980 já era feito), as mulheres também possuíam o respectivo registro laboral.

O início de prova material da atividade rural deverá ser contemporâneo à época em que ocorreram os fatos a serem provados.¹⁰² Declarações firmadas por ex-empregadores e outros documentos extemporâneos, produzidos com o propósito exclusivo de servirem de prova da atividade rural, não são admitidos.

3.3.5 *Contagem do tempo de serviço e recolhimento de contribuições*

O art. 55 da Lei n. 8.213/1991 trata da contagem do tempo de serviço e, para o trabalhador rural, o § 2º dispõe de modo específico que o tempo anterior a julho de 1991 (vigência Lei de Benefícios) será computado independentemente da comprovação do recolhimento das contribuições, salvo para efeito de carência:

¹⁰⁰ Súmula da AGU, n. 32: “Para fins de concessão dos benefícios dispostos nos artigos 39, inciso I e seu parágrafo único, e 143 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, serão considerados como início razoável de prova material documentos públicos e particulares dotados de fé pública, desde que não contenham rasuras ou retificações recentes, nos quais conste expressamente a qualificação do segurado, de seu cônjuge, enquanto casado, ou companheiro, enquanto durar a união estável, ou de seu ascendente, enquanto dependente deste, como rurícola, lavrador ou agricultor, salvo a existência de prova em contrário.” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Súmulas**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/ListarAtos.aspx?TIPO_FILTRO=Sumulas>. Acesso em: 15 jun. 2013).

¹⁰¹ IN n. 45/2010, art. 122, § 1º, alterada pela IN n. 61/2012: “Para fins de concessão dos benefícios de que tratam o inciso I do art. 39 e seu parágrafo único e o art. 143, ambos da Lei n. 8.213, de 1991, serão considerados os documentos referidos neste artigo, desde que não contenham rasuras ou retificações recentes e conste a profissão do segurado ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rurícola, de seu cônjuge, companheiro ou companheira, inclusive os homoafetivos, enquanto durar a união estável, ou de seu ascendente ou descendente, enquanto componente do grupo familiar, salvo prova em contrário.” (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Instrução normativa INSS/Pres n. 61, de 23 de novembro de 2012: altera a Instrução Normativa n. 45/Pres/INSS, de 6 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 nov. 2012. Seção 1. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2012/61.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2013).

¹⁰² Nesse sentido, a Súmula n. 34 da TNU: “Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar.” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013).

[...] § 2º O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento.

A EC n. 20/1998, art. 4º, dispõe que o tempo de serviço para efeito de aposentadoria, até a edição de lei discipline seus critérios, deverá ser contado como tempo de contribuição.

O disposto no art. 55, § 2º, da Lei n. 8.213/191, conjugado com os artigos 142 e 143 do mesmo diploma, traz como primeira consequência a impossibilidade de aproveitamento do tempo de serviço anterior à vigência da Lei de Benefícios para a concessão do benefício de aposentadoria por idade rural, já que a carência a ser cumprida é a da tabela do art. 142.

Para a averbação do tempo de serviço rural exercido pelo segurado, para fins de aposentadoria urbana no regime geral, não é necessário o recolhimento das contribuições referentes ao respectivo período.¹⁰³ Dessa forma, é possível sua utilização para a concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição,¹⁰⁴ tanto na condição de empregados rurais como urbanos, caso tenham cumprido a carência posteriormente a julho de 1991, o que não alcança o segurado especial.

Esse período, de outro lado, não pode ser computado para fins de contagem recíproca entre os regimes geral e próprio sem o recolhimento das contribuições respectivas,

¹⁰³ REsp 573977/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, 6ª T., DJ 28 jun. 2004. p. 440; EREsp 576.741/RS, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, 3ª S., DJ 6 jun. 2005 p. 178; REsp 722984/PR, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª T., DJ 20 jun. 2005. p. 374; AgRg no REsp 544873/RS, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, 6ª T., DJ 27 mar. 2006. p. 35; AgRg no REsp 783424/GO, Rel. Min. Paulo Gallotti, 6ª T., DJ 5 mar. 2007. p. 323; AR 3272/PR Rel. Min. Felix Fischer, 3ª S., DJ 25 jun. 2007. p. 215. 407 (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência:** acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

¹⁰⁴ TNU, Súmula n. 24: “O tempo de serviço do segurado trabalhador rural anterior ao advento da Lei n. 8.213/91, sem o recolhimento de contribuições previdenciárias, pode ser considerado para a concessão de benefício previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), exceto para efeito de carência, conforme a regra do art. 55, §2º, da Lei n. 8.213/91.” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais:** consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013).

conforme a jurisprudência pacífica do STJ,¹⁰⁵ entendimento esse que também é chancelado pela Súmula n. 10 da TNU.¹⁰⁶ Não obstante, em atendimento ao princípio da uniformidade e equivalência urbano-rural, a fim de promover “[...] o resgate da categoria de trabalhadores rurais, historicamente reconhecida como relegada em termos de proteção securitária [...]”, cumpre aos regimes geral e próprio admitirem a contagem recíproca, suportando “[...] o ônus de reconhecer o tempo de labor rurícola, independentemente de novas contribuições mensais.”¹⁰⁷

A justificativa da limitação da não contagem do tempo para carência ou para a contagem recíproca seria o fato de não haverem contribuições diretas do empregado rural e do contribuinte individual, anteriormente à Lei n. 8.212/1991. Contudo, conforme já analisado, havia a contribuição do empregador sobre parcela da comercialização, bem como das empresas urbanas. Assim, o dispositivo não faz sentido diante do enfoque do direito da previdência como um direito fundamental material. O argumento financeiro e atuarial também não se justifica, porquanto já foi apontado que outras categorias, em determinadas situações, têm acesso aos benefícios, de forma ampla, embora com contribuições diferenciadas ou delas isentas.

¹⁰⁵ EREsp 206206-RS, Rel. Min. Felix Fischer, 3ª S., DJ 14 ago. 2000 p. 137; AR 1382/SC Rel. Min. Felix Fischer, 3ª S., DJ 4 jun. 2001. p. 57; EREsp 209980/RS, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, 3ª S., DJ 18 jun. 2001 p. 10; EDcl nos EDcl no REsp 253017/MS, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, 5ª T., DJ 27 ago. 2001. p. 375; REsp 386080/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, 5ª T., DJ 22 abr. 2002. p. 240; REsp 445461/PR, Rel. Min. Vicente Leal, 6ª T., DJ 21 out. 2002. p. 439; RMS 13667/SC, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª T., DJ 2 ago. 2004. p. 418; EREsp 203922/RS, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, 3ª S., DJ 25 maio 2005. p. 178; AgRg no REsp 748949/RS, Rel. Min. Gilson Dipp, 5ª T., DJ 19 set. 2005. p. 378; REsp 212951/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., DJ 25 jun. 2007. p. 305; AR 1764/SC, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 3ª S., DJe 3 ago. 2009; AgRg no REsp 1031280-SC, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., DJe 7 dez. 2009; AgRg no REsp 1118055/RS, Rel. Min. Gilson Dipp, 5ª T., DJe 1 dez. 2011; 8 AgRg no AREsp 31355/RS, Rel. Min. Humberto Martins 2ª T., DJe 10 out. 2012 (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência:** acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

¹⁰⁶ TNU, Súmula n. 10: “O tempo de serviço rural anterior à vigência da Lei n. 8.213/91 pode ser utilizado para fins de contagem recíproca, assim entendida aquela que soma tempo de atividade privada, rural ou urbana, ao de serviço público estatutário, desde que sejam recolhidas as respectivas contribuições previdenciárias.” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais:** consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013).

¹⁰⁷ BRUXEL, Márcia Maria Pierozan. A contagem recíproca do tempo de serviço rural: uma abordagem da legislação à luz de princípios constitucionais. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 184.

Curiosamente, os segurados especiais, que contribuíam sobre a comercialização da produção, desde o Estatuto do Trabalhador Rural (1963),¹⁰⁸ não aproveitam esse período, pois caso não contribuam como facultativos (STJ, Súmula n. 272),¹⁰⁹ não têm acesso à aposentadoria por tempo de contribuição.

Portanto, não há razão plausível, ante o princípio da uniformidade, para desconsiderar o tempo de serviço anterior à publicação Lei n. 8213/1991, para efeito de carência. Nesse sentido, Hilário Bocchi Junior afirma que o § 2º do art. 55 da Lei n. 8.213/1991 é inconstitucional.¹¹⁰ Além de ser incorreto o argumento de que não havia forma de custeio para os trabalhadores rurais nesse período, a eventual insuficiência dos recursos arrecadados não pode ser imputada aos segurados. A responsabilidade pelo recolhimento das contribuições, quanto ao segurado especial, sempre foi do adquirente da produção comercializada, quando não vendida diretamente ao exterior ou no varejo. Quanto ao trabalhador rural empregado, ainda que temporário, até a Lei n 8.212/1991 o custeio era feito também sobre a produção comercializada do empregador e após a Lei de Custeio, o empregado passou a contribuir diretamente para o financiamento da seguridade, cabendo ao empregador, entretanto, a responsabilidade pelo recolhimento.

3.4 Contribuições previdenciárias no âmbito rural

A seguridade social foi afirmada na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental material. A concretização das políticas públicas de seguridade, entretanto, depende de recursos que são financiados por meio das contribuições sociais. A concessão de benefícios não pode ser dissociada da arrecadação de recursos. O custeio é uma das características fundamentais da Seguridade Social.¹¹¹ Para se compreender a dinâmica da proteção previdenciária dispensada aos rurícolas, devem ser considerados alguns aspectos do

¹⁰⁸ BRASIL. Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o estatuto do trabalhador rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 1963a. p. 3033 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-norma-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

¹⁰⁹ STJ, Súmula n. 272, 3ª S., DJ 19 set. 2002. p. 191. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

¹¹⁰ BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 112 et seq.

¹¹¹ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 156.

custeio da Previdência, que não possui diferenças entre os trabalhadores urbanos e rurais após a integração destes últimos ao regime geral.

O benefício de aposentadoria por idade, assim como os demais benefícios concedidos aos segurados rurais e urbanos, é financiado por toda a sociedade (CF, art. 195), de forma direta e indireta, com recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como pelas contribuições sociais (CF, art. 195, incs. I a IV, e § 8º), admitida a instituição de outras fontes de custeio mediante lei complementar (CF, art. 195, § 4º).

O estudo específico das contribuições previdenciárias no âmbito rural, entretanto, é importante para afastar a ideia de que o benefício em estudo é assistencial ou de que não há participação dos segurados rurais no custeio.

A criação de fontes de custeio provenientes das contribuições de diversos entes, como o empregador, a empresa ou entidade equiparada; o trabalhador; o importador de bens ou serviços do exterior, bem como a receita de concursos de prognósticos (CF, art. 195), é uma decorrência do princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social (CF, art. 194, parágrafo único, inc. V).

As contribuições sociais constituem “[...] espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida”¹¹² e têm como subespécie as contribuições para a seguridade social, que podem ser conceituadas como contraprestações devidas pelas ações da seguridade social e outros benefícios sociais garantidos pelo Estado a determinado grupo da sociedade.¹¹³ Quanto à natureza jurídica, a Carta de 1988 afirmou a natureza tributária das contribuições sociais. Também na doutrina¹¹⁴ e na jurisprudência há consenso atualmente no sentido de que

¹¹² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 414.

¹¹³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 408.

¹¹⁴ Nesse sentido, entre outros: CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 44; CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 562; TORRES, 2009, op. cit., p. 409; MACHADO, H. B., op. cit., p. 414; MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 76; KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 65; COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 450.

as contribuições sociais são classificadas como tributos.¹¹⁵

Em sentido amplo, as contribuições sociais (CF, art. 149) englobam: a) contribuições sociais *stricto sensu*; b) contribuições de intervenção no domínio econômico (Cide); c) contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas (advogados, médicos e sindicalizados em geral); e d) contribuições para o custeio da iluminação pública (CF, art. 149-A).

As contribuições sociais *stricto sensu* são subdivididas em: a) contribuições para a seguridade social; b) contribuições de terceiros: Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (Senat), Serviço Social de Aprendizagem Rural (Senar), Incra,¹¹⁶ salário-educação etc.); e c) contribuições residuais (CF, art. 195, § 4º).

A finalidade das contribuições para a seguridade social é financiar o custeio da saúde, previdência e assistência social (CF, art. 194).¹¹⁷ Assim, é possível estabelecer a distinção entre as contribuições *previdenciárias* e as *não previdenciárias*. As *previdenciárias* são aquelas destinadas exclusivamente ao financiamento dos benefícios previdenciários.¹¹⁸ Por sua vez, as *não previdenciárias* servem ao custeio da saúde e da assistência social: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração

¹¹⁵ O STJ, em diversos julgados que tratavam de matérias como prescrição, Cofins, contribuição previdenciária sobre o pró-labore de administradores e autônomos, dentre outras, afirmou sua natureza tributária. (AgRg no REsp 616348/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª T., DJ 14 fev. 2005. p. 144; REsp 956289/RS, Rel. Min. José Delgado, 1ª T., DJe 23 jun. 2008. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência:** acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013). No mesmo sentido, é o entendimento do STF, manifestado nos seguintes julgados: RE 140.703, 1ª T., Rel. Min. Celso de Mello; RE 141.715, 1ª T., Rel. Min. Moreira Alves; RE 217.251, Rel. Min. Nelson Jobim; RE 138.284, Rel. Min. Carlos Velloso; RE 146.733, Rel. Min. Ilmar Galvão. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência:** pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 maio 2013).

¹¹⁶ O STJ, em aplicação do princípio da solidariedade, entendeu que a contribuição devida ao Incra constitui espécie de Cide. (REsp 705536/PR, Rel. p/ acórdão Min. Eliana Calmon, DJ 18 dez. 2006. p. 292. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, op. cit.).

¹¹⁷ A previdência é um seguro social organizado sob a forma de regime geral, com o intuito de garantir os meios necessários à subsistência dos segurados e dependentes. A saúde e a assistência social são asseguradas a toda a população, independentemente de contribuições. Entretanto, o financiamento da assistência social é realizado com recursos do orçamento da seguridade (CF, art. 204). Por seu turno, as ações e serviços públicos de saúde também são custeados com recursos do orçamento da seguridade social, além de outros provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de outras fontes (CF, art. 198).

¹¹⁸ As contribuições previdenciárias são a contribuição patronal (CF, art. 195, inc. I, alínea a) e dos segurados (CF, art. 195, inc. II), as quais se destinam ao custeio da previdência social (CF, art. 167, inc. XI).

Social (PIS), contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), PIS e Cofins importação e concursos de prognósticos.¹¹⁹

As contribuições para a seguridade social incidem sobre a folha de pagamento, o lucro, a receita e o faturamento das empresas, a remuneração dos trabalhadores, os concursos de prognósticos, a importação de bens e serviços e a comercialização da produção rural (CF, art. 195, incs. I a IV, e § 8º).

As contribuições do empregador incidem sobre a folha de salários e também sobre os “[...] demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”, bem como sobre a receita, alternativamente ao faturamento, e sobre o lucro (CF, art. 195, inc. I, alínea *a, b e c*), foram alterações promovidas pela EC n. 20/1998.¹²⁰ O conceito de receita é mais abrangente do que o de faturamento; engloba os ganhos obtidos com a venda de produtos, aplicações financeiras, aluguéis etc.¹²¹ A Constituição permite, ademais, a criação de contribuições em substituição à base da folha de pagamento (CF, art. 195, §§ 12 e 13, EC 42/2003).¹²²

É possível que sejam instituídas, nas contribuições a cargo das empresas, alíquotas e bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho (CF, art. 195, § 9º, com redação dada pela EC n. 47/2005).¹²³

As contribuições sujeitam-se ao princípio da anterioridade nonagesimal, também conhecido como anterioridade mitigada, segundo o qual só poderão ser exigidas depois de noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, o que não se confunde com a anterioridade dos impostos (CF, art. 150, inc. III, alínea *b*).

¹¹⁹ A extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) também fazia parte desse grupo.

¹²⁰ BRASIL. Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹²¹ KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 63.

¹²² BRASIL. Emenda constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2003e. p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹²³ Id. Emenda constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 jul. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Para o empregado, o trabalhador avulso e o contribuinte individual, a base de cálculo da contribuição previdenciária é a remuneração por eles auferida, assim entendido o total das parcelas remuneratórias efetivamente pagas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, denominado salário-de-contribuição pelo art. 28 da Lei 8.212/1991. O segurado especial contribui sobre o resultado da comercialização de sua produção (CF, art. 195, § 8º). Não incide contribuição sobre aposentadoria ou pensão concedida pelo RGPS.

No âmbito rural, o Estatuto do Trabalhador Rural criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, constituído de 1% do valor dos produtos agropecuários comercializados. O recolhimento cabia ao produtor e era destinado ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias após a colocação.¹²⁴

O Prorural, criado em 1971, era custeado por meio do desconto de 2% da comercialização da produção rural e do percentual de 2,4% sobre a folha de pagamento das empresas urbanas (LC n. 11/1971, art. 15, incs. I e II). A inexistência de contribuições diretas no Prorural levou à fixação das aposentadorias por velhice e por invalidez no valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no país.

As contribuições eram devidas desde julho de 1971 (LC n. 11/71, art. 15, § 6º). Apesar disso, os segurados rurais tiveram acesso aos benefícios a partir de janeiro de 1974.

A Constituição de 1988, ao unificar os regimes de previdência urbano e rural, acabou com a distinção também em relação ao custeio. A isonomia foi, assim, estendida aos contribuintes. Os recursos arrecadados compõem um fundo único que financia a concessão dos benefícios. Distinções pontuais podem decorrer de políticas afirmativas do governo e não de decisões discriminatórias.

Importa anotar que, no momento da imposição de contribuições, o legislador deve levar em consideração os aspectos históricos já mencionados, além da situação fática de hipossuficiência do trabalhador rural, que, de qualquer modo, colabora para a geração de

¹²⁴ ETR, art. 158: “Art. 158. Fica criado o ‘Fundo Assistência e Previdência do Trabalhador Rural’, que se constituirá de 1 % (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias daquela colocação.

§ 1º – Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria prima de sua produção agropecuária, arrecadação se constituirá de 1% (um por cento) sobre o valor da matéria-prima própria, que for utilizada

§ 2º – Nenhuma empresa, pública ou privada, rodoviária, ferroviária, marítima ou aérea, poderá transportar qualquer produto agropecuário, sem que comprove, mediante apresentação de guia de recolhimento; o cumprimento do estabelecido neste artigo.”

riquezas e para a produção de alimentos. Nesse sentido é a lição de Wladimir Novaes Martinez:

Diante da particularidade histórica e realidade do meio rural, é imprescindível considerar a participação individual do trabalhador agropecuário na criação de riquezas e no não-aferimento das rendas correspondentes. Sua falta de capacidade contributiva, por força das circunstâncias da exploração da mão-de-obra rurícola, deve ser sopesada pelo legislador quando da elaboração das normas atinentes a esses obreiros.¹²⁵

A partir da Carta de 1988, foram previstas contribuições do empregador e do empregado e também a contribuição do produtor rural em regime de economia familiar, incidente sobre a comercialização da produção, atendendo, dessa forma, ao princípio da diversidade do financiamento (CF, art. 194, parágrafo único, inc. VI).

Reconhecendo a diversidade das atividades econômicas dos diversos contribuintes da seguridade, a Constituição fixa como princípio a equidade na forma de participação no custeio (CF, art. 194, parágrafo único, inc. V).

As contribuições, portanto, incidem sobre diversas fontes de custeio, mediante diferentes alíquotas ente os setores da atividade econômica, distribuindo de forma equânime o ônus do financiamento da seguridade social.

3.5 Contribuições dos trabalhadores rurais

3.5.1 *Empregado e trabalhador avulso*

As contribuições do empregado, urbano ou rural, do doméstico (enquanto ainda não regulamentado o art. 7º, parágrafo único, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 72/2013)¹²⁶ e do trabalhador avulso são progressivas, isto é, calculadas por meio da aplicação não cumulativa da alíquota de 8%, 9% ou 11% sobre o seu salário-de-contribuição mensal, conforme o art. 20 da Lei de Custeio, com redação dada pela Lei n. 9.032/1995. As mencionadas alíquotas incidem sobre cada uma das três faixas de salário-de-contribuição, que

¹²⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr: 2001a. t. 1. p. 321-322.

¹²⁶ BRASIL. Emenda constitucional n. 72, de 2 de abril de 2013. Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 abr. 2013a. p. 6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc72.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

são reajustadas na mesma época e com os mesmos índices que os benefícios mantidos pela Previdência Social.

Nesta categoria, enquadram-se, segundo defendido neste trabalho, os trabalhadores temporários conhecidos como boias-frias.

3.5.2 *Produtor rural contribuinte individual*

A designação contribuinte individual, a partir da Lei n. 9.876/1999, engloba, em uma única categoria, os segurados anteriormente denominados *empresário, trabalhador autônomo e equiparado a trabalhador autônomo*.

São considerados segurados obrigatórios da Previdência Social como contribuintes individuais, no âmbito rural (art. 12, inc. V):

a) A pessoa física que explora atividade agrícola, pecuária ou extrativa vegetal ou animal, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a quatro módulos fiscais (art. 12, inc. V, alínea *a*, primeira parte).

b) O empregador rural pessoa física, ou seja, a pessoa física que explora atividade agrícola, pecuária ou extrativa vegetal ou animal, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais, mas com auxílio de empregados permanentes ou, se temporários, se excederem a proporção de cento e vinte pessoas/dia no ano civil ou por tempo equivalente em horas de trabalho (Lei n. 8.212/1991, art. 12, inc. V, alínea *a*, segunda parte).

c) A pessoa física que explora atividade agrícola, pecuária ou extrativa vegetal ou animal, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais, mas por intermédio de prepostos (Lei n. 8.212/1991, art. 12, inc. V, alínea *a*, segunda parte).

d) A pessoa física que explora atividade agrícola, pecuária ou extrativa vegetal ou animal, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais, mas nas hipóteses dos §§ 10 e 11 do artigo 12, inc. V, alínea *a*, segunda parte, da Lei n. 8.212/91, já analisadas.¹²⁷

¹²⁷ Cf. supra, item 2.3.4.2.

3.5.3 Titular de firma individual e trabalhador eventual

A legislação previdenciária também considera contribuinte individual, dentre outros (Lei n. 8.212/1991, art. 12, inc. V, alínea f):

[...] o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade [...].

Entretanto, são poucas as pessoas físicas que poderiam se encaixar na descrição do titular de firma individual dentro da atividade agropecuária, já que os que não forem segurados especiais estarão enquadrados como contribuintes individuais. Wladimir Novaes Martinez esclarece que “Seriam empreendimentos cuja matrícula tenha sido feita junto a cartórios de registro civil e desenvolvimento de atividades não eminentemente rurais.”¹²⁸ Com as inovações trazidas pela Lei n. 11.718/2013, há a possibilidade (e até mesmo a necessidade) de os segurados especiais instituírem firmas individuais para promover a venda de artesanato ou atividades artísticas ou turísticas, sem que percam sua condição de segurados especiais.

Também é considerado contribuinte individual a pessoa física que presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego (Lei n. 8.212/1991, art. 12, inc. V, alínea g):

Conforme, já anotado, a interpretação do INSS é no sentido de que os trabalhadores rurais assalariados temporários, conhecidos como boias-frias, são trabalhadores eventuais e, por isso, devem ser enquadrados na previdência como contribuintes individuais, cabendo a eles a demonstração do exercício da atividade remunerada mediante a prova do recolhimento das contribuições.

O salário-de-contribuição do contribuinte individual é a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo (Lei 8.212/1991, art. 28, inc. III). Os segurados enquadrados como contribuintes individuais devem contribuir com a alíquota de 20% sobre o salário-de-contribuição.

¹²⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b. p. 548.

A partir da Lei n. 10.666/2003, a responsabilidade pela arrecadação das contribuições sociais do contribuinte individual que presta serviço à pessoa jurídica passou a ser da empresa tomadora dos serviços. A alíquota é de 11% sobre sua remuneração, até o teto do salário-de-contribuição (R\$ 4.159,00). A empresa deverá repassar o tributo descontado à Previdência até o dia 20 do mês subsequente à prestação do serviço ou até o dia útil imediatamente anterior quando não houver expediente bancário naquele dia (Lei n. 11.933/2009).¹²⁹

As cooperativas de trabalho são obrigadas a descontar a contribuição social devida por seus associados. A alíquota será de 11% sobre os serviços prestados para pessoa jurídica e de 20% em relação aos serviços prestados a pessoas físicas.

O contribuinte individual prestador de serviços (urbanos ou rurais) também deverá complementar, ele próprio, a contribuição por ele devida, até o menor valor mensal do salário-de-contribuição, quando a soma mensal das suas remunerações por serviços prestados a pessoas jurídicas for inferior ao limite mínimo.

De outro lado, no caso do trabalhador eventual que presta serviços para outro contribuinte individual, as contribuições devem ser recolhidas por ele próprio, uma vez que, de acordo com o disposto no art. 216, § 32, do Dec. n. 3.048/1999,¹³⁰ incluído pelo Dec. n. 4.729/2003,¹³¹ o produtor rural pessoa física, a missão diplomática, a repartição consular e o contribuinte individual são excluídos da obrigação de arrecadar a contribuição do contribuinte individual que lhe preste serviço. A alíquota, nesse caso, é de 20% (Dec. n. 3.048/1999, art. 216, § 33). Quando o tomador dos serviços tiver efetivamente declarado ou recolhido a cota patronal sobre o serviço prestado pelo contribuinte individual, este poderá deduzir, da sua contribuição mensal, quarenta e cinco por cento (referente à contribuição patronal do

¹²⁹ BRASIL. Lei n. 11.933, de 28 de abril de 2009. Altera a Medida Provisória n. 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, as Leis n. 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; revoga dispositivos das Leis n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, e 8.850, de 28 de janeiro de 1994, para alterar o prazo de pagamento dos impostos e contribuições federais que especifica, reduzir a base de cálculo da contribuição do produtor rural na venda dos produtos que especifica e efetuar ajustes na tributação do cigarro; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2009. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11933.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹³⁰ Id. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999a. p. 50. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹³¹ Id. Decreto n. 4.729, de 9 de junho de 2003. Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 2003b. p. 26. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4729.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

contratante), limitada a nove por cento do respectivo salário-de-contribuição (Dec. n. 3.048/1999, art. 216, § 20). O prazo para o recolhimento é até o dia 15 do mês seguinte à competência a se referirem as contribuições, prorrogando-se o vencimento, neste caso, para o dia útil subsequente quando não houver expediente bancário (Dec. n. 3.048/1999, art. 216, inc. II), facultado o recolhimento trimestral se o salário-de-contribuição for igual ao valor de um salário mínimo (§ 15).

A EC n. 47/2005 incluiu os §§ 12 e 13 no art. 201 da Constituição, criando o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e àqueles que, pertencentes a famílias de baixa renda e sem renda própria, se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Essa determinação constitucional foi parcialmente cumprida pela LC n. 123/2006 e pelo art. 21, § 2º, da Lei n. 8.212/1991, com redação dada pela Lei n. 12.470/2011, que fixou para determinados contribuintes individuais, assim como o segurado facultativo, a possibilidade de opção pela alíquota reduzida, incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição. Essa alíquota será de 11% para o contribuinte individual que trabalhe por conta própria e sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, bem como para o segurado facultativo, excluídos os segurados abrangidos no inciso II do § 2º do mencionado artigo; e 5% para o microempreendedor individual e para o segurado facultativo pertencente a família de baixa renda e sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da própria residência. Para os segurados incluídos nessa modalidade de tributação, é garantido o acesso a benefícios no valor igual ao de um salário mínimo.

Para ter direito à concessão de benefícios, o segurado contribuinte individual deverá comprovar o exercício de atividade remunerada mediante o recolhimento das correspondentes contribuições.¹³²

Com a regra de transição criada pela Lei n. 11.718/2008 (arts. 2º e 3º), para os períodos de trabalho posteriores a 1º de janeiro de 2011, o trabalhador eventual rural enquadrado como contribuinte individual deverá comprovar o recolhimento das contribuições. Para os períodos anteriores a essa data, basta demonstrar o exercício da atividade rural em número de meses equivalente à carência do benefício.

¹³² STJ, AgRg no REsp 1143979/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., DJe 5 out. 2010. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013).

3.5.4 Produtor rural enquadrado como segurado especial

As atividades desenvolvidas pelo segurado especial não lhes garantem um rendimento uniforme durante os meses do ano. Geralmente, a renda é obtida na época em que é feita a venda da produção. Por isso, a contribuição do pequeno produtor rural incide sobre a comercialização da produção desde que foi introduzida pela Lei 4.214/1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), que criou o Funrural, administrado inicialmente pelo Iapi. Posteriormente, a Lei Complementar n. 11/1971 instituiu o Prorural, custeado em parte com recursos provenientes da contribuição de 2% devida pelo produtor, sobre o valor comercial dos produtos rurais. Essa forma de contribuição foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (CF, art. 195, § 8º).¹³³

O segurado especial, assim considerado 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 (CF, art. 195, § 8º), contribui para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção rural.

Atualmente, contribuição devida pelo segurado especial é de 2,1% da receita bruta da comercialização da produção, dos quais 0,1% são destinados ao financiamento das prestações por acidente de trabalho:¹³⁴

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: (Redação dada pela Lei n. 10.256, de 2001).

I - 2% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; (Redação dada pela Lei n. 9.528, de 10.12.97).

II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção

¹³³ REsp 800307/RS, Luiz Fux, 1ª T., DJ 27 set. 2007 p. 226 (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência:** acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013). Sobre o assunto, é relevante anotar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 363852/MG, declarou a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei 8.540/92, que previa o recolhimento de contribuição para o Funrural sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção de empregadores rurais pessoas naturais. (STF, RE 363852/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 71 Divulg 22 abr. 2010, Public. 23 abr. 2010. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência:** pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 maio 2013).

¹³⁴ A esse respeito, impõe registrar que o argumento para negar aos rurais uma isonomia mais materialmente igual é a ausência de contribuições. Entretanto, a negativa de concessão de auxílio-acidente ao segurado especial, chancelada pelo STJ, é totalmente infundada, já que há a previsão de custeio do SAT incidente sobre a comercialização da produção rural. (AgRg no AREsp 149912/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., DJe 15/06/2012). (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, op. cit.).

para financiamento das prestações por acidente do trabalho. (Redação dada pela Lei n. 9.528, de 10.12.97).

Conforme dispõem o art. 2º da Lei n. 8.540/1991¹³⁵ e o art. 3º da Lei n. 10.256/2001, o segurado especial também contribui com a alíquota de 0,2% para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), entidade com personalidade jurídica de direito privado que compõe o chamado *sistema S*,¹³⁶ totalizando uma contribuição de 2,3% sobre o valor bruto da comercialização da produção rural. A contribuição para o Senar deverá ser recolhida na mesma Guia de Previdência Social (GPS) em que for efetuado o recolhimento previdenciário.

Para ter acesso a benefícios de valor superior ao mínimo, bem como à aposentadoria por tempo de contribuição, o segurado especial poderá contribuir, facultativamente, com a alíquota de 20% do salário-de-contribuição (Lei n. 8.212/1991, art. 25, § 1º; Lei n. 8.213/1991, art. 39, inc. II). Essa possibilidade, entretanto, não acarreta o seu enquadramento como segurado facultativo.

Quando o segurado especial comercializar sua produção rural para pessoa jurídica ou para outra pessoa física que não seja produtor rural, o adquirente ficará sub-rogado no cumprimento da obrigação acessória de efetuar o desconto das contribuições e repassá-las à Previdência (Dec. n. 3.048/1999, art. 200, incs. I e II). O adquirente pessoa jurídica, consumidor, consignatário ou a cooperativa, ou a pessoa física não produtora deverão fornecer ao segurado especial cópia da nota fiscal de entrada da mercadoria, discriminando a contribuição respectiva.

No caso de a produção ser vendida no varejo, diretamente, para consumidor pessoa física, para produtor rural contribuinte individual ou para outro segurado especial, ou, ainda, para adquirente domiciliado no exterior, o recolhimento tributário deverá ser realizado pelo próprio segurado especial.

O segurado especial também é obrigado a efetuar recolhimentos quando contratar empregados por prazo determinado ou trabalhadores eventuais, à razão de no máximo cento e vinte pessoas por dia no ano civil. Nesse caso, as contribuições dizem respeito à cota de

¹³⁵ BRASIL. Lei n. 8.540, de 22 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a contribuição do empregador rural para a seguridade social e determina outras providências, alterando dispositivos das Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e 8.315, de 23 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1992b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18540.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹³⁶ Id. Lei n. 10.256, de 9 de julho de 2001. Altera a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei n. 8.870, de 15 de abril de 1994, a Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e a Lei n. 9.528, de 10 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110256.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

empregados ou eventuais a seu serviço, e devem ser recolhidas até o dia 20 do mês subsequente ao da prestação do serviço (Dec. n. 3.048/1999, art. 200, § 10).

A Lei n. 11.718/2008 acrescentou à Lei de Custeio duas importantes obrigações acessórias (art. 30, § 8º e 9º): fica o grupo familiar do segurado especial obrigado a informar à Previdência Social a inexistência de comercialização de produção no ano, bem como a comercialização exclusiva com empresa adquirente, consignatária ou cooperativa no ano anterior.

Quanto ao § 8º, depende de regulamentação. Na prática, os mencionados dispositivos terão pouca eficácia contra a sonegação, se desacompanhados de uma política de esclarecimento a essa clientela de segurados e à sua conscientização quanto às vantagens da documentação da comercialização rural, quando ela acontece, tendo em vista a maior facilidade na comprovação da condição de segurado especial.

Verifica-se que a própria Constituição Federal atribui ao segurado especial uma forma de contribuição diferenciada em razão da necessidade de um resgate histórico da situação de abandono das políticas sociais vivido por essa categoria de trabalhadores, que por muito tempo ficaram desprovidos de proteção previdenciária ou a tiveram de uma forma parcial. Há, ademais, a necessidade de fixar o homem no campo, principalmente os pequenos proprietários, que são os responsáveis pela produção da maioria dos gêneros para o abastecimento do mercado interno, uma vez que os grandes proprietários se dedicam em geral à monocultura de gêneros para a exportação.

3.6 Contribuições previdenciárias dos empregadores e equiparados (cota patronal).

Também são sujeitos passivos da obrigação tributária a empresa ou empregador pessoa física ou jurídica (em relação à cota patronal e, quanto à cota do empregado, como responsável tributário) e as pessoas equiparadas (Lei n. 8.212, art. 15, parágrafo único).

As contribuições relativas à cota patronal previdenciária são devidas pelos seguintes contribuintes: a) produtor rural pessoa física ou equiparados; b) produtor rural pessoa jurídica; c) agroindústria.

A EC n. 20/1998 ampliou o aspecto material da contribuição previdenciária disciplinada no art. 195, inc. I, alínea a, da Constituição, para incidir, além da folha de salários dos empregados e avulsos, sobre as remunerações pagas aos segurados sem vínculo empregatício. Além disso, inseriu, na alínea *b* do mesmo dispositivo, o vocábulo *receita* ao lado do faturamento.

A EC n. 33/2001 excluiu a incidência das contribuições sociais sobre as receitas decorrentes de exportação.¹³⁷

3.6.1 *Empregador rural pessoa física*

O contribuinte produtor rural pessoa física, com relação à cota do empregador, pode ser enquadrado como contribuinte individual ou como segurado especial.

Os empregadores rurais pessoas físicas contribuía para a seguridade social como os demais empregadores, isto é, com a alíquota de 20% sobre sua folha de salários. A Lei n. 8.540/1992 alterou a base de cálculo do recolhimento desses empregadores, substituindo-a pelo resultado da comercialização da produção rural.

A contribuição previdenciária do empregador rural pessoa física passou a incidir sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção (2,1%), assim como já ocorria com o segurado especial, em substituição à alíquota de 20% sobre a sua folha de salários.

No julgamento do RE 363.852/MG, a alteração legislativa foi julgada inconstitucional, em razão de instituir nova fonte de custeio que deveria ser estabelecida por lei complementar.¹³⁸

A Lei n. 10.256/2001 restituiu a obrigatoriedade da contribuição da pessoa jurídica sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção

Após a EC n. 20/1998, que incluiu o vocábulo receita no art. 195, I, alínea b da Constituição possibilitou a instituição de alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas para as contribuições previdenciárias (CF, art. 195, § 9º), a Lei n. 10.256/2001 deu nova redação ao art. 25 da Lei n. 8.212/1991, mantendo a técnica de arrecadação da Lei n. 8.540/92. No entanto, a constitucionalidade da Lei n. 10.256/2001 não foi analisada pelo STF.

Assim, a contribuição do empregador rural pessoa física, atualmente, é de 2% da receita bruta proveniente da comercialização da produção, acrescida de 0,1% da mesma

¹³⁷ BRASIL. Emenda constitucional n. 33, de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 2001c. p. 15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹³⁸ STF, RE 363852/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 22 abr. 2010. Posteriormente, com repercussão geral, a questão foi decidida no RE 596177/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26 ago. 2011. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**: pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 maio 2013).

base para financiamento das prestações por acidente do trabalho (Lei n. 8.212/1991, art. 25, incs. I e II).

O segurado especial também pode ter empregados e, assim, contribuir sobre a folha de pagamentos. A Constituição define o segurado especial como a pessoa física que exerce atividade rural em regime de economia familiar, sem a utilização de empregados *permanentes*. O comando constitucional foi concretizado com a Lei n. 11.718/2008, que admitiu a utilização de empregados segundo a relação correspondente a um empregado/120 dias no ano civil. Relevante, nesse sentido, o art. 14-A da Lei n. 5.889/1973, também introduzido pela Lei n. 11.718/2008, que disciplina a contratação de empregados por pequeno prazo.¹³⁹ No caso de o segurado especial contratar empregados, entretanto, a contribuição patronal incidirá sobre a comercialização da produção rural, confundindo-se com a que recolhe em nome próprio (CF, art. 195, § 8º).

Equipara-se ao produtor rural pessoa física o consórcio simplificado de produtores rurais, criado pela Lei n. 10.256/2001, a qual outorga a um dos produtores poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes (Lei n. 8.212/1991, art. 25-A).

De acordo com o art. 22-B da Lei n. 8.212/1991, as contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada ao trabalhador rural contratado pelos consórcios simplificados de produtores rurais serão substituídas pela contribuição dos respectivos produtores rurais, calculada sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural. Assim, em vez de o empregador recolher sobre a folha de pagamento (Lei n. 8.212/1991, art. 22, incs. I e II), a contribuição será nas mesmas condições do art. 25 e incidirá sobre a receita bruta resultante da comercialização da produção rural.

3.6.2 *Empregador rural pessoa jurídica*

A contribuição do empregador rural pessoa jurídica é de 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços (Lei n. 8.212/1991, art. 22, inc. III) e de 15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, em relação aos serviços prestados à empresa por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho (Lei n. 8.212/1991, art. 22, inc. IV).

¹³⁹ Sobre a utilização de empregados pelo segurado especial, Cf. o Capítulo 2, item 2.3.4.3.

Incide sobre a mesma base de cálculo acima, para o custeio da aposentadoria especial, bem como para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, há o chamado adicional do Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), conforme o grau de risco: 1% (risco leve), 2% (risco médio) ou 3% (risco grave).

Exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições que dão ensejo à aposentadoria especial, incide também o chamado adicional do SAT, com alíquotas de 12, 9 ou 6%, conforme o grau de risco seja grave, leve ou médio, a ensejar o benefício após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente (Lei n. 8.213/1991, art. 57, §§ 6º e 7º).

Quanto às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), podem optar pelo regime tributário diferenciado instituído pela Lei n. 9.317/1996, que criou o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples).¹⁴⁰

A empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli), constituída por uma única pessoa física titular da totalidade do capital social, criada pela Lei n. 12.441/2011,¹⁴¹ também poderá optar pelo Simples Nacional, desde que atenda ao disposto na LC n. 123/2006.

As empresas enquadradas como ME, EPP ou Eireli ficam sub-rogadas na obrigação de efetuar o recolhimento das contribuições incidentes sobre os produtos rurais adquiridos de produtor rural pessoa física.

A agroindústria é definida, para efeitos do PCPS, como espécie de produtor rural pessoa jurídica cuja atividade econômica seja a industrialização de produção própria ou de produção própria e adquirida de terceiros (Lei n. 8.212/1991, art. 22-A). A contribuição da agroindústria é de 2,5% destinados à Seguridade Social e de 0,1% para o financiamento da aposentadoria especial, incidentes sobre o valor da receita bruta proveniente da

¹⁴⁰ BRASIL. Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 dez. 1996. p. 25973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9317.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹⁴¹ Id. Lei n. 12.441, de 11 de julho de 2011. Altera a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para permitir a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 jul. 2011a. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12441.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

comercialização da produção, em substituição às previstas nos incisos I e II do art. 22 da Lei n. 8.212/1991.

A substituição da base de cálculo não se aplica nos seguintes casos: a) às operações relativas à prestação de serviços a terceiros; b) às sociedades cooperativas e às agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e avicultura; à pessoa jurídica que se dedique exclusivamente ao florestamento e reflorestamento como fonte de matéria-prima para industrialização própria mediante a utilização de processo industrial que modifique a natureza química da madeira.

O art. 15, parágrafo único, da Lei n. 8.212/1991 equipara a cooperativa à empresa. Para analisar a incidência da contribuição sobre as cooperativas, é preciso distinguir entre as cooperativas de trabalho, que têm por objeto a colocação profissional dos cooperados filiados, e as cooperativas de produção, na qual o cooperado trabalha para a produção em comum de bens.

Assim, a contribuição da cooperativa de produção, nos termos do art. 22, inc. I, da Lei n. 8.212/1991, incide segundo a alíquota de

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa. (Redação dada pela Lei n. 9.876, de 1999).

[...]

III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; (Incluído pela Lei n. 9.876, de 1999).

Já a cooperativa de trabalho deverá contribuir na forma do art. 22, inc. IV, da Lei n. 8.212/1991, com alíquota de

IV - quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho. (Incluído pela Lei n. 9.876, de 1999).

A Lei n. 10.666/2003 instituiu a aposentadoria especial do segurado cooperado. As cooperativas de trabalho e de produção, em razão do objeto, poderão ser enquadradas como cooperativas rurais.

CAPÍTULO 4 O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DE CONCESSÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE DO TRABALHADOR RURAL

A Constituição de 1988 abriga um amplo conjunto de direitos fundamentais.¹ Contudo, passados vinte e cinco da sua promulgação, ainda não logrou o cumprimento das metas inicialmente buscadas de transformação social.

Coloca-se, nesse cenário, a discussão quanto ao alcance dos direitos fundamentais sociais inscritos na Constituição. Como foi verificado no Capítulo 1, as normas constitucionais atinentes aos direitos fundamentais sociais correspondem a direitos subjetivos que podem ser individualmente exigidos do Estado. Entretanto, cabe analisar se as políticas públicas por meio das quais esses direitos são efetivados podem ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, bem como se há limites para esse controle.

4.1 Efetivação do direito à aposentadoria por idade por meio da atividade administrativa

Os direitos humanos passaram por uma evolução muito grande no Estado Moderno e foram consagrados em diversas declarações e tratados internacionais, bem como nos textos das Constituições.² Uma vez positivados, passaram a ser chamados de direitos fundamentais, porquanto “[...] reconhecidos expressamente pela autoridade política [...]”.³

Conforme visto no Capítulo 1, o reconhecimento dos direitos fundamentais pelas Constituições representou a organização do Estado em uma forma estável e a limitação ao poder absoluto.

O constitucionalismo pode ser reconhecido como uma linha de continuidade subjacente às expressivas rupturas que assumiu na história das constituições uma feição paradigmática de acordo com a qual podem ser identificados três grandes paradigmas: o do

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

² Conforme aponta Fábio Konder Comparato, “As declarações de direitos norte-americanas, juntamente com a Declaração francesa de 1789, representaram a emancipação histórica do indivíduo perante os grupos sociais aos quais ele sempre se submeteu: a família, o clã, o estamento, as organizações religiosas.” (COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 62).

³ Ibid.

Estado de Direito, o do Estado Social e o do Estado Democrático de Direito.⁴ Jürgen Habermas anota que a noção de paradigma permite a construção das bases para a compreensão dos direitos fundamentais, orientando a edificação de uma comunidade de cidadãos livres e iguais.⁵

A primeira fase do reconhecimento de direitos coincidiu com o Estado Liberal, que tinha o dever de não interferir na esfera de liberdade de atuação dos indivíduos, o que configurava as liberdades públicas ou direitos negativos. Esse período é reconhecido pela doutrina como a primeira geração de direitos fundamentais. No Estado Liberal, apenas as liberdades individuais eram garantidas aos cidadãos. Entretanto, o reconhecimento apenas formal da igualdade gerou uma situação social insustentável, em que a maior parcela da população vivia em condições extremamente miseráveis.

O declínio do liberalismo econômico provocou grande mudança nas tarefas do Estado e os cidadãos, formalmente livres e iguais em direitos, não tinham acesso à dignidade inerente a sua condição de pessoa humana. Por isso, passou-se a exigir do Estado não apenas um comportamento negativo. A positivação dos direitos sociais tornou exigível a sua concretização por meio de prestações específicas.

Dentre as primeiras Constituições que adotaram em seus textos a proteção aos direitos sociais, destacam-se a do México (1917) e a de Weimar (1919). O poder público passou a ser responsável pela concessão de condições mínimas para uma vida com dignidade, garantindo aos indivíduos o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à previdência e assistencial social, além de vários outros que compõem o rol dos chamados direitos sociais, conhecidos por integrarem a segunda geração de direitos humanos.

No Brasil, a Carta de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar, trouxe instrumentos de controle dos atos administrativos como a ação popular e inseriu o mandado

⁴ CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocada da ótica do administrado: para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das Leis no Brasil. Um pequeno exercício de Teoria da Constituição. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, p. 11, mar. 2001.

⁵ Esclarece Jürgen Habermas: “*These images or paradigms provide the background for an interpretation of the system of basic rights. In other words, they orient the project of realizing an association of free and equal citizens.*” (HABERMAS, Jürgen. Paradigms of law. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. (Org.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Berkeley: University of California Press, 1998. p. 13). O conceito de paradigma aparece na obra de Thomas Kuhn e retrata o desenvolvimento científico como uma sucessão de períodos ligados a tradição e pontuados por rupturas não cumulativas. Trata-se de um modo de observar compartilhado pelos membros de uma comunidade científica que oferece soluções em uma determinada época. A mudança de paradigma possibilita a superação das concepções anteriores, mas traz novos problemas. (KUHN, Thomas. **The structure of scientific revolutions**. 2nd. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1970. p. 176, 208).

de segurança entre os direitos individuais. Previu também o controle direto de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. A Justiça Eleitoral alcançou o *status* constitucional e, com isso, “[...] a própria integração dos órgãos políticos passo às mãos de um ramo do Judiciário [...]”⁶

Posteriormente, foram reconhecidos novos direitos, os de terceira geração, com enfoque na interação do ser humano com seus semelhantes (solidariedade), o que deu origem aos direitos cuja titularidade não pode ser identificada (direitos difusos) como o direito ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento, à paz, ao patrimônio comum da humanidade etc.

A realização das políticas públicas, no Estado Social, não levou em conta a opinião dos cidadãos destinatários. A cidadania esgotava-se na escolha dos agentes executores. Por isso, aponta-se atualmente o paradigma democrático como o modelo de Estado apto a permitir que os cidadãos participem mais ativamente das escolhas políticas.

O Estado Democrático de direito busca “[...] realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana [...]”⁷ Surgiu como um novo paradigma, para entender a cidadania como um processo de materialização de direitos. Como assevera Jürgen Habermas, o conceito de direito deve ser extraído a partir de uma discussão pública em que estejam inseridos os principais interessados.⁸ A sociedade atual é complexa e o constitucionalismo, hoje, fundamenta a liberdade na participação dos cidadãos no processo de materialização de direitos.

Nos dias atuais, a realização dos direitos sociais é reconhecidamente uma tarefa do Estado, até mesmo em países que adotam constituições sintéticas, da época do Estado Liberal, como é o caso dos EUA. Ademais, reconhece-se que tanto os direitos liberais quanto os direitos sociais demandam a atuação do Estado para a sua efetivação.⁹

O Estado Democrático de Direito foi o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 (art. 1º) como ideal para o desenvolvimento de uma sociedade livre, justa, solidária e sem discriminações (art. 3º, inc. I a IV). A Constituição de 1988 reafirmou a solidariedade como um princípio, inserindo-a, inclusive no seu preâmbulo.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 199.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 121.

⁸ HABERMAS, Jürgen. Paradigms of law. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. (Org.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Berkeley: University of California Press, 1998. p. 24.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 189.

O Brasil é hoje um país chamado *emergente* e vive uma situação econômica favorável, ainda mais em um cenário de baixos índices de crescimento mundial (e até mesmo recessão em diversos países). Apesar disso, uma grande parcela da população brasileira ainda está não possui acesso à maioria dos direitos sociais.

4.1.1 Paradigmas da Administração Pública

Há três modelos básicos ou paradigmas de Administração Pública possíveis de serem identificados: a *patrimonialista*, a *burocrática* e a *sistêmica* ou *gerencial*.¹⁰ A administração patrimonialista é característica dos regimes absolutistas. O Estado era considerado uma extensão do poder do soberano e a vontade do Estado se confundia com a do príncipe. Os cargos públicos pertenciam ao soberano e eram distribuídos mediante a venda, como fonte de renda.

A partir do constitucionalismo, que consagrou direitos dos cidadãos oponíveis ao próprio Estado, houve o deslocamento da noção de soberano da figura do príncipe para o povo. O Estado, como pessoa jurídica, destacou-se da pessoa física responsável pelo exercício do poder. A separação entre a vontade do Estado e a vontade do administrador extremou-se com a noção de submissão do agente público administrador à Constituição e às leis e este se transformou em um servidor do Estado (princípio da legalidade).

O Estado moderno completou sua evolução com a separação entre os poderes do Estado, que, apesar de não ser absoluta, permite um sistema de freios e contrapesos que estabelece mecanismos de controle recíproco e impede a arbitrariedade por parte daqueles que exercem cada um dos poderes, bem como evita a ingerência de um dos poderes na esfera de atuação dos outros.

No Estado Liberal, o Poder Executivo possuía a função de aplicador das leis criadas pelo Poder Legislativo, no intuito de resguardar a liberdade individual, meramente formal, então garantida aos cidadãos, sem qualquer preocupação com relação às desigualdades sociais que a livre organização da sociedade não era capaz de minimizar.

O paradigma liberal pôs fim ao modelo patrimonialista de administração. Entretanto, foi no Estado Social que surgiu o modelo de administração racional, burocrática ou weberiano. Max Weber aponta o modelo burocrático de administração como apto

¹⁰ MOREIRA, João Batista Gomes. Princípios constitucionais da legalidade e eficiência nos concursos públicos. In: MOTTA, Fabrício. (Org.). **Concurso público e constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 122-123.

acompanhar a modernização do Estado rumo a um Estado de massas.¹¹ As características do modelo burocrático são o racionalismo, a existência de regras abstratas, a fixação de competências pré-estabelecidas, a distinção entre o patrimônio público e o privado, a ausência de apropriação do cargo público pelo funcionário que o exerce, o apego a formalidades e procedimentos previamente estabelecidos.

Alinhado ao ideal positivista, o modelo burocrático tinha o intuito de trazer maior rigor científico à Administração Pública e garantir a atuação dos administradores com impessoalidade, por meio da separação entre as esferas pública e privada. A burocracia prega a organização, a divisão do trabalho, a regulamentação detalhada a especialização, a disciplina e o formalismo, a fim de afastar a paixão e a pessoalidade na condução dos negócios públicos. O modelo burocrático de administração permite a especialização de funções e a aplicação de critérios exclusivamente objetivos na seleção daqueles que irão exercer tais funções. O funcionário burocrático está vinculado aos deveres de seu cargo e subordinado a uma hierarquia administrativa. Exerce competências pré-fixadas e possui qualificação para o exercício de seu cargo. Recebe remuneração fixa e integra uma carreira em que é prevista a ascensão funcional.

A necessidade da criação de normas de caráter social, cujo conteúdo passou a ser abrangente e prescritivo, aumentou as funções do Executivo, inclusive no que diz respeito à sua atividade de complementação legislativa, bem como a atividade de controle desempenhada pelo Poder Judiciário, permitindo interpretações que ampliaram sobremodo tais poderes, abalando a noção inicial de separação. Em razão desse abalo no sistema constitucional, provocado por uma crise de legitimação do Estado Social, a opção pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, expressa na Constituição Federal de 1988 (art. 1º), apontou a necessidade de um novo modelo de administração, já que o modelo burocrático, apoiado no formalismo e no inchaço da máquina administrativa, que se tornou ineficiente, apesar de sua manutenção ter ficado cada vez mais custosa, possibilitou que se espalhasse a corrupção e a fraude na Administração Pública.¹²

¹¹ WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 2. ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 1060.

¹² As causas da crise do paradigma burocrático são assim sintetizadas por João Batista Gomes Moreira: “O fechamento em si mesmo, o distanciamento da realidade, a rigidez, a subordinação, o excesso de regulamentos, a auto-referência, a rigidez, a subobjetivação, a fragmentação, o alto custo e a ineficiência são alguns indicadores de seu esgotamento.” (MOREIRA, João Batista Gomes. Princípios constitucionais da legalidade e eficiência nos concursos públicos. In: MOTTA, Fabrício. (Org.). **Concurso público e constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 127).

O racionalismo do modelo burocrático acabou perdendo o foco de seus objetivos, deslocando-o para a obediência à organização, à especialização e ao formalismo. Mostrou-se inapto a atender às necessidades de prestação de serviços públicos de uma sociedade plural e complexa, em que é necessária a integração entre as esferas pública e privada, para permitir uma maior participação dos cidadãos na gestão dos seus interesses, inclusive no que se refere à elaboração e aplicação das leis.¹³ Flexibilidade e eficiência passam a ser exigidas para a Administração Pública esteja em consonância com as exigências da sociedade atual.

A ineficiência do modelo burocrático fez com que se buscasse uma orientação da Administração Pública com foco na flexibilidade e eficiência. Esse novo modelo, encontrado na teoria sistêmica, que hoje influencia o pensamento em outras áreas da ciência, tem como postulados a relatividade, a flexibilidade, a complementaridade e o deslocamento do foco da atuação administrativa dos meios para a finalidade.¹⁴

No Brasil, o modelo de administração sistêmica ou gerencial foi implantado pela Emenda Constitucional n. 19/1998 com o objetivo de obter maior eficiência dos serviços públicos por meio de formas de atuação menos rígidas e sujeitas a um controle finalístico, bem como de não considerar a proteção dos direitos sociais como tarefa exclusiva do Estado. Os modelos de Administração Pública não são radicalmente opostos entre si. A superação de um paradigma não significa o seu abandono total.¹⁵ Assim, a introdução do modelo gerencial pela Emenda Constitucional n. 19/1998 não significa a substituição radical do modelo anterior. O que ocorre é uma adaptação às exigências impostas por uma nova abordagem decorrente da própria evolução da cultura jurídico-administrativa da sociedade. Essa nova abordagem implica aceitar-se a complementaridade em vez de se adotar uma visão inflexível e voltada para si mesma. A eficiência da Administração deixa de se focar na exaltação da forma e se volta para um critério de avaliação quanto aos resultados, os quais devem estar referidos à efetivação dos direitos fundamentais.

¹³ HABERMAS, Jürgen. Paradigms of law. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. (Org.). **Habermas on law and democracy**: critical exchanges. Berkeley: University of California Press, 1998. p. 18.

¹⁴ MOREIRA, João Batista Gomes. Princípios constitucionais da legalidade e eficiência nos concursos públicos. In: MOTTA, Fabrício. (Org.). **Concurso público e constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 128.

¹⁵ Jürgen Habermas observa que o projeto de bem estar não deve ser simplesmente paralisado: “[...] *the social-welfare project must neither be simply continued along the same lines nor be broken off, but rather it must be pursued at a higher level of reflection.*” (HABERMAS, 1998, op. cit., p. 19).

4.1.2 Administração Pública no Estado Democrático de Direito

O breve esboço acerca dos modelos de administração pública, permite analisar como o direito administrativo deve ser entendido no Estado Democrático de Direito. É oportuna a crítica de Marçal Justen Filho à falta de incorporação dos princípios constitucionais no âmbito do direito administrativo:

A concepção de um Estado Democrático de Direito é muito mais afirmada (semanticamente) na Constituição do que praticada na dimensão governativa. Isso deriva da ausência de incorporação, no âmbito do direito administrativo, de concepções constitucionais fundamentais. É a visão constitucionalizante que se faz necessária para o direito administrativo brasileiro, o que importa a revisão dos conceitos pertinentes ao chamado *regime de direito público* [...].¹⁶

O Estado Democrático de Direito surgiu como um novo paradigma, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, que exige a constante efetivação dos direitos fundamentais. Exige-se uma constante reinterpretação dos princípios, para que a Constituição se mantenha como o documento constituinte de uma sociedade complexa, formada por cidadãos que se reconhecem livres e iguais em direitos e que compartilham os mesmos princípios.

Sob o prisma constitucional, com a superação do paradigma normativo liberal, a seguridade social é um direito fundamental material.¹⁷ Nesse sentido, Marco Aurélio Serau Junior enfatiza que o reconhecimento dessa “[...] *jusfundamentalidade material da seguridade social* [...]” impõe a aplicação dos dispositivos legais que disciplinam a seguridade social de molde a propiciar a manutenção da dignidade dos beneficiários como parte da tarefa de efetivação dos direitos fundamentais sociais.¹⁸

As ações da seguridade social constituem um serviço público e, como tal, estão sujeitas à disciplina jurídica da Administração Pública. Sua efetivação está incumbida ao

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 21. (grifo do autor).

¹⁷ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 110.

¹⁸ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 170-182.

INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída por meio da Lei n. 8.029/1990.¹⁹

No entanto, os direitos fundamentais sociais ainda não obtiveram o reconhecimento necessário para a efetivação da democracia. As políticas públicas, dentre elas as de previdência social, são impostas sem a efetiva participação dos cidadãos, apesar das previsões legais nesse sentido. Frequentemente, o excesso de normas administrativas que regulamentam a concessão do direito fundamental à previdência social acaba restringindo o acesso a esse direito, o que contraria as disposições constitucionais a esse respeito.

Com relação aos trabalhadores rurais, a efetivação do direito à aposentadoria por idade não encontra amparo adequado na via administrativa. Após haverem cumprido sua jornada por vários anos, boa parte deles sem o reconhecimento formal de seus direitos trabalhistas e previdenciários, enfrentam enormes dificuldades para a obtenção de sua aposentadoria.

No que diz respeito aos trabalhadores rurais, o envelhecimento traz a necessidade de proteção previdenciária, o que dependerá de políticas públicas que garantam esse direito. Apesar de haverem se dedicado às lides do campo por um longo período de sua vida, na maioria das vezes não possuem documentos que comprovem essa atividade, o que dificulta a obtenção de benefícios previdenciários.

A insuficiência da efetivação do direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria por meio da atuação da Administração Pública fica evidente com a comparação das concessões judiciais de benefícios para as clientelas urbana e rural.

Dentre o total de 6.381.948 benefícios dessa espécie mantidos em julho de 2013, 3.713.530 tinham sido concedidos para trabalhadores rurais, o que corresponde a 58,18% do total, e 2.668.418 tinham origem no trabalho urbano (41,81% do total).²⁰ A maior quantidade de benefícios concedidos à clientela rural, no entanto, não significa que já se chegou à igualdade entre as duas populações, pois a quantidade total de benefícios (aposentadorias por idade e outros) deferida aos trabalhadores é bastante superior. Dos 30,8 milhões de benefícios emitidos para pagamento em agosto de 2013, havia 21.803.364 concedidos aos segurados urbanos e 8.957.275 à clientela rural. Além disso, enquanto o valor médio dos benefícios de

¹⁹ BRASIL. Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

²⁰ Conforme dados do Sistema Único de Informações sobre Benefícios (Suibe)/INSS. Informação fornecida pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Ribeirão Preto/SP. 22 ago. 2013.

aposentadoria por idade concedidos aos urbanos em agosto de 2013 foi de R\$ 932,71, esse mesmo valor foi de R\$ 679,78 para os rurais.²¹

Em geral, a concessão de benefícios de aposentadoria por idade por meio de decisão judicial aos trabalhadores rurais é superior à concessão feita aos urbanos pelo mesmo modo, o que demonstra que os rurícolas têm maior necessidade da tutela judicial para a efetivação do seu direito.²² No Maranhão, Estado que possui o maior número nacional de concessão de benefícios de aposentadoria por idade à clientela rural em relação à urbana (91,87% dos 296.268 benefícios ativos em julho de 2013 eram de origem rural), enquanto 2,40% dos benefícios dos urbanos haviam sido implantados por decisão judicial, os benefícios devidos à clientela rural concedidos pelo Judiciário correspondiam a 20,19%, o que demonstra a importância da atividade judicial para a efetivação desse direito na atividade rural.

No Mato Grosso do Sul, também há mais benefícios concedidos aos trabalhadores rurais por meio de decisão judicial. Em julho de 2013, havia 59.480 benefícios de aposentadoria por idade, dos quais 36.072 eram pagos aos rurais e 23.408 aos urbanos. Dentre os benefícios dos rurais, 50,76% eram judiciais e, dentre os urbanos, apenas 3,56% haviam sido concedidos pelo Poder Judiciário.

No Estado de São Paulo, onde a industrialização e a formalização do emprego é maior que em outros estados, a relevância da atividade judicial na concretização do direito à previdência dos trabalhadores rurais fica bastante clara. Havia 1.087.104 benefícios de aposentadoria por idade em julho de 2013. Desse total, 862.339 eram concedidos aos urbanos e 224.765 aos rurais. Dos 224.765 benefícios de aposentadoria por idade pagos aos rurícolas, 136.482 tinham sido concedidos em decorrência de ação judicial, o que corresponde a 60,72% do total. Na área urbana, apenas 3,99% tinham origem judicial. Na região de Ribeirão Preto, conhecida por sua significativa produção de café e cana-de-açúcar, 65,02% das aposentadorias por idade dos rurícolas foram implantados por decisão do Poder Judiciário, ao passo que, dentre os urbanos, apenas 8,19% tinham essa origem. Uma das características desta microrregião é possuir uma judicialização superior à de outras regiões do país. A atividade judicial se destaca, dessa forma, como essencial para a efetivação dos direitos dos trabalhadores rurais.

²¹ BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, v. 16, n. 1, p. 16, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

²² Conforme dados do Sistema Único de Informações sobre Benefícios (Suibe)/INSS. Informação fornecida pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Ribeirão Preto/SP. 22 ago. 2013.

A quantidade de benefícios de aposentadoria por idade concedida pelo INSS aos trabalhadores rurais é muito inferior aos benefícios concedidos por meio de decisão judicial, em determinados Estados. Em julho de 2013, a maioria dos benefícios dessa espécie mantidos pelo INSS havia sido concedida por ordem judicial em Estados como São Paulo (60,72%), Mato Grosso (54,20%) e Mato Grosso do Sul (50,76), por exemplo. Em outros Estados, a quantidade de benefícios concedidos por decisão judicial era menor, como no Ceará (23,57%), no Maranhão (20,19%) e em Pernambuco (5,55%).²³

Dentre as razões dessa deficiência na concessão administrativa do benefício de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais, há duas principais: A primeira diz respeito à dificuldade de acesso às agências da Previdência Social enfrentada pelos dos segurados residentes nas áreas rurais e em cidades que não as possuem. Apesar dos esforços do INSS de ampliar o atendimento, os quais significaram, nos últimos anos, uma verdadeira virada em relação ao modelo, a dificuldade de atendimento à população residente em áreas rurais e aos boias-frias ainda pode ser apontado como uma causa para a inefetividade desse direito. Dados do próprio INSS corroboram essa conclusão. A implantação de uma agência da Previdência Social no Município de Águas Belas, situado no sertão de Pernambuco, acarretou a concessão, no período de um ano, de cerca de mil benefícios, a maior parte deles concedida a segurados rurais.²⁴

O segundo motivo principal para essa insatisfatória efetivação administrativa dos benefícios de aposentadoria às diversas categorias de trabalhadores rurais possui relação com os fatores históricos e sociológicos que originaram a força de rural trabalho no Brasil, pormenorizadamente analisada no Capítulo 2.

Desde a instituição do trabalho livre no Brasil, o rurícola foi tratado com desprezo legislativo e ainda hoje é comum que se tenha como imagem sua uma pessoa ignorante, analfabeta²⁵ e atrasada: o *caipira* ou *matuto*.

²³ Conforme dados do Sistema Único de Informações sobre Benefícios (Suibe)/INSS. Informação fornecida pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Ribeirão Preto/SP. 22 ago. 2013.

²⁴ A VIRADA da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências. Brasília, DF: Dataprev, 2013. p. 80.

²⁵ De acordo com o IBGE, em 2010, enquanto a população urbana era constituída de 6,8% de analfabetos, o analfabetismo no campo atingia 21,2% da população. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**: censos demográficos: censo 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2013).

Os trabalhadores rurais começam a enfrentar dificuldades antes mesmo de amanhecer o dia. Acordam de madrugada e preparam a comida que levarão para a roça. Com o êxodo rural, uma grande quantidade de trabalhadores rurais que fixou residência em aglomerados urbanos situados próximos a regiões agrícolas são transportados para o local de trabalho em ônibus ou caminhões, muitas vezes em condições indignas, sujeitos a frequentes acidentes *in itinere*. O trabalho no campo exige grande esforço físico e é desgastante, principalmente quando remunerado em razão da produção. A jornada de trabalho dos rurais é geralmente superior à dos urbanos, principalmente nos períodos de safra, época em que podem garantir uma remuneração melhor. Ademais, esses trabalhadores estão sujeitos às consequências nocivas da exposição diária ao Sol, que os atinge de forma mais prejudicial que aos urbanos.²⁶ Os efeitos nocivos de sua extenuante jornada são visíveis, fazendo com que aparentem possuir idade superior à que realmente possuem.

O desprezo aos rurícolas é ainda mais evidente com o idoso, que, durante o período de atividade laborativa, não teve acesso a condições que lhe possibilitassem alcançar uma situação de vida melhor, fica ainda mais abandonado quando não consegue produzir ou se manter economicamente na idade avançada. Essa situação tende a piorar nos próximos anos, já que o contingente dos brasileiros com mais de 60 anos já passa dos 24 milhões (24.856, correspondendo a 12,62%) de habitantes e tende a aumentar.²⁷

Não obstante, em razão da importância da atividade agrícola, principalmente da agricultura familiar, destaca-se a relevância do trabalhador rural para a economia brasileira. Seja na agricultura familiar ou laborando como empregado em grandes e médias propriedades que produzem insumos para a exportação e para a indústria de transformação, o trabalhador rural tem um papel importante.

A situação desses trabalhadores decorre da falta de ações do Estado no sentido de possibilitar sua permanência no campo por meio do acesso à terra ou de garantir a manutenção do trabalho rural por meio de crédito e subsídios. Pelo contrário, os subsídios foram instituídos para favorecer o setor agroexportador e o industrial, que fornecia máquinas e defensivos para os proprietários de terras.

²⁶ DUCCI, Luiz Carlos. Trabalho rural e a exposição ao sol. In: GIORDANI, Francisco Alberto da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tarcio José. (Coord.). **Direito do trabalho rural**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 327.

²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, 2012b. p. 46. Disponível em: <<http://loja.ibge.gov.br/pnad-2012-brasil.html>>. Acesso em: 15. set. 2013.

A instância ordinária para obter um benefício previdenciário é o instituto previdenciário federal (INSS). No entanto, a grande quantidade de indeferimentos administrativos de pedidos de benefícios acaba remetendo os cidadãos ao Poder Judiciário. Vários fatores determinam esse fenômeno, dentre eles, a grande quantidade de atos normativos que regulamentam a atuação administrativa em relação à seguridade social, a dificuldade de se impor uma interpretação administrativa de tais atos em conformidade com a Constituição Federal, a má instrução dos procedimentos administrativos e ainda outras peculiaridades como a multiplicação de concessões judiciais de benefícios.²⁸

4.1.3 *Caráter programático das normas de direitos sociais*

Discute-se sobre o caráter programático das normas que versam sobre direitos sociais. Normas programáticas são as que estabelecem determinados programas como metas a serem cumpridas pelo Estado que necessitam ser concretizadas por meio de atuação do Poder Legislativo. É necessário que se reconheça, nas Constituições rígidas, a eficácia vinculante das normas programáticas para que seja possível afirmar a natureza jurídica da Constituição.²⁹

A Constituição de 1988 é uma Carta plural que reconhece um grande plexo de direitos. Ingo Wolfgang Sarlet ressalta o seu caráter programático e dirigente, que

[...] resulta do grande número de disposições constitucionais dependentes de regulamentação legislativa, estabelecendo programas, fins, imposições legiferantes e diretrizes a serem perseguidos, implementados e assegurados pelos poderes públicos.³⁰

As políticas públicas que irão determinar a concretização de direitos³¹ constituem opções amplamente debatidas nas campanhas eleitorais, as quais fazem parte dos programas de governo de candidatos escolhidos democraticamente pelos cidadãos.

²⁸ Sobre este último fator, a concessão de um benefício tem o efeito de aumentar a procura de outros cidadãos em situação semelhante pela mesma benesse. Quando não estão presentes os requisitos e a concessão é judicial, esse efeito é ainda maior.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 236.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 65.

³¹ *Ibid.*, p. 205. É relevante anotar a observação de Ingo Wolfgang Sarlet, segundo a qual “[...] a afirmação de que os direitos fundamentais sociais nada mais são do que políticas públicas [...] acaba por desconsiderar que há direitos sociais cujo objeto também consiste em abstenções por parte do destinatário.” Neste estudo, referimo-nos às políticas públicas como o meio de efetivação dos direitos que mais exigem da atuação positiva do Estado.

A Constituição de 1988 se caracteriza por seu caráter dirigente, conforme defendido por José Joaquim Gomes Canotilho na versão original da obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*.³² Inspirado na Constituição portuguesa de 1976, Canotilho argumentava que a Constituição busca a transformação da sociedade, para torná-la mais justa. Os direitos sociais teriam caráter impositivo e determinariam ao legislador a complementação normativa do texto constitucional, no intuito de fixar políticas públicas aptas a garantir as prestações estatais positivas. A Constituição dirigente impõe a realização de programas, estabelece tarefas a serem realizadas e define prioridades. A ausência da atuação necessária para a efetivação dos direitos fundamentais sociais acarretaria inconstitucionalidade por omissão.

O constitucionalista português posteriormente mudou seu entendimento sobre o constitucionalismo dirigente. Essa mudança tem relação principalmente em razão das alterações promovidas na Constituição portuguesa de 1976. Na segunda edição de seu livro, anunciou que a Constituição dirigente teria morrido: “[...] a Constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias.”³³

É certo, entretanto, que a Constituição não é um documento meramente descritivo da situação social de um povo no momento da sua promulgação. Ela deve conter em seus diversos dispositivos uma normatividade característica desse tipo de documento. Como ressaltou o próprio José Joaquim Gomes Canotilho, resta ainda alguma programaticidade a certas normas constitucionais, pois “[...] os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticos e sociais.”³⁴

Embora as normas prestacionais sejam de cunho programático, cumpre reconhecer que “[...] são dotadas de eficácia e não podem ser consideradas meras proclamações de cunho ideológico ou político.”³⁵ A aplicabilidade dessas normas, contudo, possui assento constitucional e independe de complementação legislativa. A clara opção constitucional pelos direitos fundamentais leva a concluir que é possível reconhecer

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. passim.

³³ *Ibid.*, p. xxix.

³⁴ *Ibid.*, p. xxix-xxx.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 292.

diretamente a eficácia dos direitos subjetivos sociais constitucionais a impor uma prestação por parte do Estado, independentemente de intermediação legislativa.

Consoante destaca Ingo Wolfgang Sarlet, “[...] o legislador, além de obrigado a editar os atos normativos concretizadores, deve ater-se aos critérios previstos na norma constitucional.”³⁶ Assim, ao afirmar a Constituição a igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais, é necessário que o legislador ordinário edite normas que implementem essa igualdade.

O que impede a concretização dos direitos sociais, na maioria das vezes, não é a ausência de norma regulamentadora, até porque a Constituição criou mecanismos de preenchimento da omissão legislativa, como o mandado de injunção. Os entraves à efetividade dos direitos sociais estão representados pela falta de execução das políticas públicas que irão conduzir à plena concretização dos direitos. Os argumentos dos governantes se apoiam em geral na escassez de recursos. Outra questão atual e relevante diz respeito ao controle judicial das políticas públicas, que significa a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nos orçamentos públicos, bem como os reflexos das decisões judiciais sobre esses orçamentos.³⁷ Trata-se de tema polêmico e atual relacionado à separação de poderes e ao papel do Poder Judiciário.

4.1.4 Aplicabilidade imediata dos direitos sociais

O parágrafo 1º do art. 5º da Constituição Federal dispõe que as normas que definem direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. Cumpre analisar o sentido dessa afirmação.

Não há dúvidas sobre a aplicabilidade imediata em relação aos direitos civis e políticos. Contudo, quanto aos direitos sociais, que exigem prestações positivas,³⁸ questiona-se se seriam teriam aplicabilidade imediata. A questão que se coloca é em relação ao custo da efetivação dos direitos prestacionais. Para que o Estado possa cumprir as prestações

³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 311.

³⁷ *Ibid.*, p. 359.

³⁸ Segundo Robert Alexy, “Quando se fala em ‘direitos a prestações’ faz-se referência, em geral, a ações positivas fáticas. Tais direitos, que dizem respeito a prestações fáticas que, em sua essência, poderiam ser também realizadas por particulares, devem ser designados como *direitos a prestações em sentido estrito*.” (ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 200, grifo do autor).

reclamadas, é necessário despender recursos.³⁹ Coloca-se, assim, a discussão em torno da reserva do possível.

Sobre o assunto, Ingo Wolfgang Sarlet argumenta que é incorreto não admitir a aplicação imediata dos direitos fundamentais sociais sob o argumento do fator *custo*, porquanto todos os direitos fundamentais têm certo custo e isso não impede de se reconhecerem os direitos subjetivos de conteúdo negativo pelo Poder Judiciário.⁴⁰ Com relação aos direitos sociais prestacionais, entretanto, costuma-se afirmar que possuem um custo maior do que os recursos necessários para se efetivar os direitos de conteúdo negativo.

Cumpra reconhecer que todos os direitos fundamentais possuem aplicação imediata, o que permite, inicialmente, concluir que são vedadas condutas tendentes a restringir ou eliminar esses direitos. Essa afirmação não significa, contudo, que, promulgada a Constituição, as condições sociais irão mudar de forma instantânea. A presença dos direitos sociais no texto constitucional, de outro lado, não impede a possibilidade de que a situação econômica do país sofra percalços que tornem mais difícil a vida dos cidadãos.

A conclusão a que se chega é que não é possível entender as disposições constitucionais que versam sobre direitos sociais fora do contexto econômico e social do país, o que não significa limitá-los injustificadamente sob o argumento da escassez de recursos. A finalidade da inserção das normas de direitos sociais na Constituição é determinar ao Estado a realização das medidas de políticas públicas necessárias à concretização desses direitos. Além disso, essas normas orientam toda a atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tanto na produção legislativa, quanto na execução dos programas e na interpretação das questões que envolvem os direitos sociais.

4.1.5 Necessidade de recursos para a efetivação dos direitos sociais

O maior obstáculo a ser enfrentado pelo poder público para promover a efetividade dos direitos fundamentais é a disponibilidade orçamentária. Como acima já afirmado, a efetividade dos direitos está diretamente relacionada à estrutura econômica e social da sociedade.

³⁹ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 82.

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 285.

Assim, a interferência judicial na distribuição dos recursos poderia aprofundar a questão, indagando, por exemplo, por que os governos gastam tanto em certas áreas, como os gastos com a máquina pública ou com a realização de obras cujos benefícios à população muitas vezes são questionáveis e a preços sempre questionáveis, apesar de licitadas.

Não há dúvida de que o Estado sempre deve atuar na proteção dos direitos fundamentais, seja de forma negativa, evitando os atos tendentes a suprimi-los, restringi-los ou causar-lhes lesões, seja de forma positiva, possibilitando aos cidadãos uma situação material compatível com a dignidade humana. O direito à vida, por exemplo, exige do Estado medidas protetivas, como a manutenção da segurança pública, de um sistema eficiente de saúde e de saneamento básico. De igual modo, o direito à liberdade, que não exige apenas que o Estado não imponha restrições ilegais na esfera individual, mas também a existência de um sistema de educação e cultura que possibilitem o livre exercício da cidadania e não uma liberdade formal, segundo a qual os cidadãos irão se comportar de modo aparente livre, mas condicionados por estímulos predeterminados.

Tanto os direitos de primeira geração quanto os de segunda e terceira geração necessitam da utilização de recursos públicos para sua efetivação. Portanto, a ausência de recursos não pode ser utilizada como argumento em favor da sua não efetivação. Afinal, como afirma Lenio Luiz Streck, “[...] os direitos fundamentais-sociais somente foram integrados ao texto constitucional pela exata razão de que a imensa maioria da população não os têm [...].”⁴¹

Discute-se na doutrina sobre a necessidade de maiores gastos para a efetivação dos direitos sociais. A questão de direitos como a saúde e a previdência não se restringe a países em desenvolvimento como o Brasil.⁴²

Quanto aos direitos civis e políticos, não é possível quantificar individualmente os valores dispendidos com sua efetivação. Ademais, são mais restritas as possibilidades de exigência judicial de prestações positivas a seu respeito. O *habeas corpus*, por exemplo, impõe uma abstenção. Não cabe o ajuizamento de ação para exigir do Estado a tutela absoluta do aspecto liberal dos direitos à vida, à liberdade, à propriedade. Como pleitear que ninguém venha a matar ou ferir um cidadão, não restrinja sua liberdade ou não viole sua propriedade? Até mesmo a pretensão indenizatória é rejeitada nesses casos, caso não reste demonstrada

⁴¹ STRECK, Lenio Luiz. A hermenêutica filosófica e as possibilidades de superação do positivismo pelo (neo)constitucionalismo. In: ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz. (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005a. p. 163.

⁴² Nos Estados Unidos, houve recentemente dificuldade na aprovação da reforma da saúde proposta pelo Governo Obama. Esse tema é um dos que demonstraram maior relevância nas discussões eleitorais que precederam seu segundo mandato.

ilegalidade na conduta do agente público. Dificilmente o cidadão obterá um provimento judicial que determine ao Estado indenizá-lo por não ter garantido sua segurança e ter sido ele vítima de um assalto, por exemplo, mesmo se o poder público tivesse o conhecimento prévio de que o ilícito ocorreu em um local em que os cidadãos costumam ser vítimas dessa prática.

Já em relação aos aspectos sociais dos direitos, tornou-se comum a interveniência do Poder Judiciário no intuito de torná-los efetivos em demandas individuais. Assim, quando o assunto é direitos sociais, as decisões do Poder Judiciário geram impactos diretos na forma como serão gastos os recursos e no orçamento do ente público incumbido de tomar as medidas necessárias para o cumprimento da decisão.

A principal questão que se coloca em relação a esse tipo de controle judicial das políticas públicas é que as decisões não levam em conta a disponibilidade de recursos, que são um limite fático à efetivação dos direitos. Especificamente em relação ao direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais, o problema que pode ser apontado é a necessidade de harmonizar princípios que se situam no mesmo patamar constitucional, dentre eles, especialmente, o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art. 194, parágrafo único, inc. II) e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 201). Para solucionar essa questão, é preciso abordar aspectos relativos ao mínimo existencial e à reserva do possível, bem como a ponderação como método alternativo à subsunção para a solução de conflitos em um sistema jurídico em que convivem regras e princípios.

4.1.6 Mínimo existencial e reserva do possível

A efetivação dos benefícios aos trabalhadores rurais deve levar em conta a reserva do possível e o mínimo existencial, que compõem uma equação que deve ser aplicada em relação a determinado direito a partir de um recorte histórico e social, já que a solução encontrada irá depender dessas variáveis.

O direito ao mínimo existencial se refere ao conjunto de condições mínimas de existência humana digna, o qual, além de não poder ser objeto de restrições por parte do Estado, exige destas prestações positivas para a sua efetivação.

É bastante conhecida a ideia segundo a qual a liberdade fática depende da existência de condições de realização e não somente da garantia jurídica. Segundo Robert Alexy, soma-se a esse argumento o de que os titulares de direitos fundamentais não se encontram em um espaço que eles controlem e dependem sobretudo das atividades do Estado.

A necessidade de que os direitos fundamentais englobem a liberdade fática se fundamenta na evidência de que eliminar a situação de necessidade do indivíduo é mais importante que a garantia das liberdades jurídicas, que, sem aquela, podem se tornar uma fórmula vazia. Ademais, cumpre reconhecer o aspecto substancial da liberdade fática para que o indivíduo possa desenvolver sua dignidade livremente na comunidade social.⁴³

A própria inserção dos direitos sociais no âmbito constitucional reforça a validade do argumento de que há um mínimo existencial que garante que o Estado não se negue a conceder as prestações positivas necessárias nas áreas da saúde, educação, proteção da maternidade e da infância, previdência social e assistência à população carente.

Como observa Ricardo Lobo Torres, a garantia do mínimo existencial, no Estado Democrático (e Social) de Direito, deve ser observada em sua dimensão máxima, o que impõe esforços para a sua efetivação “[...] até o ponto em que não se prejudique o processo econômico nacional, não se comprometa a saúde das finanças públicas, não se violem direitos fundamentais nem se neutralizem as prestações por conflitos internos.”⁴⁴

Conhecida a necessidade de resguardar o aspecto substancial da liberdade fática, surge o problema da dificuldade de determinação do conteúdo do direito a um mínimo existencial. Essa indefinição semântica se soma à tese do déficit de justiciabilidade dos direitos sociais representada pela impossibilidade de se chegar a uma determinação exata da estrutura e do conteúdo de tais direitos a partir do direito. Nesse sentido, argumenta Robert Alexy, “[...] se o direito não fornece esses critérios suficientes, então, a decisão sobre o conteúdo dos direitos fundamentais é uma tarefa da política.”⁴⁵

A reserva do possível, por seu turno, costuma ser arguida como óbice para a efetiva implementação dos direitos sociais, ante a inexistência de disponibilidade orçamentária ou de recursos materiais e humanos. Diz respeito às condições financeiras do poder público e condiciona a efetivação dos direitos sociais à disponibilidade fática e jurídica de recursos. Trata-se de uma “[...] espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais.”⁴⁶ A efetivação dos direitos fundamentais sociais está diretamente relacionada

⁴³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 503, 506.

⁴⁴ TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: _____. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 284-285.

⁴⁵ ALEXY, 2012, op. cit., p. 508.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 288.

à situação econômica e social do Estado.⁴⁷ Conforme aponta Gustavo Amaral, não cabe exigir do Estado os direitos que se cumprem por meio de prestações sem se preocupar com suas possibilidades financeiras.⁴⁸ Não obstante, é necessário ponderar até que ponto esse argumento é válido para impedir a efetivação desses direitos.

O crescimento populacional das últimas décadas fez aumentarem as necessidades de prestações sociais. O Estado, muitas vezes, não alcançou a evolução necessária e não possui a preparação adequada para atender às reivindicações da população. A frustração dos indivíduos em relação à capacidade do poder público de efetivar os direitos fundamentais sociais tem levado cada vez mais a uma à busca do Judiciário para obter a fruição desejada. As decisões judiciais que determinam prestações como o fornecimento de medicamentos, procedimentos médicos e a implantação de benefícios previdenciários podem comprometer os orçamentos governamentais.

A reserva do possível busca estabelecer limites para evitar que o Poder Executivo seja obrigado a efetivar direitos sem que haja a disponibilidade de recursos. A teoria da reserva do possível possui origem nas decisões proferidas pela corte Constitucional Federal da Alemanha, em ação proposta por um estudante que pretendia cursar o ensino superior público, com fundamento na garantia dada pela Lei Federal alemã de livre escolha de trabalho, ofício ou profissão. Como não havia vagas para atender a todos os interessados em cursar universidades públicas, restou decidido que somente é possível exigir do Estado a prestação de um benefício caso observados os limites da razoabilidade.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a reserva do possível na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45, promovida contra veto do Presidente da República sobre o parágrafo segundo do art. 55 da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) posteriormente convertida na Lei n. 10.707/2003.⁴⁹ O dispositivo vetado fixava diretrizes sobre a elaboração da lei orçamentária de 2004. Nesse julgamento, o Relator, Min. Celso de Melo, apontou o seguinte quanto ao tema da reserva do possível:

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 347.

⁴⁸ AMARAL, Gustavo. Interpretação dos direitos fundamentais e conflito entre os Poderes. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 117.

⁴⁹ BRASIL. Lei n. 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jul. 2003c. Edição extra. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.707.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

[...] notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.⁵⁰

No caso do direito previdenciário, a concessão de benefício não pode ser dissociada da arrecadação de recursos. A previdência social, organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, deve ser conduzida segundo critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.⁵¹

Uma primeira limitação à efetivação dos direitos sociais diz respeito aos limites que a própria Constituição impõe ao poder de instituir impostos e contribuições sociais. Os administradores públicos devem eleger as prioridades que melhor atenderão aos anseios sociais, sem sair dos limites impostos pelo orçamento público.

Outra dificuldade com que se depara o Estado é a necessidade de recursos para a efetivação de determinado direito a todos os indivíduos que, estando em situação de igualdade, preencherem os requisitos.

Contudo, os direitos prestacionais em sentido estrito, assim como os civis e políticos, são dotados de aplicabilidade imediata, tendo em vista a sua função de preservar o conteúdo mínimo material da dignidade humana. Por isso, assumem um caráter de não reversibilidade (proibição do retrocesso). Sobre esse tema, é relevante a lição de Ingo Wolfgang Sarlet no sentido de que o conjunto de prestações destinado a assegurar o mínimo existencial

⁵⁰ STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 45. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência:** pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 maio 2013).

⁵¹ Cf. Capítulo 1, item 1.5.2.

[...] não pode ser reduzido a um objeto fixo, muito menos a um valor pecuniário determinado, visto que dependente de um conjunto de fatores, inclusive ligados às condições de cada indivíduo, além de componente de ordem social, econômica e cultural, isto sem falar na necessidade de referenciar o mínimo existencial aos direitos fundamentais em espécie onde assume relevância.⁵²

É preciso reconhecer também que os direitos previdenciários possuem conexão com outros direitos como o direito à alimentação, ao trabalho, ao desenvolvimento etc. A garantia desses direitos aos trabalhadores rurais, em especial aos idosos, pelas peculiaridades fáticas da sua condição, depende em grande medida da efetivação do seu direito fundamental à previdência social.

A restrição orçamentária não deve ser vista como um princípio absoluto, já que, como pondera Alexy, os direitos fundamentais impõe restrições ao próprio legislador e significam garantias contra sua inefetividade, principalmente nos momentos de crise econômica, pois “[...] é exatamente nos tempos de crise que a proteção constitucional, ainda que mínima, de posições sociais parece ser imprescindível.”⁵³

A reserva do possível, dessa forma, não pode ser utilizada como um trunfo para impedir a efetivação de direitos sociais. Caso restar demonstrada a disponibilidade de recursos ou se estes não tiverem sido direcionados às prioridades fixadas na Constituição ou mesmo se a não efetivação foi ocasionada por violação ao princípio da igualdade, o direito há de ser concretizado.

4.1.7 Os direitos fundamentais sociais como direitos públicos subjetivos

O que se questiona é se é possível identificar um conteúdo para o mínimo existencial, bem como se esse conteúdo constitui direito público subjetivo do cidadão que torna obrigatória para o Estado a entrega de tais prestações. Conforme ressalta Daniel Machado da Rocha, no período entre as guerras mundiais, mudou-se a mentalidade a respeito da eficácia das constituições e, com isso, as normas constitucionais “[...] passaram a ser

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 321.

⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 513.

concebidas como portadoras de direitos subjetivos capazes de serem exercitáveis também frente ao legislador [...].”⁵⁴

Em outras palavras, é possível questionar até que ponto os direitos sociais têm em si, além da sua força de princípio, também a força de regras cujo reconhecimento poderia impor seu cumprimento na base do tudo, ou seja: seriam os direitos fundamentais sociais normas complexas, que valeriam, a um só tempo como princípios e, identificado esse conteúdo mínimo, também como regras?

A teoria do *status* de Georg Jellinek, que propiciava instrumentos de defesa de interesses individuais, ainda é atual no sentido de permitir a compreensão da exigibilidade dos direitos. Deve ser complementada, com o *status positivus socialis*, que compreende o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais.⁵⁵ Esse novo *status*, entretanto, depende da situação econômica do país.

Marcelo Leonardo Tavares reconhece a existência de direitos sociais mínimos:

Os direitos sociais existenciais de prestação são tão básicos quanto os direitos individuais, e não se pode invocar a necessidade de alocação de verba para custeio como critério de desnaturação dos direitos do mínimo social, pois, da mesma forma que os direitos da liberdade, os sociais não podem ser negados pelo Estado com base nesse argumento.⁵⁶

Para o mencionado autor, os direitos fundamentais que constituem prestações sociais mínimas estão relacionados com os fundamentos do Estado, principalmente com a dignidade da pessoa humana.⁵⁷ São eles: educação, saúde, saneamento básico, atendimento materno-infantil, ações de medicina preventiva e de prevenção epidemiológica, assistência e previdência social.

No mesmo sentido, Clèmerson Merlin Clève destaca que certos direitos fundamentais sociais de caráter prestacional apresentam desde logo uma dimensão subjetiva forte, ao passo que outros possuem uma dimensão subjetiva frágil:

⁵⁴ ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 33.

⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 159; TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 64. Ingo Wolfgang Sarlet adverte que deve ser feita uma releitura do *status negativus* das normas definidoras dos direitos sociais, boa parte das quais encerra direitos de caráter defensivo (SARLET, 2010, op. cit., p. 205).

⁵⁶ TAVARES, 2003, op. cit., p. 84.

⁵⁷ Ibid., p. 162-164; SARLET, 2010, op. cit., p. 348.

Os direitos prestacionais originários seriam aqueles que permitem desde logo ao intérprete encontrar na disposição constitucional uma dimensão subjetiva forte. Portanto, são direitos desde logo usufruíveis pelo cidadão e que, por isso, podem, mesmo sem regulamentação, ser reclamados perante o Poder Judiciário. Outros, ao contrário, são direitos prestacionais derivados, porque no campo constitucional, produzem uma dimensão subjetiva fraca, que demanda portanto atuação do legislador.⁵⁸

Apesar do caráter programático dos direitos a prestações, é possível, por vezes, deduzir delas um direito subjetivo individual. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que “[...] a possibilidade de se reconhecerem, sob determinadas condições, verdadeiros direitos subjetivos a prestações, mesmo independentemente ou para além da concretização pelo legislador.”⁵⁹ Esses direitos subjetivos assim se configuram quando essenciais à manutenção das condições existenciais mínimas e, dessa forma, condicionam a atuação do legislador.

Não cabe negar as diferenças entre os direitos de defesa e os direitos a prestações, já que possuem objeto diverso. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet sustenta que “[...] na esfera dos direitos a prestações – se impõe uma relativização da noção de direito subjetivo.”⁶⁰

Como solução para o problema da efetivação dos direitos prestacionais, Ingo Sarlet indica o modelo proposto por Robert Alexy,⁶¹ que destaca a necessidade de se analisarem as circunstâncias do caso concreto, garantindo-se o reconhecimento de um direito subjetivo a prestações, fundado no mínimo existencial. Caso tal padrão mínimo seja ultrapassado, haverá um direito subjetivo *prima facie*.

Esses direitos subjetivos prestacionais, portanto, funcionariam à maneira das regras, conforme sugere Robert Alexy. Para ele, as regras se cumprem na base do tudo ou nada. Já os princípios constituem mandados de otimização, nos quais ficam estabelecidas razões *prima facie*, e se caracterizam por poderem ser cumpridos em diferentes graus, sempre da forma mais ampla possível. Além de dependerem das contingências fáticas, dependem de possibilidades jurídicas encontradas a partir do confronto com outros princípios ou regras opostas.⁶² O mínimo existencial exsurge do conflito entre o princípio da liberdade fática, com

⁵⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. 10 set. 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=441>. Acesso em: 13 jul. 2012.

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 348.

⁶⁰ Ibid., p. 350.

⁶¹ Ibid., p. 249. Cf. também ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993. p. 251.

⁶² ALEXY, 1993, op cit., p. 45.

fundamento na dignidade da pessoa humana, e os princípios formais de distribuição de competências da maioria na democracia e da divisão de poderes.⁶³

Ao decidir sobre os direitos fundamentais sociais, o Poder Judiciário não pode olvidar a necessária análise global dos direitos.⁶⁴ Assim, impõe-se reconhecer que os recursos são oriundos da própria sociedade e que o controle dos gastos é necessário para que se preservem as garantias individuais contra imposições tributárias exacerbadas.

A efetivação máxima dos direitos fundamentais é apenas desejável. Refere-se a uma situação ideal que deve ser sempre buscada. Na prática, contudo, há sujeições que a impedem. Como exemplo, tome-se o tratamento mediante transplante de órgãos, tecidos e outras partes do corpo. Todos têm direito de ter acesso a ele. Contudo, a sua realização depende da existência de doadores. A inexistência de estrutura, técnica, hospitalar e de órgãos disponíveis para o atendimento a todos os pacientes, tornou necessária a criação de uma fila de transplantes. É extremamente questionável eventual decisão que determine que alguém seja favorecido com o transplante em detrimento dos demais cidadãos que esperam sua vez.

A decisão judicial em relação à efetivação dos direitos fundamentais sociais previdenciários deve ser vista de modo semelhante: há de ser global, abrangendo também o custeio necessário e considerando que há outros cidadãos que carecem de direitos sociais que exigem recursos para sua realização, já que as necessidades públicas tendem a uma otimização que demandaria recursos infinitos.

Daí a importância de os atores processuais conhecerem os aspectos históricos e sociológicos que levaram à constituição da força de trabalho no Brasil. Esses trabalhadores foram submetidos a duras condições de trabalho durante séculos. O reconhecimento tardio dos seus direitos trabalhistas e previdenciários evidencia que o próprio Estado não eliminou de forma tempestiva as barreiras que lhes obstaram o acesso à liberdade fática material. Essa situação de exclusão ficou ainda mais evidente a partir da Constituição de 1988 que reconheceu formalmente a igualdade plena entre trabalhadores urbanos e rurais. Para que seja transposto o véu da formalidade, rumo a uma igualdade material, impõe-se a interpretação do direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais a partir de uma hermenêutica concretizadora.

⁶³ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993. p. 250.

⁶⁴ Nesse sentido, JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 9, n. 24, p. 135, 137, abr./jun. 2010.

4.2 Efetivação do direito à aposentadoria por idade por meio da atividade judicial

4.2.1 A Constituição de 1988 e o papel da jurisdição na efetivação de direitos

As normas constitucionais, como as demais normas, exigem a interpretação, que, na síntese de José Duarte Neto, “[...] consiste na identificação de um sentido implícito em um enunciado normativo, a imputação de um significado ou a reconstrução do conteúdo da norma.”⁶⁵ A tarefa de interpretação da norma constitucional pode ser realizada pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.⁶⁶

O Poder Legislativo possui a tarefa típica de especificar o sentido, o alcance ou o conteúdo da norma constitucional. A interpretação legislativa pode ser realizada também pelo Poder Executivo, na expedição de regulamentos, o que se mostra uma tendência à medida em que se ampliam as funções do Estado.

No desempenho de sua função administrativa, os Poderes da República também contribuem para a mutação do sentido da Constituição. Essa função é tarefa típica do Poder Executivo, mas também é exercida de forma atípica pelos outros Poderes. Outras formas de interpretação, como a popular e a doutrinária, mencionadas por José Duarte Neto também possuem menor importância na modificação do sentido da Constituição.⁶⁷

A atividade administrativa está vinculada ao princípio da legalidade estrita e em muitas situações reclama uma atividade normativa secundária. A dificuldade de interpretação surge a partir da existência de fórmulas vagas, abstratas, genéricas e desprovidas da necessária complementação legislativa, assim descritas por Paulo Bonavides:

[...] na Constituição de 1988 as promessas constitucionais ora aparecem cunhadas em fórmulas vagas, abstratas e genéricas, ora remetem a concretização do preceito contido na norma ou na cláusula a uma legislação complementar e ordinária que nunca se elabora.⁶⁸

A exigência reguladora tem feito as normas perderem seu lugar para medidas provisórias, decretos regulamentares, instruções normativas etc. A pulverização legislativa atual acarretada pela multiplicação de leis específicas e de reduzida duração, fez a lei perder

⁶⁵ DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 164.

⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 178.

⁶⁷ DUARTE NETO, op. cit., p. 167.

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 382.

seu caráter de generalidade e abstração.⁶⁹ Essa regulamentação instável da Constituição, apesar de necessária em uma sociedade complexa e caracterizada pela convivência de interesses plurais, acaba modificando a noção clássica de segurança jurídica, fundamentada no princípio da legalidade (generalidade e abstração da lei).

As Constituições contemporâneas, pondera Paulo Bonavides, vivenciam um drama jurídico que se assenta “[...] na dificuldade, se não, impossibilidade de passar da enunciação de princípios à disciplina, tanto quanto possível rigorosa ou rígida, de direitos acionáveis, ou seja, passar da esfera abstrata dos princípios à ordem concreta das normas.”⁷⁰

Toda Constituição deve estar aberta aos desafios sociais e democráticos, inclusive as Constituições rígidas. É preciso reconhecer a normatividade da Constituição, que não se restringe à soma das forças sociais e políticas que a determinam. Assim, a Constituição também contém pretensões de concretização de direitos.⁷¹

Essa força normativa tendente a condicionar a realidade se verifica, principalmente, em relação aos direitos sociais. Mesmo as constituições rígidas devem possuir a abertura necessária para a mobilidade das transformações sociais. A concretização dos direitos sociais é uma decorrência de sua força normativa e, por essa razão, as garantias da rigidez constitucional são importantes para a efetivação desses direitos. Conforme destaca José Duarte Neto, “As garantias da Constituição são o resultado de um processo histórico evolutivo que se identifica com a consolidação das Constituições Rígidas e com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social de Direito.”⁷²

No Estado Liberal, não havia garantias jurídicas, mas apenas garantias políticas representadas pelo equilíbrio de poder entre os agentes políticos. O Poder Judiciário exercia o controle dos atos da Administração Pública apenas quando havia violação ao direito à liberdade, o que era feito por meio do *habeas corpus*.

Com a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, outros direitos líquidos e certos passaram a ser tutelados pela via jurisdicional, por meio da utilização do mandado de segurança. No Estado Social, as garantias de direitos ganharam normatividade e

⁶⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009. p. 37.

⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 232.

⁷¹ Nesse sentido, HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 14-15.

⁷² DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 176.

os descumprimentos da Constituição passaram a ganhar juridicidade. As Constituições rígidas institucionalizaram os instrumentos de correção das inconstitucionalidades.⁷³

Aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho que na constituinte de 1987-88, a combinação de propostas desconexas resultou em uma profunda e inesperada transformação do Poder Judiciário. Os magistrados conseguiram a aprovação da autonomia financeira (art. 99) e da atribuição para os tribunais para o provimento dos cargos de juiz (art. 96, I, *c*). A transformação do Tribunal Federal de Recursos no Superior Tribunal de Justiça aliviou a carga de trabalho do Supremo Tribunal Federal, permitindo-lhe focar sua atuação na guarda da Constituição.⁷⁴

A Constituição de 1988 fortaleceu o Poder Judiciário, assegurando-lhe maior independência. Houve um alargamento do controle judicial sobre a administração pública. Esse controle, antes restrito à mera legalidade do ato, passou a atuar sobre o próprio mérito do ato administrativo. Verificou-se, enfim, uma politização do Judiciário. A judicialização da política tende a acarretar a politização da justiça. Trata-se de um fenômeno mundial que encontra peculiaridades na Carta de 1988.⁷⁵

A Constituição de 1988 é demasiadamente analítica e trouxe diversas inovações. Tem dentre suas características o reconhecimento de direitos e garantias fundamentais e a consagração de tantos princípios que, às vezes em aparente colisão, exigem dos aplicadores um maior esforço interpretativo, devendo aproximar-se da figura do juiz *Hércules* descrita por Ronald Dworkin.⁷⁶

Além de aplicar contenciosamente a lei aos conflitos entre particulares, a importação do *due process of law* (art. 5º, LIV), inclusive em seu aspecto material, permitiu ao magistrado questionar a razoabilidade das leis.

A Constituição de 1988 trouxe diversas formas de controle de constitucionalidade, que tem início nas Comissões de Constituição e Justiça de ambas as casas do Congresso Nacional, passa pelo poder de veto do Executivo, mas tem destaque no papel conferido ao controle jurisdicional. Optou-se por um modelo complexo de controle de constitucionalidade, no qual podem ser identificadas características dos sistemas americano associadas ao controle concentrado (este influenciado por Hans Kelsen).

⁷³ DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 176.

⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 200.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 189.

⁷⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 165.

A Carta de 1988 manteve o controle difuso, permitindo a qualquer juiz declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato do Executivo e deixar de aplicá-los no caso concreto (art. 97). Entretanto, as maiores mudanças que podem ser sentidas foram em relação ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de transformá-lo em uma verdadeira Corte Constitucional.

O controle pela via de ação direta pode ser exercido como preliminar para a intervenção (art. 36, inc. III). Além disso, é possível o controle em relação a lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, inc. I, alínea *a*).

Antes da Constituição de 1988, somente o Procurador-Geral da República tinha a titularidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade. A partir da Nova Carta, ampliou-se sobremodo o rol dos legitimados (art. 103). Com isso, essa forma de controle se tornou a forma ordinária de afastar leis e atos normativos colidentes com a Constituição Federal.

Outra inovação foi a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º), que, conforme anota Manoel Gonçalves Ferreira Filho, possui inspiração na Constituição portuguesa de 1976.⁷⁷ O texto constitucional foi tímido, porém, ao estipular que, reconhecida a omissão, apenas será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias, cabendo a fixação de prazo (30 dias) apenas se o responsável for órgão administrativo.

Inovação sem precedente no direito comparado foi o mandado de injunção (art. 5º, inc. LXXI). Contudo, inicialmente, o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao mandado de injunção a mesma consequência prevista para a inconstitucionalidade por omissão. Foram necessários alguns anos de evolução doutrinária e jurisprudencial para que a Corte recentemente lhe conferisse os contornos que hoje possui.

Outra evolução em relação ao controle de constitucionalidade foi a criação da ação direta de constitucionalidade, originalmente inserida no art. 103, § 4º, pela Emenda Constitucional n. 3/1993. Posteriormente, essa ação foi migrada para o *caput* pela Emenda Constitucional n. 45/2004, com os mesmos legitimados para a ADI. Apesar da presunção de constitucionalidade característica de toda lei ou ato normativo, a grande quantidade de questionamentos judiciais em relação aos atos dos Poderes Executivo e Legislativo demonstrou a necessidade desse instrumento, que serve para pôr fim aos conflitos que

⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 203.

tramitam por anos e às vezes por décadas nas instâncias inferiores. Por meio dessa ação, a decisão definitiva do Supremo é dotada de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo. Em razão disso, a criação dessa ação, possibilitou uma maior segurança jurídica e reforçou ainda mais o papel do Supremo Tribunal Federal de guardião da Constituição.

Conforme anota Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a partir das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, “[...] o papel do Judiciário torna-se acentuadamente de caráter político [...]” e a Corte Excelsa se transforma em legislador negativo.⁷⁸

Impõe registrar, ademais, o papel conferido ao Poder Judiciário pela Constituição, segundo autores como Schnapp, Kunig e Höfling, citados por Ingo Wolfgang Sarlet:

É neste contexto que se têm sustentado que são os próprios tribunais, de modo especial a Jurisdição Constitucional por intermédio de seu órgão máximo, que definem, para si mesmos e para os demais órgãos estatais, o conteúdo e sentido “correto” dos direitos fundamentais.⁷⁹

A efetivação dos direitos fundamentais passa, portanto, pelo cumprimento do papel constitucional conferido ao Poder Judiciário de efetuar o controle de constitucionalidade das leis e atos administrativos, bem como de definir o conteúdo dos direitos fundamentais.

No que diz respeito à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, os dados estatísticos permitem verificar a grande importância da atuação do Poder Judiciário para a efetivação desse direito, principalmente em determinadas regiões, como o Estado de São Paulo, em que a concessão de benefícios na esfera judicial supera o número de benefícios implantados em razão de decisão administrativa.

4.2.2 *Controle da administração pública e efetivação dos direitos fundamentais*

O fator político é importantíssimo na interpretação das normas constitucionais, sobretudo quando dotadas de certa discricção, alerta Paulo Bonavides.⁸⁰ As políticas públicas, de acordo com Canotilho, “[...] destinam-se à efetivação dos direitos sociais – direito de exigir

⁷⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 206-207.

⁷⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 372-373.

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 463.

e obter a participação igual nas prestações criadas pelo legislador.”⁸¹ A questão que se coloca em relação ao controle judicial das políticas públicas diz respeito à possibilidade de o Poder Judiciário interferir no mérito⁸² das escolhas adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para direcionar o rumo da atuação desses poderes no sentido de maximizar o cumprimento dos programas constitucionais.

Antes mesmo da Constituição de 1988, já havia no Brasil instrumentos de controle dos atos da Administração Pública, como a ação popular e a ação civil pública. A ação popular, introduzida pela Constituição de 1934, encontrou, no início, resistência do Poder Judiciário na sua utilização para o controle dos atos da Administração Pública, que estariam sob o manto da *discrecionariade*.⁸³

Há doutrina que sustenta que o Judiciário deve analisar apenas aspectos ligados à legalidade do ato administrativo. Nesse sentido, pondera Arruda Alvim que:

[...] todos os elementos dos atos administrativos devem, na medida do possível, ser exaurientemente examinados pelo Poder Judiciário, cujo exame, no entanto, confina-se aos limites da legalidade. Isto significa, portanto, que o Poder Judiciário não pode transpor a possibilidade de controle dos atos administrativos para dentro das fronteiras do seu mérito.⁸⁴

Eros Grau entende que não é possível haver *discrecionariade* judicial, mas apenas juízos de constitucionalidade e legalidade.⁸⁵

De outro lado, Cassio Scarpinella Bueno lembra que a *discrecionariade* está relacionada à liberdade de atuação do agente para a prática do ato administrativo. Não é possível, entretanto, identificar na doutrina um conceito claro de ato *discrecionário*.⁸⁶ Para Cassio Scarpinella Bueno, os casos que costumam ser citados como exemplos de

⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 408.

⁸² De acordo com Marçal Justen Filho, “Utiliza-se a expressão *mérito do ato administrativo* para indicar esse núcleo de natureza decisória, produzido por uma escolha de vontade pessoal do agente estatal em virtude de uma autorização legislativa.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 992, grifo do autor).

⁸³ Nesse sentido, vejam-se os arestos coligidos por Rodolfo de Camargo Mancuso (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 68-69).

⁸⁴ ALVIM, Arruda. A *discrecionariade* administrativa e o controle judicial. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella. **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 236.

⁸⁵ GRAU, Eros Roberto, **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 187-190.

⁸⁶ BUENO, Cassio Scarpinella. Inafastabilidade do controle judicial da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella. **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 238.

discricionariade, como aqueles em que é preciso identificar a finalidade pública, a utilidade social, o bem comum etc. são, na verdade, situações em que é necessária a interpretação de conceitos vagos e indeterminados, reclamando, portanto, uma solução unívoca. A partir dessa distinção, é possível que o magistrado, quando provocado, identifique se houve o cumprimento da finalidade pública, do bem comum ou da utilidade social. Assim, para o citado autor, “[...] parece correto concluir no sentido de que *qualquer* ato administrativo está sujeito ao controle jurisdicional, quando menos para verificação da finalidade pública que justifica o *dever* de agir do agente estatal.”⁸⁷

A Constituição de 1988 reformulou o papel do Judiciário em relação ao controle dos atos do Poder Executivo, acarretando uma justicialização da Administração Pública. O reflexo, como adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho, foi a politização da justiça.⁸⁸ A Carta de 1988 ampliou o alcance da ação popular e da ação civil pública. O Ministério Público passou a ter poderes para a tutela de interesses difusos e coletivos. De acordo com Ferreira Filho, os poderes conferidos ao Ministério Público na Constituição de 1988, dentre eles a legitimidade para o controle da Administração Pública por meio de atividade investigativa (inquérito civil), bem como da ação civil pública, possibilitaram a fiscalização dos atos da Administração Pública em relação à sua adequação à lei e às opções discricionárias dos administradores. A possibilidade de apreciação na via judicial dos atos administrativos revela uma “[...] tendência a uma judicialização de todos os setores da vida humana [...]”⁸⁹

Além disso, a Constituição Federal de 1988 trouxe instrumentos, como o mandado de segurança coletivo (art. 5º, inc. LXX) e o mandado de injunção (art. 5º, LXXI), que são meios de judicializar as questões administrativas, inclusive do ponto de vista político. Assim, até mesmo as questões políticas podem ser objeto de análise pelo Poder Judiciário.

Cumprе ressaltar, igualmente, a larga malha de princípios extremamente abertos, como a moralidade e a eficiência (EC n. 19/1998), sobre os quais se sustenta o texto da Constituição de 1988. Tais normas conferiram aos magistrados uma ampla margem de liberdade para a sua interpretação. Deve-se concluir, com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que “[...] o magistrado, no fundo, é livre para seguir a sua cosmovisão no sopesar o próprio

⁸⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. Inafastabilidade do controle judicial da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella. **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 239-240. (grifo do autor).

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 207.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 207-208.

mérito do ato [...].”⁹⁰ Dessa forma, o reconhecimento de que o juiz possui tal margem de discricionariedade rompe com o papel que a doutrina clássica lhe atribui.

A Constituinte de 1988 desejou a judicialização da política, argumenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, uma vez que o Legislativo e o Executivo não gozavam de credibilidade.⁹¹ Não obstante, isso não acarretou o aumento do prestígio do Judiciário. Primeiramente, porque a prestação judicial não se tornou efetiva e, ademais, pelo fato de que, com a sua interferência no âmbito político-administrativo, tornou-se corresponsável pela insatisfação da opinião pública com as metas do Governo.

O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos da Administração Pública, entretanto, deve observar certos limites. No âmbito do direito administrativo, entende-se que o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a Administração Pública deve restringir-se apenas ao aspecto da legalidade, o que impede que esse Poder interfira no conteúdo, na decisão de mérito do ato administrativo.⁹² Não se admite, assim, que o Judiciário ultrapasse os limites desse controle para conceder benefícios em casos que o INSS observou a lei.⁹³

José Joaquim Gomes Canotilho enfatiza que Poder Judiciário não pode obrigar os órgãos políticos ao cumprimento de um determinado programa relativo às políticas públicas:

O relevo modesto da inconstitucionalidade por omissão prova as dificuldades do controlo de políticas públicas. Estas reconduzem-se fundamentalmente a um conjunto de decisões e acções adoptadas pelo Governo para influir sobre um determinado problema. Os juízes não se podem transformar em conformadores sociais, nem é possível, em termos democráticos processuais, obrigar jurisdicionalmente os órgãos políticos a cumprir um determinado programa de acção. Pode censurar-se, através do controlo da constitucionalidade, actos normativos densificadores de uma política de sinal contraditório à fixada nas normas tarefa da Constituição. Mas a política deliberativa sobre as políticas da República pertence à política e não à justiça.⁹⁴

É comum, no Brasil, a atuação dos agentes públicos com desvios de finalidade, gerando condutas que constituem fatos típicos na esfera penal, além de improbidade administrativa. Nessas situações, o controle do Poder Judiciário é essencial para a o Estado

⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 209.

⁹¹ *Ibid.*, p. 213-215.

⁹² Nesse sentido, JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 992.

⁹³ LOPES, Carlos Côrtes Vieira. Análise crítica da atuação do Poder Judiciário em relação aos benefícios da Seguridade Social. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 8, n. 21, p. 79-80, jul./set. 2009.

⁹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 946.

Democrático de Direito. Entretanto, deve-se esperar que, na maioria das vezes, a atuação do poder público não constitua crimes e atos de improbidade. Apesar disso, pode ser contrária às normas constitucionais e às leis que versam sobre direitos sociais, o que também tornará possível o controle judicial.

O controle judicial das políticas públicas pode referir-se à legalidade dos atos decisórios e de execução das medidas adotadas, possibilidade adotada no modelo clássico de controle dos atos do Legislativo e do Executivo efetuado pelo Poder Judiciário, a exemplo da declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo que verse sobre políticas públicas por vício formal.

Pode também o controle judicial atuar sobre o mérito do ato legislativo ou administrativo, analisando as metas e prioridades escolhidas em relação ao modo de efetivação dos direitos fundamentais. Esta forma de controle é a que tem gerado maiores controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, principalmente em relação a questões ligadas ao direito à saúde. Embora haja diversas críticas pela doutrina,⁹⁵ o Poder Judiciário tem determinado, em casos concretos, a implementação de medidas para a efetivação do direito à saúde por meio do fornecimento de medicamentos e da realização de procedimentos médicos de alta complexidade.

Para que haja o controle judicial, em matéria de direitos sociais, é preciso reafirmar a necessidade de prévio requerimento administrativo, enfatizada pelo Enunciado n. 77 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef) e por recente decisão do STJ,⁹⁶ já que, a par de ser um direito fundamental prestacional, é de cunho disponível.⁹⁷ Destaca-se também a necessidade da reserva de plenário para afastar a incidência da norma legal.

⁹⁵ Veja-se, por exemplo: PEREIRA, Flávia do Canto; COELHO, Helenira Bachi. Limites da jurisdição: direito à saúde: limite da obrigação do Estado. In: ASSIS, Araken de. (Coord.). **Aspectos políticos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde**. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007. p. 164; SEVERO, Álvaro Vinícius Paranhos; ROSA JÚNIOR., Faustino da. Os direitos da pessoa na CRFB de 1988: os direitos sociais podem ser pleiteados individualmente via procedimento judicial? In: ASSIS, Araken de. (Coord.). **Aspectos políticos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde**. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007. p. 88.

⁹⁶ REsp 1.310.042/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., DJE 28/05/2012. A ementa do acórdão destaca: “[...] A necessidade da prestação jurisdicional exige a demonstração de *resistência* por parte do devedor da obrigação, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de *conflitos*. [...] Em regra, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera administrativa.” (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Processos**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.)

⁹⁷ BIGOLIN, Giovanni. O requerimento administrativo e o controle judicial dos benefícios previdenciários. In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org). **Temas atuais de direito previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 55.

No âmbito previdenciário, a atividade judicial pode estar relacionada a juízos de legalidade e de constitucionalidade do ato que deferiu ou indeferiu o requerimento de uma prestação previdenciária. Quando o indeferimento de um pedido de aposentadoria de trabalhador rural ocorrer em uma situação em que o cidadão preenche os requisitos estipulados em lei, mas que, por razões de regulamentação ilegal, assim considerada a restritiva ou supressiva do direito, o controle será de legalidade. Na hipótese de a própria lei previdenciária impor requisitos incompatíveis com a necessidade de emancipação do indivíduo como pessoa humana, ela poderá incorrer em inconstitucionalidade passível de controle judicial. Em todo caso, porém, será possível confrontar a legislação com a situação fática, no intuito de verificar o grau de efetividade do princípio e sua necessidade de concretização, a qual poderá ocorrer por meio da decisão judicial.

4.2.3 *Segurança jurídica*

A segurança jurídica proporciona a estabilidade dos valores positivados na ordem constitucional. Trata-se de um aspecto objetivo que acarreta nos cidadãos destinatários das normas a certeza do direito.⁹⁸

O princípio da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput, e incs. XXXVI a LXXIII) é considerado um dos princípios basilares da República e representa uma das principais garantias do pacto democrático entre o Estado e os cidadãos. Por esse princípio, os cidadãos ficam resguardados de atuações arbitrárias do Estado. A conduta dos administradores públicos deve estar moldada nos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição, que dispõe que a Administração Pública direta e indireta deverá respeitar o princípio da legalidade.

Certamente o princípio da segurança jurídica não foi explicitado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal como uma das balizas da Administração Pública por já figurar no *caput* do art. 5º do Texto Fundamental. É em razão da necessidade de segurança jurídica que outros princípios foram construídos, como o respeito ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada e ao direito adquirido.

⁹⁸ Carlos Aurélio Mota de Souza aponta a distinção entre a segurança jurídica e a certeza do direito: “A segurança vem das leis firmes que o Estado promulga para o bem dos cidadãos e da sociedade; e a certeza do sujeito advém do conhecimento dessas leis, da valoração de seu conteúdo (compreende que é um bem para si e os demais; ‘fazer o bem, evitar o mal’ é o conteúdo da previsibilidade de *homo medius*, razoável, comum).” (SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança jurídica e jurisprudência**: um enfoque filosófico-jurídico. São Paulo: LTr, 1996. p. 26).

No Estado Democrático de Direito, a função do princípio em comento é preservar os direitos fundamentais e a unidade da Constituição. O princípio da segurança jurídica está relacionado de forma direta com a efetivação dos direitos fundamentais, o que se reflete por meio de princípios que permitem ao ordenamento jurídico brasileiro assegurar a estabilidade das relações jurídicas, dentre eles a legalidade, a irretroatividade da lei, o devido processo legal, o respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido etc.

A atuação da Administração Pública deve decorrer de preceitos legais preestabelecidos e ser pautada, ainda, pelos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O princípio da legalidade estabelece um marco para a evolução do Estado moderno, na medida em que impôs ao Estado a submissão às mesmas leis a que estavam submetidos os cidadãos, titulares do poder soberano. Inicialmente, representava a garantia de que o Estado respeitaria os direitos individuais e buscava estabelecer distinção o poder exercido conforme a lei e o poder exercido de modo arbitrário.⁹⁹ Entretanto, em uma sociedade complexa e plural, em que cada vez há mais incertezas, a multiplicação dos atos reguladores como as medidas provisórias, os decretos, as instruções normativas, as portarias etc. acarretou um abalo na segurança representada pela generalidade e abstração da lei.¹⁰⁰ A noção de segurança jurídica, no Estado Democrático de Direito, perde seu fundamento calcado no princípio da legalidade e passa a buscar a diminuição dos riscos aos direitos fundamentais.

Atualmente, o princípio da legalidade deve ser entendido como sujeição dos atos da Administração ao direito, compreendido em seu aspecto material e não meramente formal. Por essa razão, tanto o desrespeito às regras como a qualquer princípio é entendida como violação à legalidade em sentido amplo. Esse afastamento do positivismo e vinculação do direito administrativo a um modelo baseado em princípios tem o objetivo de legitimar a atuação administrativa em busca da eficiência quanto à efetivação dos direitos fundamentais.

Por isso, não se pode admitir que decretos, instruções ou quaisquer outros atos normativos invadam a competência reservada à lei ordinária para imponem exigências não previstas em lei. Por seu turno, a lei regulamentadora do direito previsto na Constituição não

⁹⁹ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**: comentários à lei de improbidade administrativa. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 184.

¹⁰⁰ Observa Carlos Aurélio Mota de Souza que as mudanças legislativas contínuas, principalmente em áreas coo os direitos administrativo, previdenciário e tributário, atentam contra a segurança jurídica (SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança jurídica e jurisprudência**: um enfoque filosófico-jurídico. São Paulo: LTr, 1996. p. 92).

pode suprimir ou restringir o exercício do direito fundamental. O próprio princípio da legalidade, portanto, submete-se aos contornos do direito fundamental material. Para que seja possível a verificação da integridade do direito fundamental, a decisão administrativa que concede ou nega o benefício previdenciário deve ser devidamente motivada. As violações ao princípio da legalidade deverão ser objeto de controle dos atos da Administração pelo Poder Judiciário, já que, a lei não poderá excluir da apreciação desse Poder lesão ou ameaça a direito, ainda que tal lesão ou ameaça partam da própria Administração.

A Constituição, ao assegurar a unidade do ordenamento jurídico, traz segurança à ordem de valores nela expressos. Consoante afirma Carlos Aurélio Motta de Souza, a segurança jurídica possui, dentre seus aspectos positivos, a promoção da igualdade material: “Na Constituição, a segurança serve, ao fim de tudo, para ajudar a promover a igualdade real, ou Justiça social, começando por remover o obstáculo do desequilíbrio de poder numa sociedade democrática.”¹⁰¹

A estabilidade das relações entre o Estado e os cidadãos se insere no contexto das garantias constitucionais criadas para a efetivação dos direitos, dentre elas a previsão de apreciação de eventuais lesões a esses direitos pelo Poder Judiciário. A atuação judicial na concretização dos direitos, portanto, deve ser reconhecida como aspecto integrante das garantias fixadas na Constituição para a preservação da segurança jurídica. Anota Carlos Aurélio Mota de Souza que a jurisprudência é fonte da segurança jurídica, já que “[...] os julgados não valem só para as partes, mas também para todo o ordenamento [...]”. A segurança da coisa julgada é superior à da lei. Trata-se da concretização da interpretação da lei geral particularizada no caso singular.¹⁰²

A conclusão a que se chega é que a atividade judicial de efetivação do direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais, assim como de outros direitos prestacionais, não viola a segurança jurídica representada pela legalidade. A análise do direito sob o enfoque constitucional acarreta a necessidade de observação dos princípios constitucionais, a partir da hermenêutica, no sentido de chegar-se a uma decisão fundamentada e dotada de racionalidade. Essa decisão, ademais, não pode desconsiderar outros aspectos, como os históricos, sociológicos e econômicos.

¹⁰¹ SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança jurídica e jurisprudência**: um enfoque filosófico-jurídico. São Paulo: LTr, 1996. p. 88.

¹⁰² Ibid., p. 35, 37.

4.3 O Poder Judiciário interpretação no direito previdenciário

4.3.1 Interpretação no direito previdenciário

A interpretação consiste na concretização da lei em cada caso, ou seja, na sua aplicação.¹⁰³ Conforme propõe Hans-George Gadamer, compreender é também aplicar. A aplicação determina a tarefa de compreensão desde o princípio e no conjunto da interpretação.¹⁰⁴

A finalidade da interpretação é a determinação dos significados das normas. Para Luís Roberto Barroso, toda norma jurídica precisa ser interpretada. Assim, o mencionado autor não partilha a posição de Konrad Hesse, para o qual a atividade de revelar o conteúdo da norma constitucional, em situações que não suscitam dúvidas, não se trata de interpretação.¹⁰⁵ Segundo Konrad Hesse, a interpretação propriamente dita se refere à atividade de revelar, por meio de um procedimento racional e controlável, o sentido da norma nos casos em que a Constituição não fornece resposta conclusiva.

Sem a atuação mediadora do intérprete, os enunciados normativos que compõem o ordenamento jurídico são apenas normas potenciais.¹⁰⁶ É preciso ter em mente também que a interpretação é uma atividade contextualizada e por isso deve considerar determinadas condições históricas e sociais,¹⁰⁷ o que remete à importância do estudo das especificidades em que se deu a formação da força de trabalho rural no Brasil.

A interpretação constitucional pode se referir à aplicação direta de uma norma constitucional ou a uma operação de controle de constitucionalidade de uma norma

¹⁰³ Segundo Ernst-Wolfgang Böckenförde, a interpretação é diferente da concretização. Enquanto aquela se volta para a compreensão de algo precedente, esta se dirige para a realização criativa de uma pauta futura. (BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. **Escritos sobre derechos fundamentales**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993. p. 126-127 apud COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 151.

¹⁰⁴ GADAMER, Hans-Georg. **Verdad y método**. Salamanca: Sígueme, 1993. p. 380, 396, 401 apud COELHO, I. M., 2009, op. cit., p. 90.

¹⁰⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 109-110. Afirma Konrad Hesse: “Onde não existem dúvidas, não se interpreta e, muitas vezes, também não é necessária interpretação.” (HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 53-54).

¹⁰⁶ GRAU, Eros Roberto, **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 72.

¹⁰⁷ COELHO, I. M., 2009, op. cit., p. 99. Com visão semelhante, baseada no pragmatismo, sustentando a necessidade do conhecimento do contexto histórico e político para a interpretação, Cf. DIMOULIS, Dimitri. Moralismo, positivismo e pragmatismo na interpretação do direito constitucional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 88, v. 769, p. 26, nov. 1999.

infraconstitucional. A Constituição possui determinadas peculiaridades que lhe conferem posição de destaque dentro do sistema jurídico. Dentre elas, Luís Roberto Barroso sublinha os seguintes aspectos: a) a superioridade hierárquica; b) a natureza da linguagem; c) o conteúdo específico; d) o caráter político.¹⁰⁸

O princípio da supremacia da Constituição, assentado sobre o conceito de rigidez constitucional, é uma das características dos sistemas jurídicos modernos e confere ao texto constitucional um caráter paradigmático e subordinante em relação a todo o ordenamento.

A linguagem constitucional expressa princípios dotados de elevado grau de abertura e abstração, referidos a valores compartilhados pela comunidade. Esses princípios carecem de densificação, a qual é efetivada por meio da interpretação. Por isso, Luís Roberto Barroso afirma que “[...] também os juízes exercem competências discricionárias [...] sempre que se possa conceber que a norma admita mais de uma interpretação razoável [...]”, o que ocorre nos casos difíceis (*hard cases*).¹⁰⁹

Quanto ao conteúdo, além de normas de conduta, o texto constitucional abriga normas de organização, que estruturam organicamente o Estado e disciplinam a criação e o modo de aplicação das normas de conduta. Além das normas de organização, a Constituição possui normas programáticas, que estabelecem determinados programas de ação que pautam a atuação do poder público.

As normas constitucionais também possuem um caráter político que revela as opções feitas pelo poder constituinte. Por isso, a própria jurisdição constitucional se reveste de uma dimensão política. Não obstante, a interpretação da Constituição é uma tarefa política, como conclui Luís Roberto Barroso:

A interpretação da Constituição, a despeito do caráter político do objeto e dos agentes que a levam a efeito, é uma tarefa jurídica, e não política. Sujeita-se, assim, aos cânones de racionalidade, objetividade e motivação exigíveis das decisões proferidas pelo Poder Judiciário.¹¹⁰

Os métodos clássicos de interpretação constituem contribuição de Friedrich Carl von Savigny, jurista alemão e um dos fundadores da Escola Histórica do Direito, que distinguiu os elementos gramatical, histórico e sistemático, aos quais foi posteriormente acrescentado o teleológico, por influência de Rudolf von Ihering.

¹⁰⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 111.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 111, nota 18.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 116.

O elemento gramatical se assenta no conteúdo semântico das palavras que compõem o texto da norma. Toda interpretação deve ter como ponto de partida o texto da norma.¹¹¹ Daí a importância desse método, pelo qual deve ser iniciado o processo interpretativo.

A interpretação histórica, por seu turno, procura remontar o processo de criação da norma, buscando revelar a vontade histórica do legislador por meio dos precedentes legislativos e dos trabalhos preparatórios. Trata-se de uma forma de interpretação sujeita a limites, já que, como ressalta Luís Roberto Barroso, “Nem mesmo o constituinte originário pode ter a pretensão de aprisionar o futuro.”¹¹²

Por sua vez, a interpretação sistemática se baseia na ideia de unidade do ordenamento jurídico, buscando o intérprete a compreensão do sistema como um todo.

A interpretação teleológica está relacionada à procura pela finalidade da norma, que poderá revelar a sua razão de ser ou o valor jurídico por ela amparado. Na aplicação da lei, o juiz deverá atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, art. 5º).¹¹³ Na interpretação dos direitos fundamentais, deverão preponderar os objetivos traçados pelo constituinte no art. 3º do Diploma Maior, dentre eles a solidariedade, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos.

Os métodos clássicos de interpretação não podem considerados isoladamente, já que nenhum deles deve ser individualizado de forma independente, pois constituem elementos que se integram para o êxito da interpretação.¹¹⁴

A interpretação constitucional, na sociedade complexa e plural dos dias atuais, demanda a utilização de outros métodos para além das possibilidades interpretativas fornecidas pelos métodos clássicos. Deve-se considerar que a formação da unidade política e também da ordem jurídica se dá num processo histórico concreto. Por essa razão, não é possível interpretar nenhum texto jurídico senão a partir de problemas concretos, uma vez que “[...] é somente na sua aplicação aos fatos da vida e na concretização, que assim

¹¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 131.

¹¹² *Ibid.*, p. 139.

¹¹³ BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹¹⁴ COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 104.

necessariamente se processa, que se revela completamente o conteúdo significativo de uma norma e ela cumpre a sua função de regular situações concretas.”¹¹⁵

Dessa forma, a interpretação deve partir dos problemas da vida concreta. A tópica proporciona orientações sobre como argumentar a partir de problemas. O discurso jurídico não busca a verdade, mas, por sua característica retórica, é voltado para a persuasão e obtenção da adesão da comunidade às decisões jurídicas.

O modo de pensar problemático, calcado na busca de premissas, orienta a argumentação como um processo aberto a partir do problema concreto e, por meio do confronto dialético entre os lugares comuns (*topoi*), conduz à solução adequada.¹¹⁶ O foco da interpretação parte do problema para a norma.

A proposta tópico-retórica de Theodor Vieweg propicia a interpretação constitucional aberta em uma sociedade plural:

Nas sociedades heterogêneas e pluralistas, as constituições acabam resultando de compromissos. Por isso as constituições apresentam uma estrutura aberta e pluralista, com certa indeterminação e estabilidade problemática, o que favorece o estilo tópico, como uma hermenêutica também aberta, que facilita a mudança da constituição.¹¹⁷

A realização da justiça no caso concreto está entre os valores consagrados pelo Estado Democrático de Direito. Para resguardar a segurança jurídica, entretanto, a interpretação deve se dar por meio de uma operação racional e passível de ser submetida a controle. A formação da unidade política deve ser procedimentalmente ordenada.

A Constituição, entendida como “[...] *ordem fundamental jurídica da coletividade* [...] determina os princípios diretivos, segundo os quais deve formar-se a unidade política e tarefas estatais ser exercidas [...]”¹¹⁸ Constitui, dessa forma, “[...] o plano estrutural fundamental, orientado por determinados princípios de sentido, para a configuração jurídica de uma coletividade [...]”¹¹⁹

¹¹⁵ COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 78.

¹¹⁶ ANDRADE, Christiano José de. **O problema dos métodos da interpretação jurídica**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992. p. 72.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 77.

¹¹⁸ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 37. (grifo do autor).

¹¹⁹ HOLLERBACH (Anm. 19) s. 46 apud HESSE, loc. cit.

A Constituição deve ser compreendida como uma unidade na vida histórica. Tem como característica ser incompleta e sujeita a alterações no tempo. Em razão da amplitude e da abertura do texto constitucional, a tarefa hermenêutica é fundamental para a concretização das normas constitucionais.

Com essas considerações, Konrad Hesse estabelece a hermenêutica concretizadora a partir do conceito de *Bildung* (formação). A interpretação, no sentido da concretização da vontade normativa da Constituição, depende da atividade administrativa ou jurisdicional, mas também do êxito na formação da unidade política.

A normatividade da Constituição se insere em uma ordem histórico-concreta e por isso deve considerar a inclusão da realidade a ser ordenada no interior da historicidade do Estado. O conteúdo da norma deve ser desenvolvido a partir da pré-estrutura (*Vor-Struktur*) da tradição e pré-compreensão (*Vorverständnis*) do intérprete e do problema concreto a ser solucionado. É necessária a compreensão prévia do conteúdo da norma, que poderá ser realizado apenas a partir da relação entre a norma e as condições de vida concretas. As particularidades dessas condições constituem o *âmbito da norma*, enquanto que o texto da norma integra o *programa da norma* integrante do tipo normativo.¹²⁰ A interpretação pode levar, dessa forma, à mutação constitucional sem alteração de seu texto, á que o *âmbito da norma* está sujeito a alterações históricas.¹²¹

O conteúdo da norma, de acordo com o método hermenêutico-concretizador, é extraído a partir de uma operação complexa que considera a pré-compreensão do intérprete e as condições históricas em que a norma irá ser interpretada. Só a partir dessa etapa é que irá ser submetido o fato da vida a ser regulado no intuito de chegar-se à decisão.¹²²

A interpretação da Constituição é o maior desafio quando ocorre o confronto entre o seu texto e qualquer outra lei ou ato normativo. Assim, a forma de interpretação das normas constitucionais que possui maior relevo para as constituições rígidas é a realizada pelo Poder Judiciário. É o que aponta José Duarte Neto:

O sentido primeiro das Constituições Rígidas é transformado e atualizado por meio do controle de constitucionalidade, que abre caminho para uma complexa dialética sobre a natureza, princípios e institutos de Direito Constitucional.

[...]

¹²⁰ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 50-51.

¹²¹ *Ibid.*, p. 51.

¹²² *Ibid.*, p. 53.

O emprego da interpretação jurisdicional como instrumento fundamental de atualização tem a Constituição americana como padrão. Tal se deve pela adoção do Princípio da Supremacia Judiciária, que permite que os conflitos entre os atos do Governo e a Constituição sejam decididos em instância final pela Suprema Corte.¹²³

O método de interpretação dos direitos fundamentais sociais deverá considerar o problema. Os métodos clássicos de interpretação são aplicáveis a diversas situações nas quais o modelo subsuntivo positivista pode oferecer uma solução adequada.

Para obter-se a máxima efetividade dos direitos sociais fundamentais, entretanto, é necessário valer-se do método hermenêutico-concretizador, capaz de, a partir do problema, canalizar a força normativa dos dispositivos constitucionais para a concretização dos direitos sociais fundamentais.

Nos chamados casos difíceis, em que pode haver colisão entre princípios, mas também para verificar se a operação de subsunção atende à necessidade de efetividade dos direitos, a técnica de ponderação se mostra adequada como um modelo racional fundamentado de solução de colisões e de verificação da constitucionalidade da regulamentação ordinária dos direitos.

4.3.2 *Papel do Poder Judiciário na interpretação do direito previdenciário*

O controle de constitucionalidade no Brasil adota um modelo eclético em que convivem formas preventivas e repressivas de análise da constitucionalidade de leis e atos normativos. Dentre as formas repressivas, convivem as modalidades de controle concentrado, exercido, na esfera federal, pelo STF, que busca retirar do ordenamento jurídico a lei ou ato normativo contrários à Constituição, e o controle difuso, que pode ser exercido por qualquer órgão do Poder Judiciário e cuja decisão vale apenas para as partes envolvidas.

A frustração dos direitos previdenciários dos trabalhadores do campo na via administrativa os conduz à busca da tutela jurisdicional. O Estado cumpre a sua função jurisdicional por meio do processo, dotado das garantias constitucionais e composto por um complexo de atos que tendem à solução do litígio. A tarefa mais complexa na efetivação do direito à previdência diz respeito à interpretação das normas constitucionais e à forma como deverá ser aplicada a legislação previdenciária.

¹²³ DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 168.

O esforço para a ampliação do acesso ao Judiciário aumentou o tempo de tramitação dos processos e trouxe também o problema da ineficácia das decisões. Os tribunais e juízos singulares passaram a acelerar os julgamentos, produzindo decisões cada vez mais genéricas e baseadas em um modelo de subsuntivo, constituído exclusivamente de regras, o que pode ser verificado principalmente nos Juizados Especiais Federais, instâncias judiciais criadas para atender ao grande volume de demandas de menor complexidade cuja apreciação compete à Justiça Federal.¹²⁴ Essas práticas têm gerado uma jurisprudência reiterativa em relação a determinados temas, dentre eles aqueles ligados ao trabalhador rural, que muitas vezes refletem posicionamentos que impedem a efetivação dos direitos sociais e em outras acaba concedendo o benefício em situações não previstas em lei e nem acobertadas pela fundamentalidade constitucional do direito.

Há, além disso, diversos preconceitos e compreensões equivocadas em relação a esses trabalhadores, criados por uma prática judiciária distanciada da realidade social, que muitas vezes gera a exclusão e em outras acarreta a injustiça para a coletividade na tentativa de efetivar a inclusão desses trabalhadores. Não é incomum encontrar julgados que sequer diferenciam um segurado especial de um empregado rural diarista ou boia-fria.¹²⁵

A interpretação do direito previdenciário, portanto, deverá partir do problema colocado para, por meio dos métodos clássicos de interpretação, chegar-se a uma solução. Entretanto, em se tratado de um direito fundamental, após a tarefa de interpretação do direito, a solução deve ser sempre confrontada com os princípios constitucionais, a fim de verificar se a regra aplicável é compatível com o sistema, bem como se tem o efeito de concretizar o comando constitucional e solucionar eventuais antinomias. O controle é de legalidade e constitucionalidade, portanto, podendo adentrar no mérito do ato decisório preferido na esfera administrativa para conformá-lo ao sistema constitucional de proteção dos direitos sociais.

Ao se analisar um problema concreto ligado ao direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais, impõe-se ter em mente os aspectos históricos, sociológicos, políticos e econômicos que acarretaram e até hoje acarretam uma situação de exclusão incompatível com a igualdade reconhecida pela constituição de 1988. Inocêncio Mártires Coelho destaca que os

¹²⁴ Os juizados especiais surgiram para ampliar o acesso à justiça e trazer celeridade à solução das demandas. No início, a Lei n. 9.099/1995 disciplinou-os no âmbito do Poder Judiciário nos Estados. A experiência mostrou-se proveitosa e ensejou a criação dos Juizados Especiais Federais, o que foi feito pela Lei n. 10.259, publicada em 13 de julho de 2001, com início de vigência seis meses após. Em abril de 2013, conforme informação da Secretaria do Juizado Especial em Franca, em consulta ao sistema informatizado, havia 235 mil processos pendentes de julgamento pela Turma Recursal do Estado de São Paulo.

¹²⁵ Cf. *supra*, item 2.3.1.1.

fatos sociais determinam a constante criação e regeneração dos modelos jurídicos, que são atualizados e ajustados pelos operadores do direito, para revalidá-los e, dessa forma, preservar a sua força normativa.¹²⁶

Pode-se objetar contra o que vem sendo aqui exposto que também outros direitos previdenciários também devem ser interpretados da maneira ora recomendada. Entretanto, os elementos de ordem histórica, sociológica e de política econômica que deram origem à força de trabalho no Brasil demonstram séculos de exclusão do trabalho pelas políticas que favoreceram setores detentores do poder, como os proprietários de escravos, os latifundiários e a agroindústria. Em relação à proteção previdenciária, foram décadas de exclusão e de preconceito que seguem até os dias atuais.

Por isso, defende-se uma política previdenciária inclusiva por parte das autoridades administrativas e, pelo Poder Judiciário, em substituição da mera subsunção por uma análise crítica da própria legislação previdenciária, garantindo-se, assim, a segurança jurídica em relação aos direitos fundamentais dos trabalhadores rurais e não somente em relação à legislação regulamentadora que insiste muitas vezes em seguir a contramão das expectativas constitucionais de efetivação do direito à aposentadoria.

Na Constituição de 1988, a efetivação da justiça foi destacada principalmente pela transformação do processo em um espaço democrático de debate, cercado das garantias necessárias ao atingimento dessa meta. Ampliou-se o acesso à jurisdição e também o papel do Poder Judiciário.

Por meio da atuação dos magistrados, tem sido possível corrigir diversas distorções que até hoje corrompem a eficiência da Administração Pública brasileira.

A Constituição incumbiu à Justiça Federal o julgamento das ações que versam sobre matéria previdenciária, delegando essa tarefa à Justiça Estadual nas comarcas em que não houver sido instalada subseção judiciária da Justiça Federal. Apesar do questionamento que se faz atualmente sobre a necessidade de manter essa competência delegada, em função da ampliação da Justiça Federal, verifica-se que em muitos locais a competência da Justiça Estadual para o julgamento das causas previdenciárias tem sido importante fator de inclusão social, principalmente para os trabalhadores rurais, os quais residem em sua maioria em lugares em que o acesso à Justiça Federal é mais difícil.

¹²⁶ COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 79.

O direito à previdência social abrange diversos benefícios e foi objeto de regulamentação detalhada na legislação infraconstitucional. Contudo, a multiplicação de leis só aumenta as possibilidades interpretativas, o que, em vez de trazer mais segurança jurídica, acaba produzindo o efeito contrário. O magistrado se coloca o dilema entre garantir a segurança jurídica e a previsibilidade do sistema de um lado e, de outro, promover a justiça no caso concreto, ainda que para isso tenha de desprezar a literalidade da norma.

4.3.3 *Ativismo judicial*

A expansão da jurisdição sobre questões políticas, tradicionalmente incumbidas aos poderes Legislativo e Executivo, conferiu um papel de destaque ao Poder Judiciário, dando origem à expressão *ativismo judicial*, que, apesar de comportar mais de uma acepção, está relacionada de modo geral à atividade judicial além dos poderes conferidos pela Constituição. O ativismo judicial, para Luís Roberto Barroso, constitui “[...] a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance.”¹²⁷

Nos EUA, a jurisprudência progressiva em matéria de direitos fundamentais provocou uma reação conservadora que acarretou uma conotação depreciativa ao ativismo, atribuindo-lhe o sentido de uma atitude a ser evitada pelos juízes.¹²⁸

A ideia de ativismo expressa um modo de atuação em prol de um objetivo específico. Nesse sentido, fala-se, por exemplo, em *ativista de direitos humanos*, *ativista ambiental*, *ativista de esquerda*, *ativista das redes sociais* etc. Não há propriamente espécies de ativismo judicial, mas diferentes significações. É possível identificar pelo menos dois sentidos opostos da expressão: a) *ativismo judicial construtivo*: como atividade proativa que busca concretizar a Constituição ante a omissão dos demais poderes do Estado; b) *ativismo judicial reativo*: como exercício impróprio da atividade judicial, caracterizado como uma deturpação do poder destinada a fazer a justiça subjetiva do juiz.

Na primeira acepção, tendo em vista a carga pejorativa atribuída ao sufixo “*ismo*”, que relaciona a atuação dos magistrados com uma ideologia, podendo fazer referência à

¹²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Gianotti de; NOVELINO, Marcelo. (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 234.

¹²⁸ Ibid., p. 233.

postura predeterminada de atuação contramajoritária (característica da segunda acepção), deve-se preferir a expressão *atividade judicial construtiva*.

No Brasil, a Constituição de 1988 ressaltou o papel do Poder Judiciário, atribuindo-lhe a função de ser a instância derradeira de tutela dos valores consagrados no texto constitucional (dos quais, cumpre dizer, os outros poderes também são guardiões). Praticamente todas as questões que possuem relevância política são conduzidas para a sede judicial.

A omissão dos poderes Legislativo e Executivo contribui para o ativismo judicial, mas também é certo que a demora pela definição de diversos temas no âmbito dos tribunais superiores tem sua parcela de contribuição para a inefetividade dos direitos e a multiplicação de demandas.

A *atividade judicial construtiva* é necessária para a concretização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, dentre eles o direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria por idade. Nesse sentido construtivo, a atividade judicial se utiliza da hermenêutica para interpretar e aplicar a Constituição, sanando omissões e excessos legislativos e do Poder Executivo.

A decisão que efetiva o direito no caso concreto, procedendo ao controle necessário sobre o ato de indeferimento do benefício, deve ser absorvida pela Administração no intuito de minimizar as posturas e condutas contrárias à concretização dos direitos.

O ativismo que decorre da ampliação dos poderes dos magistrados em razão da Constituição ou de lei, outorgado, portanto, pelo Poder Constituinte ou pelo Legislativo, não se trata de ativismo, mas de exercício da competência constitucional.

De outro lado, deve ser evitado o ativismo reativo, representado por decisões pautadas em um critério subjetivo de justiça que não encontra amparo no texto constitucional. Nesse caso, a decisão constitui uma reação à suposta injustiça do caso concreto, extremamente comum em matéria previdenciária.

Aponta-se geralmente que o ativismo judicial acarreta ofensa aos princípios da separação dos poderes, do Estado Democrático de Direito e da democracia. Luís Roberto Barroso assim descreve as críticas ao ativismo judicial: a) as de natureza político-ideológica, como a *dificuldade contramajoritária* apontada por Alexander Bickel; b) a falta de *capacidade institucional* e de conhecimento científico para decidir temas de grande complexidade; c) o risco de *efeitos sistêmicos* imprevisíveis em razão dos possíveis impactos de decisões caso a caso sobre a política econômica ou um serviço público; d) a limitação e

elitização do debate, excluindo os que não têm acesso à linguagem e às instâncias de discussão jurídica.¹²⁹

O ativismo judicial não deve ser confundido com a judicialização, fenômeno que diz respeito à resolução de questões políticas pelo Poder Judiciário, normalmente relacionadas a temas polêmicos. A atuação dos poderes Legislativo e Executivo não acompanhou a evolução democrática da sociedade e, diante da constitucionalização dos direitos, houve a diversas questões de natureza política passaram a ser solucionadas pelo Judiciário.

A extensa judicialização das políticas de previdência social decorre da omissão legislativa e da Administração Pública em adotar as medidas necessárias à concretização dos direitos fundamentais. A concessão judicial de benefícios em situações nas quais não estão presentes os requisitos legais (quando não existe, por exemplo, a comprovação de indeferimento na esfera administrativa),¹³⁰ também contribui para uma cultura de judicialização das políticas de previdência social.

O ativismo judicial também não pode ser confundido com o erro judiciário,¹³¹ já que naquele, há uma tomada de posição deliberada em relação ao resultado pretendido, fundamentado na suposta realização da justiça no caso concreto, segundo critérios exclusivamente subjetivos. No erro judiciário, o resultado obtido não decorre de uma atuação deliberada para aquele fim. O erro pode ser quanto aos pressupostos fáticos ou sobre a própria interpretação do direito. Um erro judiciário comum que pode ser apontado em matéria de previdência dos trabalhadores rurais é a suposição de que não havia custeio para os benefícios concedidos a esses trabalhadores antes da Lei n. 8.212/1991.¹³²

¹²⁹ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Gianotti de; NOVELINO, Marcelo. (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 235-237.

¹³⁰ Giovanni Bigolin destaca que os benefícios previdenciários são “[...] uma posição jurídica subjetiva patrimonial de natureza pública, de cunho disponível [...]” e conclui que o requerimento administrativo é um pressuposto indispensável por meio do qual se revela a existência do risco social apto a permitir a concessão do benefício (BIGOLIN, Giovanni. O requerimento administrativo e o controle judicial dos benefícios previdenciários. In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org.). **Temas atuais de direito previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 55, 71).

¹³¹ Como afirma Paulo Gustavo Gonet Branco, “O erro da decisão deve ser tratado como tal, não sendo o caso de minorar-lhe a ácida realidade mediante o emprego da expressão *ativismo judicial*, que, aí sim, soaria eufemística. Não é de deliberação errada que se cuida quando se fala emativismo.” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Gianotti de; NOVELINO, Marcelo. (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 399).

¹³² BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. p. 14.801. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Por fim, há de se indagar, ante a fluidez do conceito de ativismo judicial, se é possível afirmar que esse fenômeno representa um problema para o direito. Quanto à opinião comum de que os juízes têm uma postura ativista buscando substituir a atuação dos demais poderes, ou seja, o ativismo, enquanto crítica à postura de determinadas decisões judiciais, é uma realidade.

Entretanto, a possibilidade de, objetivamente, rotular-se a postura do juiz como ativista não possui fundamentos sólidos. Isso porque se houve omissão ou restrição inconstitucional dos poderes Legislativo e Executivo, a atividade judicial de controle estará em consonância com os princípios constitucionais. De outro lado, se a atuação do magistrado no caso concreto excedeu os poderes que lhe foram atribuídos pela Constituição, o caso não é de ativismo, mas de exercício arbitrário do poder. Não há, enfim, uma margem de discricionariedade dentro da qual o juiz possa optar por uma postura ativista ou de contenção judicial. Apesar de aparentemente aporética, a questão do ativismo permeia grande parte do debate constitucional atual, talvez por inserir-se, também ela, em uma sociedade complexa e plural, nos contornos da política de freios e contrapesos instituída para garantir a democracia.

4.4 Importância dos princípios na interpretação do direito previdenciário

Em razão da complexidade da sociedade atual, não é possível que a Constituição preveja de modo detalhado as medidas que deverão ser utilizadas para a concretização dos direitos sociais. Daí a necessidade de uma Constituição fundada em princípios, porquanto as leis são cada vez mais genéricas e sujeitas à complementação normativa.

Uma das constatações mais relevantes para a aplicação do direito previdenciário é a de que esse sistema é formado por um conjunto de normas que é regido por princípios que possuem assento na Constituição Federal. A seguridade social está edificada sobre princípios que traduzem uma ordem de valores direcionados à garantia da efetivação da dignidade humana por meio da proteção previdenciária.

O direito à previdência social abrange diversos benefícios e foi objeto de regulamentação detalhada na legislação infraconstitucional. Contudo, a multiplicação de leis aumenta as possibilidades interpretativas, em prejuízo da noção clássica de segurança jurídica.

No que diz respeito especialmente ao direito previdenciário, há uma grande quantidade de leis e atos normativos¹³³ que devem ser interpretados a partir dos princípios constitucionais. Por isso, o estudo do direito fundamental à previdência do trabalhador rural, no paradigma do Estado Democrático de Direito, deve passar pela análise dos princípios constitucionais e democráticos. A interpretação do direito previdenciário deve ser feita “[...] a partir da Constituição e não a partir dos atos normativos infraconstitucionais ou mesmo dos atos administrativos que, aparentemente, possuem efeito normativo.”¹³⁴

Os princípios sintetizam os valores mais relevantes do ordenamento jurídico e possuem múltiplas funções, desde a inspiração da criação legislativa e da construção jurisprudencial até o preenchimento das lacunas existentes no ordenamento jurídico. Atuam na aplicação e na integração e do direito previdenciário, bem como na a densificação dos direitos fundamentais e na concretização da força normativa da Constituição. Podem ser aplicados diretamente a determinada relação jurídica, além de funcionarem como critério de interpretação constitucional, irradiando-se por todo o sistema normativo e condicionando a interpretação das normas jurídicas pelos poderes incumbidos da sua aplicação.¹³⁵ Anota Inocêncio Mártires Coelho que os princípios jurídicos servem também como fatores de unidade política, pois possibilitam pactos de convivência que permitem o consenso sobre leis fundamentais.¹³⁶

Para que se considere uma determinada norma como um princípio, é necessário distinguir entre regras e princípios. Para José Joaquim Gomes Canotilho, distinguir entre regras e princípios é uma tarefa complexa.¹³⁷

A diferença entre regras e princípios, segundo Ronald Dworkin, é de natureza lógica e se revela pelo modo que cada qual é aplicado. Partindo de uma crítica ao positivismo de Herbert Hart, Ronald Dworkin afirma que a norma é gênero composto de duas espécies, a saber: princípios e regras. Estas se aplicam como proposições disjuntivas, ou seja na base do

¹³³ O direito fundamental à previdência social é definido pela Lei de Custeio e pela Lei de Benefícios, as quais, por sua vez são regulamentadas pelo Decreto n. 3.048/1999. No escalão imediatamente inferior está, dentre outras, a Instrução Normativa n. 45/2010, inúmeras portarias, circulares, ordens de serviço, memorandos etc.

¹³⁴ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 58.

¹³⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 156-160.

¹³⁶ COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 57.

¹³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1160.

tudo ou nada: se a regra é válida em relação a determinado fato, é aplicada; se não é, deixa de ser aplicada:

A diferença entre princípios e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que a regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.¹³⁸

Os princípios, por seu turno, atuam de modo diverso, pois deles não se seguem consequências jurídicas automáticas,¹³⁹ mas enunciam razões que conduzem os argumentos em uma determinada direção. Os princípios possuem dimensões de peso ou importância que as regras não têm.¹⁴⁰ Estas regulam condutas e se excluem no caso de antinomia, ao passo que os princípios possuem alto grau de abstração e coexistem com outros princípios, mesmo que em conflito no caso concreto.

A partir da distinção proposta por Ronald Dworkin, Robert Alexy também entende que os princípios são qualitativamente distintos das regras. Para este último, entretanto, os princípios constituem “mandamentos de otimização” e podem ser cumpridos em diferentes graus. As colisões entre princípios, para ele, se resolvem mediante uma regra de ponderação. É possível estabelecer, para ele, uma relação em abstrato entre os princípios, de modo que a decisão ideal seria a que melhor satisfizesse todos os princípios em colisão. Assim, é possível, leciona Robert Alexy, que os princípios sejam aplicados parcialmente.¹⁴¹

A previdência social, assim como a saúde e a assistência, a partir de Constituição de 1988, encontra seu fundamento em sede constitucional. Assim, cumpre analisar especialmente o conflito entre os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial e da contrapartida, de um lado, e o da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, de outro.

¹³⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 39.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 40. Ronald Dworkin esclarece que “Mesmo aqueles que mais se assemelham a regras não apresentam consequências jurídicas que se seguem automaticamente quando as condições são dadas.”

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹⁴¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. *passim*.

4.4.1 Conflito entre princípios constitucionais

Considerados de modo abstrato, os princípios têm a mesma relevância constitucional e podem ser relativizados em razão das circunstâncias de cada caso, conforme a ponderação do intérprete.¹⁴²

A complexidade da sociedade e, conseqüentemente, dos casos que demandam a tutela jurisdicional, bem como o amplo rol de princípios que alçaram o *status* constitucional, fazem aparecer para o intérprete a colisão entre princípios, que se resolve conforme as peculiaridades de cada caso. Os princípios provocam momentâneos “[...] estados de tensão ou de mal-estar hermenêutico, que o operador jurídico *prima facie* verifica serem passageiros e plenamente superáveis no curso do processo de aplicação do Direito.”¹⁴³ O fato de se dar maior ou menor importância a um determinado princípio em determinada situação não significa que nas futuras aplicações a solução será semelhante.

Na busca pela máxima efetivação do direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais, bem como do princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, poderá ser apontada a eventual colisão com os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e da contrapartida. Essa análise deve ser feita a partir da ponderação dos interesses em conflito.

A solução deverá levar em conta a necessidade de previsão de fonte de custeio e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e exige uma análise da situação real do trabalhador rural e o que precisa ser mudado.

Para solucionar antinomias (conflitos de normas), surgiram determinados critérios, como o cronológico, o hierárquico e o da especialidade, os quais podem se mostrar insuficientes para a solução dos conflitos entre princípios. Foram identificados, para essa finalidade, os princípios específicos da interpretação constitucional, dos quais Luís Roberto Barroso destaca os seguintes: princípio da supremacia da Constituição, princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do poder público, princípio da interpretação conforme a Constituição, princípio da unidade da Constituição, e princípio da máxima efetividade.¹⁴⁴

¹⁴² COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 57.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 55.

¹⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 165 et seq.

O princípio da supremacia da Constituição se assenta na “[...] superlegalidade formal e material [...]” da Constituição.¹⁴⁵ É um pressuposto do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. Do ponto de vista formal, representa a fonte primária de toda a legislação inferior, pois está no ápice da pirâmide normativa. Em seu aspecto material, subordina o conteúdo dos atos emanados do poder público em conformidade com os princípios e regras da Constituição.

De acordo com o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público, uma norma é presumida válida a não ser que venha a ser invalidada pelo órgão jurisdicional competente mediante um procedimento racional e motivado tendente a buscar a unidade da Constituição.

Segundo Luís Roberto Barroso, a interpretação conforme a Constituição é a postura de interpretar a norma legal que a mantenha compatível com a Lei Fundamental. Essa interpretação não é a que decorre da leitura óbvia do texto. Outras interpretações que contrastam com o texto constitucional são excluídas.¹⁴⁶ Trata-se de um mecanismo de controle de constitucionalidade afasta a possibilidade de aplicação de determinadas leituras normativas incompatíveis com a Constituição.

O princípio da unidade pressupõe a Constituição como um sistema de normas. A Constituição inaugura um consenso quanto aos princípios elementares da ordem jurídica, o qual, entretanto, não exclui o caráter plural do pacto constitucional. Esse caráter plural das concepções que deram origem à Constituição acarreta a necessidade da unidade na interpretação conforme. Trata-se de uma especificação da interpretação sistemática que busca harmonizar as tensões e contradições normativas.¹⁴⁷

A Constituição é um todo unitário e coerente que constitui a unidade política do Estado e suas normas devem ser interpretadas como um conjunto normativo coeso e direcionado à consecução de suas finalidades básicas (CF, art. 3º). Cumpre ao princípio da unidade afastar as contradições e tensões que possam resultar de determinadas interpretações da Constituição.

Segundo o método hermenêutico-concretizador, o mecanismo de preservação da unidade da Constituição atua de forma semelhante à ponderação de bens ou valores, apontada

¹⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 168.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 194.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 202.

por Robert Alexy como a técnica adequada para solucionar essas tensões e contradições normativas.

Outro princípio importante para a interpretação dos princípios é o da máxima efetividade. Os atos jurídicos, conforme uma análise clássica, poderiam ser vistos a partir dos planos da existência, da validade e da eficácia. Atualmente, é possível identificar um quarto plano, o da efetividade ou eficácia social, que diz respeito ao grau de concretização da norma na realidade dos fatos.

Para a análise da efetividade, importa a distinção dos dispositivos constitucionais em normas de organização, que dizem respeito à estrutura do Estado, normas definidoras de direitos, que criam direitos subjetivos que podem ser exigidos do Estado, e normas programáticas, que traçam diretrizes para serem alcançadas pela atuação dos poderes públicos.¹⁴⁸ Originariamente relacionado ao cumprimento das normas programáticas, atualmente o princípio em referência possui aplicação na efetivação dos direitos fundamentais.

Na interpretação das normas constitucionais, deve-se buscar o sentido que atribua maior efetividade possível à concretização dos direitos. É no plano da efetividade que pode ser apontada a atividade judicial determinada a cumprir um papel mais ativo na concretização das normas constitucionais.

O princípio da concordância prática impõe a necessidade de harmonização entre os bens protegidos pela Constituição no caso de colisões, de modo que, sendo possível, a afirmação de um não signifique o sacrifício total de outro.

4.4.2 Ponderação

O conflito entre regras jurídicas pode ser solucionado segundo os critérios hierárquico, cronológico e da especialidade, por meio dos quais é feita a opção pela regra que se sobressai, afastando a aplicação das demais.

A colisão entre princípios, de outro lado, exige um mecanismo de solução mais complexo tendo em vista que cada princípio, em determinadas circunstâncias, pode assumir uma dimensão de peso específica, o que não invalida os demais, que podem vir a ser aplicados em outra situação concreta. Os princípios, dessa forma, “[...] podem sinalizar

¹⁴⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 261-262.

soluções diametralmente opostas para determinados casos concretos, sem que tal fato denote qualquer inconsistência sistêmica na ordem jurídica.”¹⁴⁹ Não há superioridade formal entre os princípios em tensão, pois a solução é dada na situação concreta.¹⁵⁰

A solução de colisões entre princípios constitucionais deve se dar a partir da análise das circunstâncias do caso concreto em que há interesses contrapostos, o que pode ser feito por meio da técnica de ponderação, a qual considera as dimensões fáticas do problema sem perder de vista os seus aspectos normativos, estabelecendo o peso relativo de cada um dos princípios envolvidos.

O intérprete deve, em um primeiro momento, analisar se o caso concreto está abrangido pela esfera de proteção de mais de um princípio. Posteriormente, analisando a situação concreta, o aplicador busca sopesar os bens em confronto, no intuito de encontrar um ponto de equilíbrio, de forma que a preservação do bem que deve preponderar seja feita por meio da restrição mínima aos demais.

Conforme observa Daniel Sarmento, a ponderação de bens não pode ser obtida a partir de critérios exclusivamente de lógica formal, pois exige a aplicação da “[...] lógica do razoável [...].” Ademais, a solução obtida por meio da ponderação também não pode ser unidirecional, apontando para a prevalência de um único bem, pois eventualmente poderá ceder diante de outros interesses da comunidade.¹⁵¹

4.4.3 *Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade*

O princípio da razoabilidade possui origem a cláusula do devido processo legal do direito norte americano e é utilizado para aferir, no caso concreto, a adequação entre os meios empregados pela Administração e as finalidades contidas na lei, para atingir sua eficácia máxima. Esse princípio permite, na análise do caso concreto, afastar a aplicação da lei positiva de forma excessiva, de forma que possa extrapolar os fins de justiça. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, diante de situações em que é possível que haja alguma liberdade no comportamento da Administração, essa atuação administrativa não pode

¹⁴⁹ SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais e a ponderação de bens. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 53.

¹⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 332.

¹⁵¹ SARMENTO, op. cit., p. 54-55. Por essa razão, cumpre afastar soluções pré-fixadas, com a aplicação de princípios como o *in dubio pro misero* ou o *in dubio pro societate*, devendo a decisão resultar de fatores extraídos da ponderação entre os valores contrapostos no caso concreto.

ser desarrazoada, ilógica ou incongruente.¹⁵² A razoabilidade, assim, constitui um parâmetro para a valoração dos atos do poder público em conformidade com a justiça como um valor supremo a que aspira o ordenamento jurídico.¹⁵³

A razoabilidade pode ser interna ou externa. A primeira é verificada em relação aos motivos, meios e fins da norma. A razoabilidade externa, por sua vez, refere-se à sua adequação aos meios e fins consagrados no texto da Constituição.¹⁵⁴

Quanto ao princípio da proporcionalidade, significa que os meios empregados pela Administração devem ser proporcionais aos fins pretendidos. Esse princípio é entendido por parte da doutrina como um aspecto da razoabilidade.¹⁵⁵ A diferença que pode ser apontada entre razoabilidade e proporcionalidade está em que esta pressupõe uma relação de causalidade entre os meios utilizados e os fins pretendidos, a qual não se verifica na razoabilidade. Luís Roberto Barroso reconhece uma relação de fungibilidade entre o princípio da proporcionalidade e a razoabilidade.¹⁵⁶

O princípio da proporcionalidade tem origem na jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão e, no direito brasileiro, esteve tradicionalmente ligado à limitação da discricionariedade do Poder Executivo para impor restrições à liberdade individual. Salienta Fernando Rodrigues Martins que “[...] no direito administrativo a proporcionalidade cumprirá papel axiológico de balanceamento entre as vantagens e desvantagens advindas do exame da causalidade entre meio e fim.”¹⁵⁷ Nesse mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello adverte que a atuação da Administração não poderá acarretar uma medida que ultrapasse em extensão ou intensidade o necessário para o cumprimento do interesse público descrito na finalidade legal.¹⁵⁸

¹⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 79.

¹⁵³ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 230-231.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 233.

¹⁵⁵ Nesse sentido, Weida Zancaner entende que não é possível dissociar a proporcionalidade da razoabilidade, já que aquela é um dos aspectos desta. (ZANCANER, Weida. O concurso público e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. In: MOTTA, Fabrício. (Org.). **Concurso público e constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 165).

¹⁵⁶ BARROSO, 2009, *op. cit.*, p. 230.

¹⁵⁷ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**: comentários à lei de improbidade administrativa. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 215.

¹⁵⁸ MELLO, C. A. B., 2009, *op. cit.*, p. 79.

A possibilidade da realização de um juízo de proporcionalidade importa a análise do mérito dos atos do poder público.¹⁵⁹ Caso a decisão administrativa seja inadequada para alcançar a finalidade legal, em contrariedade à razoabilidade e à proporcionalidade, estará desbordando os limites da discricionariedade, o que dará ensejo à atuação do Poder Judiciário para corrigir a ilegalidade.

A proporcionalidade é empregada no âmbito constitucional para solucionar o conflito entre princípios. Em decisão proferida em 1971 o Tribunal Constitucional alemão analisou a proporcionalidade sob um tríplice aspecto: necessidade (*Erfordelichkeit*), adequação (*Geeignetheit*) e proporcionalidade em sentido estrito (*Verhältnismäßigkeit*).¹⁶⁰ A aplicabilidade dos princípios em comento deve ser verificada no caso concreto.

O juízo de necessidade ou exigibilidade diz respeito à utilização dos meios menos gravosos para o cidadão para alcançar o fim pretendido. Uma medida não pode ser aplicada se houver outras menos lesivas e, em todo caso, não deve ultrapassar o estritamente necessário para a consecução do fim almejado, preservando-se na medida do possível outros princípios envolvidos (*Übermaßverbot*). A limitação de um direito fundamental pode ser aceita se não houver outra forma de realização do objetivo perseguido, que, no caso dos direitos fundamentais, é a justiça social e o bem-estar dos cidadãos.

Pelo princípio da necessidade, conclui-se que a limitação do direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria poderia ser aceita se necessária para a preservação da unidade da seguridade social. Entretanto, há outras medidas menos gravosas, como a fiscalização e cobrança das contribuições sociais devidas pelos empregadores dos operários rurais e pelos adquirentes da produção rural comercializada pelos segurados especiais.¹⁶¹

¹⁵⁹ Entretanto, Luís Roberto Barroso explica que no Brasil “Há uma renitente resistência ao controle judicial do dos atos do Poder Público, aos quais se reserva um amplo espaço de atuação autônoma, discricionária, onde as decisões dos órgãos ou do agente público são insindicáveis quanto à sua conveniência e oportunidade.” (BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 239-240).

¹⁶⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. passim.

¹⁶¹ Nesse sentido, afirma Hilário Bocchi Junior: “[...] a medida legislativa menos gravosa ou mais suave para a manutenção do direito fundamental (benefício previdenciário), sem sua exclusão em relação a parte da clientela protegida, não está na restrição do cômputo das contribuições para fins de carência em relação aos trabalhadores rurais, mas na efetivação de outra medida para sua realização, igualmente possível e mais eficaz; qual seja, a intervenção na organização, fiscalização e cobrança as contribuições previamente estabelecidas para suportar os benefícios [...]” (BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 139-140).

Quanto ao juízo de adequação, importa analisar se o meio utilizado é adequado para obter o resultado pretendido, ou seja, o meio que não contribuir para a realização do objeto buscado deve ser repellido.

Em relação à aposentadoria dos trabalhadores rurais, antes mesmo da Constituição de 1988, a contribuição incidente sobre a produção comercializada mostrou-se um meio apto a alcançar o custeio da previdência dos trabalhadores rurais, o que foi impossibilitado em razão da ineficiência do Estado em determinar o recolhimento dos tributos devidos ou mesmo na concessão de remissões aos patrões devedores. De outro lado, exigir do empregado a prova do recolhimento, obrigação essa que nunca lhe coube, mostra-se inadequado para alcançar o fim de proteção pretendido com o direito à previdência.¹⁶²

Por sua vez, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito busca demonstrar se a relação entre o meio utilizado e o resultado obtido é apta a justificar a intervenção na esfera de direitos dos membros da comunidade.

De acordo com essa análise, justifica-se, de um lado, a concessão de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais em circunstâncias procedimentais mais favoráveis que aos urbanos tendo em vista as restrições históricas que sofreram; de outro, a omissão do Estado na fiscalização da arrecadação ou na organização do sistema de previdência dos segurados rurais em bases aptas a manter o equilíbrio financeiro justifica a dispensa da prova dos recolhimentos em relação ao tempo de serviço anterior a julho de 1991, bastando a prova do exercício da atividade rural, inclusive para carência.

Caso a efetivação do direito à aposentadoria venha a provocar algum desequilíbrio financeiro no sistema, cabe ao Estado a complementação devida, até porque a insuficiência de recursos é decorrente da ineficiência do próprio ente público.

O financiamento do sistema previdenciário é fundamental para o pagamento dos benefícios e a efetivação do direito à aposentadoria. Assim, quanto maior o grau de efetivação desse direito, maior a necessidade orçamentária para garantir a hígidez do sistema de custeio.

Cabe questionar, de um lado, até que ponto é possível a restrição ao direito fundamental à aposentadoria de um grande número de cidadãos que exerceram atividade laborativa de natureza rural durante a maior de suas vidas, seja por meio de omissão na regulamentação do direito constitucional à aposentadoria, seja por meio de uma regulamentação excessiva, que impõe obstáculos praticamente intransponíveis em termos de

¹⁶² BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 138.

demonstração do direito por meio da apresentação de documentos e da comprovação dos recolhimentos (carência). De outro lado, indaga-se até que ponto é cabível a concessão desses benefícios, de forma a onerar excessivamente o orçamento da seguridade, ocasionando um déficit que pode comprometer, inclusive, a concessão de novos direitos a todos os segurados.

Nesse sentido, é preciso ter em mente que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, num sistema de repartição simples, como o brasileiro, atua de maneira global autorizando o ente público a organizar a seguridade, fixar novas contribuições por meio de lei complementar e promover uma rígida fiscalização em relação ao cumprimento da legislação tributária, impondo multas, executando dívidas e criando um sistema eficiente de contenção da evasão fiscal tanto dos tributos oriundos das relações de produção agrárias como das urbanas.

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial não atua para restringir a efetivação de direitos, mas para possibilitar medidas que atraiam novos recursos para o custeio. Por sua vez, o da contrapartida também não pode ser arguido como entrave para a concessão das aposentadorias, já que desde a criação do Funrural houve a previsão de custeio para os benefícios rurais. A esse respeito, Hilário Bocchi Junior observou:

Sem a previsão de benefícios não haveria sentido a existência de contribuição social, seja ela direta ou indireta, principalmente porque sua finalidade não é outra senão o financiamento e o custeio da previdência social, como sub-sistema da seguridade social.¹⁶³

A inoperância do governo em fixar a contrapartida adequada e proceder à arrecadação eficiente, ao lado das medidas legislativas de remissão de dívidas, são os verdadeiros motivos a justificar a negativa de concessão das aposentadorias a trabalhadores que permaneceram excluídos de uma proteção previdenciária adequada. Entretanto esses argumentos são desprovidos de base jurídica e não podem se ocultar sob o manto do equilíbrio financeiro e atuarial e da contrapartida. Não se pode olvidar também que, em caso de déficit, cabe ao governo fixar novas medidas arrecadatórias e deslocar recursos da tributação desvinculada (impostos) para o sistema previdenciário.

Na análise dos subprincípios da proporcionalidade, os elementos referentes à necessidade, adequação e estrita proporção devem demonstrar possuir a dimensão de peso apta a fundamentar a medida restritiva a direitos fundamentais.

¹⁶³ BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006. p. 141.

4.5. Limites à judicialização excessiva dos atos administrativos

4.5.1 Equilíbrio financeiro e atuarial

No caso do direito à previdência é necessário atentar para o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto no art. 201 da Carta de 1988, o qual, conforme leciona Marcelo Leonardo Tavares, é um princípio “[...] fundamental na estrutura do seguro, que exige correção de encontro de contas entre receitas e despesas atuais (aspecto financeiro) e sustentabilidade econômica na projeção futura (aspecto atuarial) [...].”¹⁶⁴

O art. 167, inc. XI, da Constituição Federal veda a utilização dos recursos arrecadados com as contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.¹⁶⁵

O sistema previdenciário brasileiro é caracterizado pelo regime de repartição simples. Os recursos arrecadados são utilizados para o pagamento dos benefícios. Caso não sejam suficientes, outros recursos provenientes de receitas de tributos não vinculados deverão ser utilizados.¹⁶⁶

O controle do Poder Judiciário pode incidir sobre o conteúdo das políticas públicas de previdência. Contudo, não cabe ao julgador, ao substituir o agente público, fazer um julgamento *parcial*, pois isso poderá trazer problemas ainda maiores para os gestores da coisa pública, que deverão, no futuro, gerir um orçamento ainda mais apertado. Por essa razão, o magistrado, ao fazer o controle de mérito das políticas públicas previdenciárias e de assistência social, não pode desconsiderar elementos relativos ao custeio dos benefícios.

No entanto, não é isso que se verifica cotidianamente nas decisões judiciais que determinam a implantação de benefícios, muitas delas fora das hipóteses legais. Aliás, em geral, essas decisões sequer apontam ou fundamentam a existência de omissão legislativa ou mesmo a inconstitucionalidade dos critérios estabelecidos pelo Poder Legislativo para a

¹⁶⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2011. p. 9. Os contornos do princípio em comento já foram analisados no Capítulo 1, item 1.5.2.

¹⁶⁵ Não obstante, em 1994, o Governo criou o Fundo Social de Emergência, posteriormente intitulado Fundo de Estabilização Fiscal, que, a partir de 2000, após reformulado e com a denominação de Desvinculação de Receita da União, permite a desvinculação de até 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados. Essa medida possui validade até 31 de dezembro de 2015 e indica mais uma das investidas do Governo nos cofres da previdência, sujeitando os segurados a contribuições cada vez mais onerosas e a benefícios mais restritos.

¹⁶⁶ TAVARES, 2011, op. cit., p. 9.

efetivação dos direitos. Limitam-se a determinar a implantação de benefícios, afirmando que é direito do autor da ação.

Esse tipo de decisão, comum contra o poder público, não pode ser aceita como uma solução democrática para a efetivação dos direitos sociais, uma vez que não é tomada segundo a necessária ponderação entre os bens em tensão.

4.5.2 *Princípio da separação de poderes*

A clássica noção da separação de poderes impõe ao Legislativo a definição das prioridades relacionadas à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Para isso, são editadas as leis que regulamentam os direitos constitucionais. Ao Poder Executivo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, cabe o dever de concretizar os direitos sociais como o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à previdência, à assistência social, saneamento básico e outros. Essa tarefa é desempenhada por meio da execução de políticas públicas que constam dos planos de governo dos candidatos a cargos políticos, os quais elegem prioridades que serão realizadas em seus mandatos e, em razão disso, são eleitos, reafirmando-se dessa forma o prestígio da democracia.

De outro lado, os governos federal, estadual e municipal acabam deixando a desejar em matéria de administração e efetivação de direitos sociais fundamentais, em descumprimento tanto dos seus planos de governo veiculados em suas promessas de campanha, quanto dos princípios insculpidos na Constituição Federal.

A situação social dos cidadãos brasileiros tem melhorado muito nos últimos anos, tanto em razão das políticas públicas recentemente adotadas, especialmente no âmbito federal, quanto, principalmente, em função das qualidades do povo brasileiro, que vem empreendendo lutas sociais para a superação de dificuldades desde o início da formação do país. No entanto, não é desconhecido por ninguém que há ainda muitas dificuldades a serem superadas, tanto nas grandes cidades, quanto no meio rural e nas pequenas localidades, vilas e aldeias mais afastadas do acesso aos recursos necessários para a realização desses direitos.

A ineficiência da Administração Pública na efetivação dos direitos sociais acarretou o aumento das demandas judiciais em que se busca o cumprimento dos dispositivos constitucionais. A doutrina e a jurisprudência têm evoluído em relação ao papel do Poder Judiciário no controle dos atos da administração pública destinados à execução das políticas públicas.

A leitura atual que deve ser feita da teoria da separação dos poderes não corresponde à que se fazia quando de sua concepção. Entende-se que os poderes da União, apesar de independentes, são harmônicos e se fiscalizam mutuamente, sempre com vista a garantir a efetividade das normas da Constituição Federal. A todos, portanto, incumbe atuar no sentido da concretização dos direitos fundamentais.

O controle judicial dos atos do Legislativo e do Executivo que versam sobre políticas públicas é uma tarefa constitucional incumbida ao Judiciário. Entretanto, este mister não pode ser desempenhado com excessos, para não incorrer em injustiças, prejudicando toda a coletividade.

A fim de analisar se o controle de conteúdo das políticas públicas pelo Poder Judiciário representa violação ao princípio da separação de poderes, impõe-se distinguir, caso a caso, até que ponto vai esse controle. Se ficar demonstrado que não há fundamentos aptos a justificar a não efetivação do direito, o Judiciário estará agindo dentro dos limites da sua função constitucional.¹⁶⁷ Entretanto, nos casos em que ficar demonstrado que não houve omissão do Estado na tomada de medidas em prol da efetivação dos direitos fundamentais, poderá haver a substituição da conveniência e oportunidade da Administração Pública em relação às políticas públicas pela do magistrado, violando, assim a separação de poderes.

Também haverá violação à separação de poderes nas situações em que a decisão judicial que realizar o controle do ato administrativo não for devidamente fundamentada e não apontar a ilegalidade e inconstitucionalidade do ato, expondo os motivos de tal declaração.

A esse respeito, é preciso ressaltar a importância dos princípios constitucionais, que, conforme afirma Luís Roberto Barroso,

[...] funcionam como limites interpretativos máximos, neutralizando o subjetivismo voluntarista dos sentimentos pessoais e das conveniências políticas, reduzindo a discricionariedade do aplicador da norma e impondo-lhe o dever de motivar o seu convencimento.¹⁶⁸

A fundamentação das decisões (CF, art. 93, inc. IX), portanto, é uma ferramenta democrática essencial para garantir a transparência da atividade judicial de controle dos atos do poder público.

¹⁶⁷ Nesse sentido, KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 22; JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 9, n. 24, p. 127, abr./jun. 2010.

¹⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 164.

Ao magistrado não cabe emitir a última palavra em relação às políticas públicas simplesmente por ter o poder de controle sobre os atos da Administração Pública. Em outras palavras, essa tarefa não encontra fundamento no aspecto formal do sistema constitucional de freios e contrapesos, mas na necessidade material de concretização dos direitos fundamentais, que justifica o controle pelo Judiciário como imposição para a garantia de realização dos próprios fins constitucionais.

Cabe observar que o controle judicial deve ser desempenhado pelo Poder Judiciário com eficiência e celeridade, para que os cidadãos tenham acesso a uma função jurisdicional efetiva, já que ela própria se trata de um direito fundamental.

4.5.3 *Princípio democrático*

O princípio democrático está assentado na ideia de soberania popular. Conforme estampado no Preâmbulo da Constituição de 1988, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, decidiram instituir um Estado Democrático. Já o art. 1º da nossa Carta afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. O parágrafo único do artigo inaugural da Carta Maior declara que o poder emana do povo e é exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente. O princípio democrático, em última análise, legitima as escolhas políticas feitas pelos representantes do povo eleitos para ocuparem cargos nos Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, dentre as diversas críticas que o controle judicial sobre a atuação política dos demais Poderes recebe, uma das mais conhecidas é o denominado *dilema contramajoritário*, segundo a qual os juízes não deveriam invadir os espaços reservados para as opções políticas, as quais constituem tarefa dos agentes eleitos pelo povo (membros do Legislativo e do Executivo). É comum alegar-se que o controle judicial das políticas públicas acarreta violação ao princípio democrático, pois provocaria intervenção nas políticas adotadas por gestores investidos mediante aprovação popular. Alexander Bickel, um dos principais expositores dessa abordagem, afirma a dificuldade de o controle judicial invalidar, anular ou revogar atos de outros poderes, que decorrem da vontade da maioria.¹⁶⁹ Os juízes, por não serem eleitos, não teriam o poder de para anular as escolhas políticas feitas por representantes do povo, para não contrariar a vontade da maioria.

¹⁶⁹ BIKEL, Alexander Mordecai. **The least dangerous branch**: the Supreme Court at the bar of politics. 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 1986. p. 25.

A democracia, entretanto, não pode ser limitada ao processo eleitoral. Em última análise, o processo de escolha dos representantes do povo tem o mesmo *status* constitucional que os direitos fundamentais sociais e o sistema de freios e contrapesos criado para assegurar a sua efetividade. Os membros do Poder Judiciário alcançam seus cargos por meio de concurso público ou, no caso dos desembargadores, por indicação do Executivo, com base em lista elaborada pelo Poder Judiciário, e aprovação do Legislativo. A forma de acesso aos cargos do judiciário, portanto, também possui assento na Constituição.

O controle judicial sobre as políticas públicas também deve ser visto como um dos aspectos da democracia, mesmo que a sua efetivação não corresponda à natureza majoritária da escolha dos políticos. A atividade judicial de concretização dos direitos humanos, portanto, está fundamentada na preservação e promoção da democracia. De outro lado, também não se pode excluir a possibilidade da aprovação de leis que não refletem a vontade da maioria. O processo eleitoral não é garantia da afirmação dessa vontade.

O Poder Judiciário, ademais, é menos propenso a aderir à vontade da maioria em situações que poderiam gerar a supressão dos direitos das minorias. Nesse sentido, ele atua de forma contramajoritária. Marcelo Leonardo Tavares entende que o princípio da maioria faz sentido se forem resguardados os direitos da minoria, ou seja, “[...] apenas se todos os cidadãos tiverem condições de participar da criação da ordem jurídica, embora seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria.”¹⁷⁰ Acrescenta o citado autor que

[...] a democracia não consegue estar desvinculada dos valores da liberdade e da igualdade, pois não tem como ser democrático um regime onde o governo não observa o espaço de liberdade do indivíduo e a igualdade de oportunidades de participação política. Os direitos fundamentais e, por consequência, o sistema de controle de constitucionalidade têm essa função legitimadora na democracia, protegendo os valores da minoria contra a ditadura da maioria.¹⁷¹

Nesse mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que, num regime democrático, função decisiva exercida pelos direitos fundamentais é servir como “[...] garantia das minorias contra eventuais desvios de poder praticados pela maioria no poder.”¹⁷²

¹⁷⁰ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social**: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 175.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 61.

A existência de argumentos favoráveis e contrários à justiciabilidade dos direitos sociais deve ser solucionada, para Robert Alexy, por meio do sopesamento dos princípios, já que a constitucionalização dos direitos confere aos seus titulares determinadas posições relacionadas a prestações. Assim, “[...] garanti-las ou não garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar simples [...]”, já que “Direitos individuais podem ter peso maior que razões político-financeiras.”¹⁷³

Os direitos fundamentais, nessa ótica, constituem uma garantia do princípio democrático, porquanto asseguram a concessão das prestações mínimas fundamentais às minorias. Ademais, conforme sublinha Graziela Mayra Joskowicz, a miséria e a falta de consciência política de grande parcela da população brasileira impede que o argumento da violação ao princípio democrático seja um óbice ao controle judicial das políticas públicas:

[...] levando-se em consideração essa realidade socioeconômica e política do país, entendemos que a objeção de que o controle judicial das políticas públicas afeta o princípio democrático deve ser vista com ressalvas, não tendo força, por si só, para impedir essa atuação do Judiciário.¹⁷⁴

De outro lado, concluir que boa parte da população não possui instrução suficiente para participar com plena liberdade do processo político levaria a negar o próprio sistema democrático e a validade das eleições.

Na esteira do que aqui vem sendo defendido, para não haver violação ao princípio democrático, o Poder Judiciário está legitimado a interferir nas políticas públicas quando os agentes eleitos pelo povo atuarem ou se omitirem contrariamente à lei e à Constituição na tarefa de concretização do direito fundamental à previdência social ou quando a própria lei constituir um entrave a essa tarefa.

4.5.4 *Judicialização das políticas públicas de previdência social*

Em defesa do reconhecimento do direito subjetivo a prestações sociais pelo Poder Judiciário há o argumento de que os direitos fundamentais sociais não podem ter seu significado esvaziado pela Administração Pública, já que deve ser respeitado o mínimo necessário a uma existência digna.

¹⁷³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 513.

¹⁷⁴ JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 9, n. 24, p. 129-130, abr./jun. 2010.

Não obstante, a constitucionalização dos direitos sociais não tem o efeito de gerar automaticamente o direito subjetivo passível de ser individualmente pleiteado perante o Poder Judiciário.

A inserção dos direitos sociais na Constituição Federal constitui o reconhecimento de que o Estado deve promover ações para efetivá-los. Não é possível, de outro lado, garantir a todos os cidadãos o amplo acesso às prestações materiais da melhor qualidade. Embora desejável, é certo que a situação da população brasileira ainda é bastante precária, principalmente em áreas como a saúde e educação. A efetivação do direito fundamental à previdência, especialmente a aposentadoria por idade do trabalhador rural, pode ser um caminho possível para combater a miséria e a exclusão.

A situação ideal desejada pelo constituinte é aquela em que os direitos sociais fazem parte de um programa que deve ser cumprido cada vez com mais eficácia, possibilitado melhorias sucessivas à sociedade. É importante também que não haja retrocessos em relação à efetivação de tais direitos. Para Marcelo Leonardo Tavares, o princípio da vedação do retrocesso, que consiste na impossibilidade de reduzir o patamar já alcançado de proteção jurídica aos direitos fundamentais, deve ser visto “[...] sob o olhar do caráter pluralista e aberto da Constituição [...]”.¹⁷⁵ Quanto a este aspecto, Ingo Wolfgang Sarlet pontua que um dos principais desafios é harmonizar a segurança jurídica e as possibilidades de mudança constitucionalmente legítimas e essenciais para a satisfação das necessidades da sociedade.¹⁷⁶

A proibição do retrocesso, princípio constitucional implícito, não pode ser entendida como absoluta.¹⁷⁷ Tomada de forma absoluta, comprometeria a possibilidade de atuação democrática do Poder Legislativo. Não está nas mãos dos governos a garantia plena de que isso irá acontecer. Num contexto globalizado, é possível que haja crises que venham a impossibilitar, ao menos momentaneamente, esse processo crescente de efetivação de direitos.

Entretanto, é necessário respeitar o núcleo do mínimo existencial. Afirma Marcelo Leonardo Tavares que é permitido, desde que respeitado esse limite,

[...] que o legislador encontre, por meio de opções políticas tomadas no processo democrático majoritário, soluções para implementação dos direitos

¹⁷⁵ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 176.

¹⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 457.

¹⁷⁷ Nesse sentido, ROCHA, Rosalina Carolina Kappel. A eficácia dos direitos sociais e a reserva do possível. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 4, n. 8, p. 18, dez. 2005.

sociais, conferindo-se a ele espaço de atuação legislativa para aumentar, alterar e reduzir proteções jurídicas.¹⁷⁸

A solução segundo a qual o conteúdo mínimo dos direitos sociais depende de condições materiais é simplista e não serve de argumento para a sua não efetivação. Isso porque é sabido que também os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade também exigem vultosos gastos do Estado com a estrutura dos serviços públicos necessários para assegurá-los. Em outras palavras, também os direitos como a liberdade, a propriedade, a segurança exigem condições materiais.

Impõe-se reconhecer também que o conceito de mínimo existencial é aberto. Deve ser interpretado com muito cuidado, em cotejo com o princípio da reserva do possível e de forma sistemática dentro da Constituição. Assim, levando-se em conta o reconhecimento de que existem desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, § 3º), o que deve ser considerado como o conjunto das prestações mínimas em uma determinada região ou num determinado contexto social não encontrará, necessariamente, correspondência com a situação presente em contextos sociais e regiões diferentes.

Por isso, destaca-se, em relação ao tema, a responsabilidade com que deve agir o Poder Judiciário. Devem ser evitadas decisões precipitadas, desprovidas de fundamentação e em desacordo com o princípio democrático e o da separação de poderes. Como já referido, o magistrado deve focar sua atuação no respeito à legalidade e à presença dos requisitos necessários para a concessão dos direitos sociais. Reafirma-se isso porque são extremamente comuns, no dia-a-dia forense, decisões silogísticas em que a premissa menor (representada pela situação fática), em confronto com a premissa maior (hipótese legal), não sustenta logicamente a conclusão. Muitas decisões da primeira instância são precipitadas e temerárias, prolatadas para diminuir a quantidade de demandas e limitadas a prestar a jurisdição e não a justiça. Parte da responsabilidade disso é do sistema processual pátrio, repleto de recursos, no qual se presume que a parte não satisfeita com a decisão irá recorrer. Assim, a prestação da justiça fica a cargo, na maioria das vezes, dos tribunais, para onde confluem todas as decisões dos magistrados singulares. Deveriam, por isso, ser reduzidos os recursos e aumentada a responsabilidade dos magistrados, principalmente nos casos de concessão de liminares, antecipações de tutela e determinações de cumprimento da decisão em razão de sentença

¹⁷⁸ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social**: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 177.

recorrível, exigindo-se técnicas de decisão adequadas à solução de conflitos entre princípios e uma fundamentação baseada em uma argumentação racional.

Nosso sistema constitucional possui meios avançados de controle de constitucionalidade das leis, principalmente aqueles disponíveis perante a Corte Guardiã da Constituição, o Supremo Tribunal Federal. Na grande maioria dos casos em que há uma declaração de inconstitucionalidade, na via do controle difuso, em temas relativos aos direitos sociais, verifica-se uma falta de fundamentação patente e, quando há fundamentação, esta não leva em conta a questão social ou considera apenas alguns aspectos sociais ou algum princípio, isoladamente. Não há uma análise global acerca da possibilidade material ou jurídica da efetivação do direito, o que pode gerar desigualdades, pois o direito em questão socorre apenas aos indivíduos que possuem maiores possibilidades de buscar o acesso à jurisdição.

Não obstante, os direitos são conquistados por meio de um processo de luta pela sua afirmação. Os atores sociais, nesse processo, têm um papel relevante. É importante que os cidadãos busquem o reconhecimento judicial dos seus direitos, principalmente nas situações em que a Administração Pública não cumpre o seu papel.

A concretização dos direitos sociais exige altíssima especialização, análise aprofundada e fundamentação adequada. As questões ligadas aos direitos sociais demandam uma análise global.¹⁷⁹ Não cabe ao Poder Judiciário disciplinar como serão organizados os orçamentos públicos e como serão direcionados os gastos. Há restrições materiais e econômicas que impõem limites à concretização de direitos que demandam a atuação do Estado por meio das chamadas prestações positivas. Entretanto, é possível, no caso concreto, situar a pretensão do indivíduo em um critério razoável acerca do que pode ser exigido do Estado, o que depende da ponderação em relação aos princípios em colisão, no caso o equilíbrio financeiro e atuarial, de um lado, e a necessidade de efetivação do direito fundamental à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, de outro.

José Joaquim Gomes Canotilho afirma a necessidade da ponderação, apesar da possibilidade dessa solução se aproximar do decisionismo:

A “ponderação” e/ou harmonização no caso concreto é, apesar da perigosa vizinhança de posições decisionistas (F. Müller), uma necessidade ineliminável. Isto não invalida a utilidade de critérios metódicos abstractos que orientem, precisamente, a tarefa de ponderação e/ou harmonização

¹⁷⁹ Vide, nesse sentido, JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. *Revista da Advocacia-Geral da União*, Brasília, DF, v. 9, n. 24, p. 131, abr./jun. 2010.

concretas: “princípio da concordância prática” (Hesse; “ideia do melhor equilíbrio possível entre os direitos colidentes” (Lerche).¹⁸⁰

A atuação responsável do Poder Judiciário, focada na motivação e no convencimento, também é defendida por Clèmerson Merlin Clève, que prescreve

[...] um Judiciário ativo é condição para a efetivação progressiva dos direitos constitucionais. Neste ponto cumpre, em determinadas circunstâncias, e para determinadas situações, defender um certo ativismo judicial (conseqüente e responsável) fortemente articulado do ponto de vista da consistência discursiva (motivação) e da riqueza argumentativa (convencimento).¹⁸¹

A necessidade de um Poder Judiciário ativo na concretização do direito à previdência, no entanto, não pode levar a decisões arbitrárias, assim entendidas aquelas que, ainda que tornem efetivo o direito à previdência, o façam sem a devida fundamentação e análise conjunta dos princípios eventualmente em colisão.

É necessário que existam parâmetros para a atuação do Poder Judiciário, para que a liberdade de atuação de um dos poderes não subverta o sistema de *checks and balances* inerente à Constituição, transformando a discricionariedade do juiz em arbítrio ou em um decisionismo voluntarista.¹⁸² Como afirma Dimitri Dimoulis, “[...] o intérprete não deve tornar-se ele mesmo legislador como pretexto [de] que tem nas suas próprias mãos o poder de interpretação.”¹⁸³ Em outras palavras, é preciso haver critérios práticos que sirvam de balizas para a atuação de cada um dos Poderes. O que se tem visto, entretanto, é um apelo a saídas meramente retóricas como a utilização dos princípios e da *ponderação* de forma genérica e inapta a servir para esse propósito, assim como a *justiça do caso concreto*, que gera desigualdades e não se apoia na análise conjunta das duas facetas da efetivação de direitos: disponibilidade orçamentária *versus* necessidade de efetivação máxima. A ponderação, em resumo, deve feita de forma científica, nos moldes propostos por Robert Alexy¹⁸⁴ e não como resultado de um *achismo* jurídico inconsequente.

¹⁸⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1274-1275.

¹⁸¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais**. 10 set. 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=441>. Acesso em: 13 jul. 2012.

¹⁸² STRECK, Lenio Luiz. A hermenêutica filosófica e as possibilidades de superação do positivismo pelo (neo)constitucionalismo. In: ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz. (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005a. p. 160.

¹⁸³ DIMOULIS, Dimitri. Moralismo, positivismo e pragmatismo na interpretação do direito constitucional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 88, v. 769, p. 26, nov. 1999.

¹⁸⁴ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993. p. 81 et seq.

Em relação ao direito previdenciário, vários fatores têm ocasionado uma atuação *ativista* do Poder Judiciário, que, em vez de realizar o controle de constitucionalidade e legalidade dos atos praticados pela autarquia incumbida da efetivação das políticas de previdência, tem extrapolado sua tarefa de controle da legalidade e constitucionalidade dos atos, acarretando uma interveniência ilegítima e inconstitucional nessa seara.

Dentre as diversas razões que levaram o Poder Judiciário a essa interferência, estão:

a) no âmbito legislativo, o descompasso das normas legais com a Constituição Federal; a falta de normas mais claras quanto aos requisitos básicos para a concessão de benefícios; a dificuldade de se aprovarem no Congresso Nacional as reformas previdenciária e tributária;

b) no âmbito administrativo, a ineficiência da Administração Pública na concessão de benefícios; a tradição herdada de um modelo burocrático de administração, que impôs um excessivo formalismo aos processos administrativos que versam sobre o reconhecimento de direitos; a destinação dos recursos públicos oriundos da arrecadação das contribuições sociais para outras finalidades; o sucateamento normativo da previdência social; a incongruência das normas infraconstitucionais e infralegais, demasiadamente restritivas e acarretadoras de uma indesejável interferência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo;

c) no âmbito judicial, a quantidade de demandas e a pulverização dos casos concretos nas diversas unidades da federação; a assunção, pelo Poder Judiciário, de tarefas constitucionalmente conferidas ao Executivo, o que se vê por meio das inúmeras decisões que admitem a judicialização da questão previdenciária sem a existência de lide; o modismo representado pelo ativismo judicial, que tem exaltado os poderes dos magistrados; a industrialização das ações judiciais promovida por um grande número de profissionais que vivem hoje desse setor, etc.

O controle judicial a ser exercido em relação à efetivação dos direitos sociais deve ser pautado pelo respeito à legalidade e, em última análise, à Constituição. É possível o controle dos atos de concessão de benefícios, mesmo nos casos em que a legalidade foi observada pela autarquia previdenciária. Antes de significar ofensa ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, esse controle constitui a garantia de que o direito fundamental à previdência social será efetivado, bem como de que o princípio da uniformidade e equivalência será observado.

Dessa forma, é preciso destacar o papel do Poder Judiciário de controle dos atos da Administração Pública, no intuito de obter a concretização dos direitos fundamentais,

principalmente para que não se alegue a *reserva do possível* como um trunfo para impedir a plena realização dos direitos constitucionais sociais e econômicos.

O Estado cumpre a sua função jurisdicional por meio do processo, dotado das garantias constitucionais e composto por um complexo de atos que tendem à solução do litígio. Todavia, o exercício da jurisdição é custoso e faz a solução dos conflitos depender tempo e dinheiro. Daí o clamor pela efetividade do processo em busca da Justiça.

Uma das formas de efetivar os direitos previdenciários e de assistência sociais foi a criação dos Juizados Especiais Federais. Os juizados especiais surgiram para ampliar o acesso à jurisdição e trazer celeridade à solução das demandas. No início, a Lei n. 9.099/95 disciplinou-os no âmbito do Poder Judiciário nos Estados.¹⁸⁵ A experiência mostrou-se proveitosa e ensejou a criação dos Juizados Especiais Federais, o que foi feito pela Lei n. 10.259, publicada em 13 de julho de 2001, com início de vigência seis meses após.¹⁸⁶

Contudo, a falência da Jurisdição tem estimulado formas chamadas de *alternativas* para a solução dos conflitos. Dentre elas, a conciliação tem se destacado. Já afirmamos a conciliação como uma saída viável para a solução de demandas previdenciárias e de assistência social, ajuizadas ou não, auxiliando a diminuir a sobrecarga de demandas que onera o Poder Judiciário.¹⁸⁷

4.6 Necessidade de uma interpretação voltada para a efetivação do direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria

O conhecimento jurídico tradicional tem como características o formalismo, o rigor científico, a pretensão de completude e a neutralidade da lei e do intérprete. O direito, nesse contexto, permanece limitado pelos interesses que se situam na sua base de sustentação epistemológica, que podem ser de cunho político, econômico, social etc. O positivismo, apesar de contraditoriamente ter pretendido atribuir cientificidade e neutralidade ao conhecimento jurídico, serviu-se para a afirmação de tais interesses.

¹⁸⁵ BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 set. 1995c. p. 15033. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹⁸⁶ Id. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da justiça federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 2001b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

¹⁸⁷ GARCIA, Silvio Marques. A solução de demandas previdenciárias nos juizados especiais federais por meio da conciliação. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; DONOSO, Denis. (Coord.). **Juizados especiais federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 224.

A pretensão de neutralidade, entretanto, dissimula a utilização do direito como um mecanismo de dominação. O sistema jurídico reproduz e sistematiza as relações de dominação produzidas na sociedade capitalista. Por essa razão, o normativismo lógico-formal, fundado no paradigma liberal, mostra-se inadequado e insuficiente para solucionar as variadas contradições que surgem da realidade sociojurídica contemporânea.¹⁸⁸

A racionalidade afirmada pelo direito segue o modelo universal construído pela ciência moderna, que, segundo Boaventura de Souza Santos, age de forma totalitária, pois rejeita as formas de conhecimento que não seguirem os seus princípios epistemológicos e suas regras metodológicas.¹⁸⁹

Essa forma de conhecimento foi questionada pela teoria crítica do direito, a qual congrega diversas linhas de pensamento que têm como característica apontar a deficiência da interpretação e da prática jurídica fundadas nos moldes tradicionais.

A teoria crítica do direito, de inspiração mais remota marxista e mais propriamente nomeada como tal pelos teóricos da primeira geração da Escola de Frankfurt,¹⁹⁰ busca romper com o mito da neutralidade do direito e com o esgotamento positivonormativista característico da sociedade industrial, substituindo-o por uma ciência jurídica plural e comprometida com a transformação da sociedade.¹⁹¹ Essa atuação configura uma verdadeira práxis, ou seja, uma ação transformadora mediatizada pela reflexão acerca dessa mesma prática. Trata-se de uma tentativa de rompimento com os paradigmas tradicionais da ciência e do conhecimento jurídico por uma postura teórica e prática que busca uma ruptura com o modelo de pensamento liberal positivista do direito.

A teoria crítica, para Joaquín Herrera Flores, deve ser capaz de questionar os pressupostos teóricos e ideológicos que servem de fundamento ao sistema de relações dominantes e fornecer o esclarecimento necessário para a emancipação dos que sofrem os efeitos perversos e exploradores desse sistema.¹⁹²

¹⁸⁸ MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 4, 17-18.

¹⁸⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1. p. 21-22.

¹⁹⁰ Bárbara Freitag explica que o termo Escola de Frankfurt é utilizado como referência tanto a um grupo de intelectuais como à teoria social produzida a partir dos trabalhos desse grupo, com destaque para Horkheimer, Adorno, Marcuse, Benjamin e Habermas. (FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica**: ontem e hoje. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 9).

¹⁹¹ MACHADO, A. A., 2009, op. cit., p. 4, 17-27.

¹⁹² HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria crítica dos direitos humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 141.

A função ideológica faz parte de relações de poder que permeiam toda a sociedade, as quais são ocultas pela suposta cientificidade da teoria jurídica tradicional e sua pretensa razão científica neutra. A desmitificação da neutralidade permite ao intérprete enxergar, a partir da teoria crítica, a função ideológica que, apesar de ser inerente à prática jurídica, é ocultada por dogmas positivistas como a neutralidade do juiz, a plenitude do ordenamento e a cientificidade do direito, imune a preocupação sociológicas, axiológicas, econômicas ou políticas.¹⁹³

Na sociedade atual surgem novas formas de racionalidade e novos discursos que pretendem se impor como novos paradigmas. A partir do giro linguístico, novas abordagens se propuseram a oferecer respostas mais plausíveis do que as meramente formais propostas pelo positivismo,¹⁹⁴ como as de Ronald Dworkin, que constrói uma teoria moral e política de cunho liberal que ele julga apta a informar a melhor resposta possível, e Robert Alexy, que se esforça para construir procedimentos argumentativos para garantir a legitimidade da decisão (pretensão de correção). Nesse sentido é que se apresenta o neoconstitucionalismo, enquanto modelo teórico. Porém, não houve sucesso quanto à tese da discricionariedade do juiz, que sempre existiu, pois é inerente ao exercício da prática jurídica.

Assim, a busca pela legitimação dessas novas formas de racionalização que procuram superar a dogmática positivista encontra em seu caminho os mesmos obstáculos que se ergueram contra o positivismo. A imbricação entre o direito e a moral não solucionaram um dos principais problemas da Jurisdição, que é o apelo a fórmulas retóricas que, a pretexto de cientificidade, aplicam o direito como forma de continuidade do modelo hegemônico.

Nessa busca por novas perspectivas, o direito não pode prescindir da contribuição de outras áreas do conhecimento, não somente da moral, mas também da sociologia, da política e de outras ciências. O multiculturalismo atual exige uma abordagem interdisciplinar e uma análise conjunta do problema. É nesse sentido que se propõe a contribuição de outros saberes e, dentre eles, o pensamento crítico.

Enquanto produtos culturais, os direitos humanos (compreendidos nessa expressão os direitos fundamentais sociais) podem tender para a regulação ou para a

¹⁹³ WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito**: interpretação da lei: temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994. v. 1. p. 55.

¹⁹⁴ Consoante destaca Lenio Luiz Streck, “[...] a hermenêutica que surge no horizonte do paradigma do giro linguístico, superando o metafísico esquema sujeito-objeto, *tem uma dimensão ontológica, concretizadora.*” STRECK, Lenio Luiz. A hermenêutica filosófica e as possibilidades de superação do positivismo pelo (neo)constitucionalismo. In: ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz. (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005a. p. 182. (grifo do autor).

emancipação.¹⁹⁵ Os *topoi* escolhidos como fundamento para a interpretação, dessa forma, não podem ser aqueles que exsurgem das relações sociais dominantes, mas devem ser substituídos por outros, que expressem relações sociais emancipatórias.¹⁹⁶

A transformação científica do conhecimento, anota Boaventura de Souza Santos, conduziu-o para uma regulação hegemônica, dominando o conhecimento enquanto emancipação. O direito, de acordo com o conhecimento como regulação, tem o papel de atribuir racionalidade à vida, traduzindo afirmações normativas como afirmações científicas.¹⁹⁷

O direito, convertido em uma ciência racional, supõe-se superior a outras formas de conhecimento, tachadas de não científicas. Essa denúncia feita pela teoria crítica acerca do mito da neutralidade do conhecimento científico-jurídico é totalmente compatível com o atual desenvolvimento da hermenêutica jurídica, especialmente a hermenêutica constitucional, fornecendo ao julgador elementos de verificação e correção do método empregado.

Nesse sentido, pode-se considerar, por exemplo, o método hermenêutico-concretizador de Konrad Hesse, no qual, conforme exposto acima, estão presentes a interdisciplinaridade e a consideração dos aspectos históricos da vida. Essa perspectiva não exclusivamente formal interpenetra o direito a partir de visões como as de Ronald Dworkin e Robert Alexy, as quais aceitam a conexão necessária entre direito e moral (e, portanto, a dimensão ideológica do fenômeno jurídico), destacando a abertura dos princípios e a sua necessidade de densificação, e que, por isso, são compatíveis com a teoria crítica nos termos expostos acima.

O pensamento crítico, portanto, mostra-se adequado como mecanismo auxiliar do método hermenêutico-concretizador, no intuito de transformar o direito em um direito à transformação, inserindo os cidadãos que estão na miséria e na pobreza, excluídos da participação política e econômica, em uma situação que se pode qualificar como injusta e incompatível com o próprio direito.

A análise que se deve fazer dos direitos, entretanto, deve partir da dogmática. A contribuição crítica insere-se no compromisso do intérprete com a libertação epistemológica das vestes atadas por um modelo de conhecimento erigido a partir de uma perspectiva de dominação e dos sujeitos de direitos como objetos dessa mesma dominação. O conhecimento

¹⁹⁵ HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria crítica dos direitos humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 90.

¹⁹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1. p. 110.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 79.

deve libertar-se de sua postura paternalista-filantrópica e reconhecer-se como inacabado e aberto à construção conjunta com os sujeitos operários da sua construção.

O método, portanto, deve aproximar o aspecto formal da dogmática de uma aplicação material (práxis). Para isso, a hermenêutica deve considerar a contribuição da teoria crítica, ciente de que a própria jurisprudência sustenta o modelo de dominação em que a decisão foi proferida.

O julgador, enquanto sujeito do processo cognitivo da decisão, não pode se afastar do subjetivismo dela característico. A interpretação, nesse sentido, tem a função de aproximá-lo das expectativas de emancipação dos demais sujeitos partícipes do processo decisório e bem assim da comunidade em que a decisão está inserida. A preocupação da hermenêutica, pois, deve ser no sentido de sua aproximação com a realidade. O direito deve resgatar sua capacidade emancipadora, buscando uma relação com a práxis.

Sob uma perspectiva crítica, é necessário reconhecer os trabalhadores sociais como um conjunto de cidadãos que compartilham os mesmos problemas decorrentes de uma trajetória histórica marcada pela exclusão e, por isso, lutam pela emancipação. Surge, portanto, a necessidade de reconhecê-los como sujeitos e não como objeto da regulamentação.¹⁹⁸

A apropriação econômica da produção normativa, no Brasil, produziu uma classe de trabalhadores rurais destituída de quaisquer direitos durante séculos. Quanto ao direito à aposentadoria, até os dias atuais os rurícolas são entendidos como beneficiários de uma política assistencialista produzida por uma ordem jurídica hegemônica paternalista e filantrópica. São entendidos, no momento de receber os benefícios, como pacientes de um normativismo burguês que privilegia categorias inseridas no processo que produz e reproduz a desigualdade e a exclusão.

A interpretação jurídica não pode ser utilizada pra agravar os déficits de solidariedade. A busca pela efetivação do direito à previdência por meio do Judiciário se insere no contexto da luta dos trabalhadores rurais por emancipação. Deve ser destacada a importância dos processos de luta que levam à judicialização das políticas de previdência social, processos esses que permeiam a atividade jurídica enquanto atividade de controle das políticas públicas. O jurista deve partir de

¹⁹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1. p. 29-30.

[...] uma hermenêutica que, sem descartar a exegese da lei razoavelmente vinculada a determinados padrões de legalidade, possa, no entanto, realizar uma interpretação transcendente da ordem normativa para captar-lhe o sentido valorativo e suas funções de promoção social, explorando o caráter aporético das normas programáticas de conteúdo social e progressista, bem como a textura aberta dos discursos normativos, as antinomias e as ambiguidades da lei etc. orientadas pelo critério da inclusão social, com a finalidade de fazer do direito um dos instrumentos de transformação sociopolítica, econômica e cultural.¹⁹⁹

A proposta de abordagem metodológica dos direitos fundamentais sociais está em construção e, como tal, deve ser sempre inacabada. A busca de um novo paradigma deve ser constante e característica de qualquer proposta crítica.

Numa sociedade plural, em que a cada dia emergem novos atores e valores, novos direitos e interesses, é necessária uma hermenêutica comprometida com a segurança e estabilidade da dignidade humana em substituição à segurança e estabilidade do ordenamento jurídico. A dignidade humana é um valor intrínseco à natureza do ser humano, componente do aspecto moral, que se manifesta em relação ao Estado e aos demais cidadãos por meio da exigência de respeito daquele e de ações que demonstrem a solidariedade destes. O papel do Estado, em relação à dignidade, refere-se à necessidade de medidas efetivas de concretização dos direitos fundamentais, seja no âmbito político ou jurídico.

A garantia de dignidade diz respeito à construção de condições razoáveis para que o cidadão possa manifestar seus atributos como pessoa humana e satisfazer as necessidades básicas de uma vida digna do reconhecimento dos seus semelhantes. Possui um caráter econômico, que se reflete na possibilidade de aquisição dos meios materiais para a satisfação dessas necessidades.

Tanto as medidas legislativas, executivas e judiciais, comissivas ou omissivas, tendentes a suprimir o direito fundamental à previdência social constituem um retrocesso não admitido pela Constituição. A omissão do Estado, portanto, em relação ao reconhecimento do direito à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, pela ausência ou excesso de regulamentação legislativa, pelo não cumprimento das normas, pela omissão de informações aos segurados que residem em locais rústicos, ou pela negativa da prestação jurisdicional adequada, assim entendida aquela que analisa pormenorizadamente as circunstâncias do caso e fundamenta as escolhas do magistrado em termos de aplicabilidade e exegese das normas, acarreta violação ao direito fundamental à previdência social dessa classe de trabalhadores.

¹⁹⁹ MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 29.

É preciso que o método adotado para a efetivação dos direitos humanos tenha conhecimento dos aspectos históricos e sociológicos, sob o ponto de vista da teoria crítica. Assim, o intérprete deverá analisar os aspectos sociológicos e históricos que acarretaram a exclusão dos trabalhadores rurais e, por meio de uma consideração global, proceder à decisão que propicie a medida que melhor seja capaz de concretizar o direito fundamental. A interpretação, conforme dito acima, deve ser construída a partir da dogmática. A base teórica crítica deve servir-se da dogmática para apontar as deficiências desse tipo de abordagem.

A objeção que poderá ser contraposta diz respeito à necessidade de garantir o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Contra essa objeção, podem ser feita a seguinte constatação:

1) Na análise do caso concreto, é possível que se verifique que a dimensão de peso do princípio do direito fundamental à aposentadoria por idade possui maior relevância.

2) O sistema previdenciário do RGPS é caracterizado por ser um sistema de repartição simples e a complementação deverá ser feita pela União, em caso de eventual déficit.

3) O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e também o da necessidade da previsão fonte de custeio, ao contrário do que pode parecer ou dele se dizer, não atuam necessariamente de maneira prévia à concessão dos benefícios, até porque o sistema é de repartição e não de capitalização.

4) Assim, deve-se concluir que, numa situação concreta em que está em jogo a concretização de um direito fundamental, a incidência dos referidos princípios é no sentido de, dali para frente (após a concessão), estabelecer-se a fonte de custeio de tais benefícios, cujo pagamento se protraí no tempo.

Portanto, é possível defender uma teoria de efetivação do direito fundamental à previdência concretizadora, de base tópica e que leve em consideração, ao mesmo tempo, outros aspectos que não os meramente jurídicos, até porque esses aspectos estão ligados à solução de questões orientada por princípios que traduzem valores com sede constitucional.

O pós-positivismo, entrelaçando os lindes entre a moral e o direito, abre espaço para a contribuição da teoria crítica no pensamento jurídico. Entretanto, o intérprete não pode ficar aprisionado no paradigma formal, devendo assumir uma atitude emancipadora dos direitos no seu cotidiano. A teoria, portanto, deve materializar-se na práxis.

É necessário, enfim, fortalecer o papel dos trabalhadores rurais aposentados, garantindo-lhes os mecanismos para serem reconhecidos como atores sociais que buscam trilhar os caminhos da dignidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade da afirmação dos direitos sociais, dentre eles o direito à previdência, acarretou a emergência do Estado social, em substituição ao modelo liberal, que permitiu a ascensão da classe burguesa, relegando uma grande quantidade de pessoas a condições miseráveis de vida. Determinado a promover a justiça social e alcançar a igualdade material entre os cidadãos, o Estado social acarretou a ampliação das tarefas do Estado e a necessidade de um aparato burocrático para executar as políticas sociais.

A promessa de implantação da igualdade material não se concretizou. A ineficiência na execução das políticas e a ausência de participação democrática nos processos decisórios acarretaram a substituição do modelo social pelo Estado Democrático de Direito, adotado pela Constituição de 1988, o qual busca compreender a cidadania como um processo de materialização de direitos.

Os direitos humanos, caracterizados pela historicidade, se afirmam por meio de um processo de lutas sociais que pode ser explicado a partir da ideia de gerações ou dimensões que, entretanto, não significa a substituição de uma por outra, já que em uma sociedade democrática, o reconhecimento de um catálogo de direitos nunca será uma tarefa acabada.

O constitucionalismo evoluiu no sentido da inclusão dos direitos sociais no texto das constituições, dentre eles o direito à previdência social, que, por integrar o conjunto das decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade, adquire um caráter de fundamentalidade material. A previdência se destaca como primeiro passo para garantir aos cidadãos o acesso aos demais direitos fundamentais considerados em todas as suas dimensões. Constitui, pois, um direito fundamental que, ao lado da saúde e da assistência, compõe a seguridade social. Em seu aspecto objetivo, o direito à previdência é dotado de uma força normativa irradiante sobre todo o ordenamento jurídico e exige o esforço político para a sua densificação crescente. Em uma perspectiva subjetiva, cumpre reconhecer a sua justiciabilidade e exigibilidade, que devem convergir para a concretização da dignidade da pessoa humana.

Ainda no campo da efetivação dos direitos previdenciários, os princípios constitucionais canalizam as aspirações compartilhadas pela comunidade e constituem os fundamentos para a criação, interpretação e aplicação da ordem jurídica. Também têm como função suprir as lacunas, orientar a aplicação do direito e determinar a concretização dos direitos fundamentais. A solidariedade, princípio que serve de alicerce para a seguridade

social, impõe que ela seja custeada por toda a sociedade, bem como a fixação de contribuições menos onerosas para os cidadãos que têm menor capacidade contributiva, como é o caso dos trabalhadores rurais.

Os trabalhadores rurais são personagens de uma realidade histórica e sociológica de diversas categorias que podem ser agrupadas em dois segmentos: a) os trabalhadores assalariados permanentes ou temporários, b) os pequenos produtores rurais individuais ou em regime de economia familiar; e c) os trabalhadores eventuais.

A trajetória da força de trabalho rural no Brasil acompanhou a organização da estrutura fundiária, baseada na grande propriedade privada e na utilização da mão de obra escrava. A pequena produção foi mantida como um apêndice da grande lavoura de exportação e se destinava ao abastecimento do mercado interno. Além disso, era uma forma de reserva de mão de obra de baixo preço. Surgiram diversas relações de trabalho, nem sempre assalariadas, mas colocadas à disposição do latifúndio e das culturas de exportação, frequentemente em condições subumanas.

A Lei de Terras dificultou o acesso aos que não a possuíam e favoreceu a concentração de terras e a alienação da força de trabalho dos rurícolas na agricultura e na pecuária, dando início à transformação do homem do campo em proletário e gerando outras formas de produção, como o arrendamento e a parceria.

A crise do sistema escravista deu lugar ao regime de colonato, mas a exploração do capital sobre relações não capitalistas continuou a ser o modelo adotado. Os colonos, instalados no interior das grandes propriedades, trabalhavam com o auxílio da família e geralmente ficavam presos às dívidas contraídas em razão dos produtos adquiridos no armazém da fazenda. O trabalho livre no campo surgiu paralelamente ao fim da escravidão e, no entanto, não foi amparado sequer por direitos básicos como a jornada de trabalho.

Na década de 1940, as primeiras leis trabalhistas reconheceram direitos como a limitação da jornada e o salário mínimo. Entretanto, os trabalhadores rurais permaneceram excluídos da proteção social básica. A partir dos anos 1950, principalmente nas fazendas de café do Sudeste, teve início a transformação dos trabalhadores rurais em assalariados temporários e, simultaneamente, uma grande onda de expulsão dos colonos para as periferias das cidades. O regime de colonato passou a ser gradativamente substituído pela parceria e pelo arrendamento, que eram mais vantajosos ao fazendeiro. Entre as décadas de 1950 e 1960, iniciou-se a divisão dos trabalhadores rurais em pequenos produtores (proprietários, arrendatários, parceiros, posseiros etc.) e os trabalhadores assalariados volantes. A mão de obra residente nas fazendas foi aos poucos substituída por trabalhadores eventuais ou

contratados por curto prazo. Um pequeno número de assalariados permanentes era empregado em atividades como a criação de gado. A política de modernização da agricultura brasileira foi marcada pela concessão de créditos e subsídios à agricultura patronal, privilegiando produtos de exportação.

É possível identificar na história do Brasil alguns episódios em que o Governo atuou de modo a favorecer um pequeno grupo e excluir aqueles que lidavam diretamente com a terra. No início, o Governo instituiu um sistema de produção e propriedade da terra no qual aqueles que efetivamente trabalhavam sequer tinham a dignidade de cidadãos (escravos). Posteriormente, o acesso à terra foi negado aos trabalhadores livres por meio da Lei de Terras. A contratação da mão de obra de imigrantes, mediante subvenções, também favoreceu um pequeno grupo de grandes produtores. Outro episódio que merece destaque foi a aquisição, pelo Governo, de parte dos estoques de café, na década de 1930, após a queda brusca no preço do produto no mercado internacional. Além disso, a mecanização da agricultura foi mais o resultado de uma política de incentivo à produção industrial do que de apoio à agricultura.

Os trabalhadores rurais enfrentaram décadas de abandono previdenciário pela legislação. No setor urbano, as primeiras caixas de previdência surgiram na década de 1920, mas a proteção previdenciária para os rurícolas teve início (e ainda assim de forma parcial) apenas na década de 1970. A inexistência de uma política previdenciária inclusiva para os trabalhadores rurais (ressalvados os da agroindústria canavieira), nas décadas de 1960 e 1970, ficou clara com o Decreto n. 564/1969, a partir do qual o Funrural, com essa mesma sigla, passou a denominar-se apenas Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural.

O modelo de previdência instituído pelo Funrural e seguido pelo Prorural (Lei Complementar n. 11/1971) representou um rompimento com o modelo segundo o qual eram necessárias contribuições diretas do trabalhador, instituindo a substituição da remuneração como base de cálculo pela produção comercializada, o que foi um significativo avanço para o sistema previdenciário, apesar da inefetividade do programa, que instituiu benefícios limitados para os trabalhadores rurais. Apesar de ter sido denominado assistencial, o programa era, ontologicamente, previdenciário.

As previdências rural e urbana foram formalmente unificadas na Constituição de 1988, que assegurou a igualdade entre os trabalhadores urbanos e rurais. Entretanto, nos dias atuais, a dificuldade de obtenção de benefícios ainda está presente na legislação e nos diversos atos normativos editados pelo Ministério da Previdência Social e pelo INSS. A regulamentação do direito fundamental à previdência, para os rurícolas, dificultou a obtenção da aposentadoria por idade, com a exigência de provas materiais em relação ao um período de

trabalho marcado pela informalidade. Quanto ao segurado especial, as modificações introduzidas pela Lei n. 11.718/2008 constituem significativo avanço. Entretanto, com relação aos trabalhadores assalariados, inclusive os conhecidos como boias-frias, diaristas, volantes etc., a legislação ainda apresenta entraves ao reconhecimento de seus direitos, como a exigência de elementos materiais para a prova da atividade rural e a impossibilidade da soma de períodos rurais pretéritos com períodos exercidos sob outras categorias para a obtenção da aposentadoria por idade. Dentre as causas dessa exclusão, destaca-se o seu enquadramento pela autarquia previdenciária como trabalhadores eventuais quando, na verdade, são empregados assalariados temporários.

Diferentemente da classificação do direito do trabalho, que é vinculada à natureza do estabelecimento em que o trabalhador presta o serviço, no previdenciário as categorias de segurados rurais se distinguem em razão da natureza dos serviços prestados, independentemente de o estabelecimento ser urbano ou rural. Os empregados em geral podem ser classificados, para fins previdenciários, em segurados rurais e não rurais. Os serviços rurais são as atividades diversas braçais rústicas, relacionadas à lida direta com a terra, com a plantação, com o rebanho ou com atividades extrativas ou pesqueiras, exercidos na forma da lei.

É de suma importância classificar corretamente os trabalhadores rurais, a fim de dar a eles o devido tratamento, de acordo com as especificidades das normas previdenciárias que dispõem de forma distinta sobre os produtores rurais em regime de economia familiar, os empregados rurais com e sem carteira assinada, os trabalhadores eventuais, os avulsos e ainda os produtores rurais contribuintes individuais. No direito previdenciário, não há diferença entre empregados permanentes e temporários. A classificação mais importante é a que os diferencia entre os empregados rurais e os não rurais.

O boia-fria é apontado pelo INSS como uma espécie de trabalhador eventual. Não obstante, o que caracteriza o trabalho eventual, inclusive no âmbito trabalhista, é a inexistência de relação de emprego. Os trabalhadores qualificados como boias-frias são assalariados temporários, uma vez que são remunerados por dia ou por tarefa e sua contratação é temporária, apenas nas épocas em que seu trabalho é essencial para a reprodução do capital agroindustrial. Como a atividade-fim dos produtores rurais é a agrícola, pecuária, hortigranjeira ou extrativista, a mão de obra utilizada nessas atividades não pode ser considerada eventual, mas relação de trabalho, porque, além de subordinada, remunerada e não eventual, se destina a suprir a necessidade permanente da empresa. O rótulo de eventual é frequentemente utilizado para dissimular uma verdadeira relação de emprego e impor

obstáculos aos direitos trabalhistas. Entretanto, a promoção do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores é um dos componentes da função social da propriedade, que para ser cumprida, impõe a observação das obrigações trabalhistas.

No tocante ao seguro especial, é relevante, para o seu correto enquadramento, a existência de trabalho não subordinado a empregador. Para tanto, é necessária a posse da terra, a qualquer título, qualificada pelo trabalho. Os contratos de arrendamento, parceria e meação, em muitas situações, podem constituir a dissimulação de uma fraude à legislação trabalhista. Quando fraudulentos, passam a ter reflexos na esfera trabalhista e, conseqüentemente, em relação aos direitos previdenciários desses trabalhadores.

A partir da Lei n. 11.718/2008, não é mais exigido que o trabalho rural seja direcionado unicamente à sobrevivência do produtor ou do grupo familiar. A legislação passou a esperar que, por meio do seu trabalho, o rurícola e sua família possam ter condições de desenvolver-se econômica e socialmente. Ao lado da possibilidade de comercialização da produção, os pequenos agricultores poderão exercer diversas atividades sem que isso os desqualifique como tais, aproximando o conceito legal da Constituição de 1988, reconhecendo a diversidade das regiões do Brasil e a dinâmica das transformações do mundo rural.

O benefício de aposentadoria por idade é um direito fundamental material previsto no art. 201, inc. I, da Constituição, para garantir ao trabalhador a manutenção da sua renda na idade avançada. A diminuição etária em favor do rurícola é justificada em razão das agruras do trabalho rural, que acarretam o envelhecimento físico precoce do campesino.

Não é correto o entendimento de que os benefícios dos trabalhadores rurais foram ou atualmente são prestações da assistência social. O fato de o regime ser contributivo não impõe, necessariamente, que o custeio dos benefícios tenha origem em contribuições feitas diretamente (sobre a folha de salários) pelo segurado. Apesar da nomenclatura, que talvez tenha contribuído para a ideia do caráter assistencial, o Funrural e o Prorural eram, ontologicamente, sistemas previdenciários, pois havia a previsão de contribuições, ainda que de forma indireta, senão dos trabalhadores, do trabalho por eles realizado. O tributo não incidia diretamente sobre o trabalho, mas sobre o produto do trabalho. O recolhimento do tributo cabia à empresa adquirente da produção. A substituição da tributação sobre a folha de pagamento, aliás, é uma medida que mais recentemente tem sido utilizada para ampliar as contratações formais em determinados segmentos, como as micro e pequenas empresas.

A exigência de prova do exercício de atividade rural no período imediatamente anterior ao requerimento administrativo do benefício fere o direito adquirido, caso o segurado

rural já tenha atingido a carência necessária fixada no art. 142 da Lei n. 8.213/1991 e, por qualquer razão, não tenha requerido o benefício. A interpretação do que vem a ser o período imediatamente anterior acabou sendo ampliada pela própria instrução normativa autárquica. Contudo, é ainda bastante restritiva, pois deveria considerar as condições socioeconômicas em que se desenvolve o trabalho rural, bem como o desrespeito aos direitos sociais mais básicos dos trabalhadores rurais. Afinal, não se pode exigir desses trabalhadores a permanência no campo, se nem mesmo o direito ao trabalho, um dos componentes da função social da propriedade, lhes é assegurado. A exigência de comprovação de atividade rural no período imediatamente anterior ao cumprimento do requisito etário deve ser flexibilizada, dependendo das condições de oferta de trabalho rural nas diversas regiões do Brasil.

A maior dificuldade de efetivação dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais é, sem dúvida, desincumbirem-se do ônus de comprovar a sua condição. No direito processual previdenciário, o juízo de valoração deve levar em conta o contexto social adverso em que estão inseridos os cidadãos que buscam em juízo a obtenção do seu direito à aposentadoria. O papel mais ativo do magistrado em busca da solução da lide é uma característica do direito processual moderno, sobretudo em razão do seu custo para a coletividade. Os atores processuais, assim como a comunidade em que a decisão está inserida, se satisfazem com a solução da demanda a partir das alegações trazidas aos autos e, com a garantia do devido processo legal, interpretadas de modo coerente com a Constituição e com a legislação aplicável. A verdade buscada é a que exsurge do cumprimento dos direitos inerentes ao processo e se revela por meio do diálogo, da argumentação e da persuasão.

No processo previdenciário, a prova é, acima de tudo, um direito do segurado, uma vez que seu objetivo é a demonstração do fato que dará ensejo à concretização de um direito fundamental material. Além de não haver previsão legal de forma solene para o contrato de trabalho, no caso dos trabalhadores rurais temporários (boias-frias), bem como nos contratos rurais de parceria ou arrendamento, a imposição do ônus da prova documental é contrária à sistemática constitucional de proteção do direito à previdência como um direito fundamental e acarreta ofensa aos princípios do acesso à jurisdição, da liberdade objetiva das provas e do livre convencimento motivado.

Embora a vedação da prova exclusivamente testemunhal atinja indistintamente urbanos e rurais, no caso dos rurícolas, dada a maior dificuldade de reunirem documentos que comprovem sua condição, deveria ser admitida a prova unicamente testemunhal em situações específicas nas quais houvesse um conjunto probatório coerente e robusto, mesmo sem amparo em documentos. Além disso, o conceito de prova material deve ser entendido de

forma ampla. As mãos calejadas, o rosto amarfanhado e bronzeado e as feições que dão aos trabalhadores rurais um aspecto físico como se tivessem mais idade do que têm, podem constituir início de prova material.

A Constituição de 1988, ao unificar os regimes de previdência urbano e rural, acabou com a distinção também em relação ao custeio. As contribuições arrecadadas compõem um fundo único que financia a concessão dos benefícios. Distinções pontuais podem decorrer de políticas afirmativas e não de decisões discriminatórias. No momento da imposição de contribuições, o legislador deve levar em consideração os aspectos históricos já mencionados, além da situação fática de hipossuficiência do trabalhador rural, que, de qualquer modo, colabora para a geração de riquezas e para a produção de alimentos. As contribuições devem incidir sobre diversas fontes de custeio, mediante diferentes alíquotas ente os setores da atividade econômica, distribuindo de forma equânime o ônus do financiamento da seguridade social.

Alinhado ao ideal positivista, o modelo de administração burocrático tinha o intuito de trazer maior rigor científico à Administração Pública e garantir a atuação dos administradores com impessoalidade, por meio da separação entre as esferas pública e privada. A opção pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, expressa na Constituição Federal de 1988, apontou a necessidade do modelo gerencial de administração, o qual deixa de ter foco na exaltação da forma e se volta para a eficiência como um critério de avaliação quanto aos resultados, os quais devem estar em consonância com os direitos fundamentais.

O excesso de normas administrativas que regulamentam a previdência social, entretanto, acaba restringindo esse direito. A insuficiência da atuação administrativa na concessão do direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria fica evidente com a comparação das concessões judiciais de benefícios para as clientelas urbana e rural. Dentre as razões dessa deficiência, estão a dificuldade de reconhecimento do direito pelas agências da Previdência Social e os fatores históricos e sociológicos que originaram a força de trabalho rural no Brasil. A grande quantidade de indeferimentos administrativos remete os cidadãos ao Poder Judiciário.

Os direitos sociais têm caráter impositivo e determinam ao legislador a complementação normativa do texto constitucional, no intuito de fixar políticas públicas aptas a garantir as prestações estatais positivas. A finalidade da inserção das normas de direitos sociais na Constituição, apesar do seu caráter programático, é determinar ao Estado as medidas necessárias à concretização desses direitos.

A reserva do possível não pode constituir óbice para a realização dos direitos

sociais, pois o conjunto de condições mínimas de existência humana digna, identificado como o mínimo existencial, não poder ser objeto de restrições por parte do Estado. Os direitos prestacionais em sentido estrito, tendo em vista a sua função de preservar esse conteúdo mínimo, assumem um caráter de não reversibilidade (proibição do retrocesso), impondo restrições ao próprio legislador, e constituem garantias contra a inefetividade, inclusive nos momentos de crise econômica. A escassez de recursos não pode ser utilizada como argumento para justificar a inefetividade dos direitos sociais. Tanto os direitos de primeira geração quanto os de segunda e terceira geração necessitam de gastos públicos para sua efetivação. Reconhecer o fracasso do Estado na realização dos direitos fundamentais sociais e rejeitar essa tarefa imposta pela Constituição acarretaria um abalo na sua legitimidade e um retrocesso histórico em relação ao que se entende atualmente como dignidade humana. Ademais, a eventual insuficiência de recursos não pode ser imputada aos segurados, mas à ausência de fiscalização em relação à informalidade no campo e à arrecadação dos tributos incidentes sobre a produção comercializada.

O reconhecimento tardio dos direitos trabalhistas e previdenciários dos rurícolas evidencia que o próprio Estado não eliminou de forma tempestiva as barreiras que lhes obstaram o acesso à liberdade fática. Para que seja transposto o véu da formalidade, rumo a uma igualdade material, impõe-se a interpretação do direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais a partir de uma hermenêutica concretizadora.

O papel do Judiciário, a partir da Constituição Federal de 1988, assumiu um caráter notadamente político, principalmente relacionado ao controle de constitucionalidade das leis e atos administrativos, bem como à definição do conteúdo dos direitos fundamentais. Toda ação ou omissão administrativa está sujeita ao controle jurisdicional, até mesmo quanto ao seu mérito, no intuito de verificar o cumprimento da finalidade pública que justifica a atuação do agente estatal. Quando contrária às normas constitucionais e às leis que versam sobre direitos sociais, será possível o controle judicial. A atuação judicial na concretização dos direitos deve ser reconhecida como aspecto integrante das garantias fixadas na Constituição para a preservação da segurança jurídica.

O direito à aposentadoria decorre do valor social do trabalho e se destina a garantir condições mínimas de existência digna. Constitui um direito fundamental social de caráter prestacional que possui uma dimensão subjetiva forte e é passível, portanto, de ser pleiteado na via judicial. Quando o indeferimento ocorrer em uma situação em que o requerente preenche os requisitos estipulados em lei, mas que, por razões de regulamentação contrária à lei, assim considerada a restritiva ou supressiva do direito, o controle será de

legalidade. Na hipótese de a própria lei previdenciária impor requisitos incompatíveis com a necessidade de emancipação do indivíduo como pessoa humana, ela poderá incorrer em inconstitucionalidade sujeita ao controle judicial. Em todo caso, porém, será possível confrontar a legislação com a situação fática, no intuito de verificar o grau de efetividade do princípio e sua necessidade de concretização.

O afastamento do positivismo formalista e a vinculação a um modelo baseado em princípios tem o objetivo de legitimar a atuação administrativa em busca da eficiência quanto à efetivação dos direitos fundamentais. A análise do direito sob o enfoque constitucional acarreta a necessidade de observação dos princípios constitucionais, a partir da hermenêutica, no sentido de chegar-se a uma decisão fundamentada e dotada de racionalidade.

A interpretação é uma atividade contextualizada e, por isso, deve considerar os elementos de ordem histórica, sociológica, política e econômica que deram origem à força de trabalho no Brasil, os quais evidenciam séculos de exclusão das políticas públicas, que favoreceram setores detentores do poder, como os proprietários de escravos, os latifundiários e a agroindústria.

A normatividade da Constituição se insere em uma ordem histórico-concreta e por isso deve considerar a inclusão da realidade a ser ordenada no interior da historicidade do Estado. A formação da unidade política e da ordem jurídica se dá num processo histórico concreto. Por essa razão, não é possível interpretar nenhum texto jurídico senão a partir de problemas concretos. A tópica proporciona orientações sobre como argumentar a partir de problemas. O discurso jurídico não busca a verdade, mas, por sua característica retórica, é voltado para a persuasão e obtenção da adesão da comunidade às decisões jurídicas. O método hermenêutico-concretizador se mostra capaz de, a partir do problema, canalizar a força normativa dos dispositivos constitucionais para a concretização dos direitos sociais fundamentais.

Defende-se uma política previdenciária inclusiva por parte das autoridades administrativas e, pelo Poder Judiciário, a substituição da mera subsunção por uma análise crítica da própria legislação previdenciária, garantindo-se, assim, a segurança jurídica em relação ao direito fundamental dos trabalhadores rurais à previdência. Por meio da atuação dos magistrados, tem sido possível corrigir diversas distorções que até hoje corrompem a eficiência da Administração Pública brasileira.

É possível identificar pelo menos dois sentidos opostos da expressão ativismo judicial: a) *ativismo judicial construtivo*: como atividade proativa que busca concretizar a Constituição ante a omissão dos demais poderes do Estado; b) *ativismo judicial reativo*: como

exercício impróprio da atividade judicial, caracterizado como uma deturpação do poder destinada a fazer a justiça subjetiva do juiz. A atividade judicial construtiva é necessária para a concretização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais e, dentre estes, o direito dos trabalhadores rurais à aposentadoria por idade. O ativismo judicial não deve ser confundido com a judicialização, fenômeno que diz respeito à resolução de questões políticas pelo Poder Judiciário, normalmente relacionadas a temas polêmicos. A extensa judicialização das políticas de previdência social decorre da omissão legislativa e da omissão da Administração Pública na adoção das medidas necessárias à concretização dos direitos fundamentais.

Deve ser evitado o ativismo judicial reativo, representado por decisões pautadas em um critério subjetivo de justiça que não encontra amparo no texto constitucional. Nesse caso, a decisão constitui uma reação à suposta injustiça do caso concreto, extremamente comum em matéria previdenciária.

O amplo rol de princípios constitucionais, que refletem os múltiplos valores de uma sociedade complexa, na qual a solução dos casos que demandam a tutela jurisdicional é cada vez mais difícil, faz aparecer para o intérprete a colisão entre princípios. A solução de colisões entre princípios constitucionais deve se dar a partir da análise das circunstâncias do caso concreto em que há interesses contrapostos, o que pode ser feito por meio da técnica de ponderação, a qual considera as dimensões fáticas do problema sem perder de vista os seus aspectos normativos, estabelecendo o peso relativo de cada um dos princípios envolvidos.

A possibilidade da realização de um juízo de proporcionalidade importa a análise do mérito dos atos do poder público. Caso a decisão administrativa seja inadequada para alcançar a finalidade legal, em contrariedade à razoabilidade e à proporcionalidade, estará desbordando os limites da discricionariedade, o que dará ensejo à atuação do Poder Judiciário para corrigir a ilegalidade.

Na busca pela máxima efetivação do direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais, poderá ser apontada a eventual colisão entre o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e da contrapartida. O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais garante a inclusão previdenciária dos rurícolas em condições de igualdade com os urbanos. Por isso, impõe seja considerada a situação histórica de exclusão dessa parcela da população, de forma que não sejam criados obstáculos para a fruição dos mesmos benefícios previstos para os trabalhadores urbanos. Por sua vez, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial busca

garantir a existência dos meios para a efetivação dos direitos e deve atuar, em um sistema de repartição simples, no intuito de garantir a concessão dos benefícios necessários à manutenção da dignidade humana, dentre eles a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais. Atua de maneira global, autorizando o Estado a organizar a seguridade, fixar novas contribuições por meio de lei complementar e promover uma rígida fiscalização em relação ao cumprimento da legislação tributária, impondo multas, executando dívidas e criando um sistema eficiente de contenção da evasão fiscal. O mencionado princípio não se presta à imposição de restrições à efetivação de direitos, mas para possibilitar medidas que atraiam novos recursos para o custeio. A equidade na forma de participação no custeio impõe a justiça fiscal no financiamento da seguridade e justifica alíquotas menores para os trabalhadores que ganham menos, bem como formas alternativas de contribuição, como a substituição da tributação sobre a folha de pagamento pela incidência de uma alíquota sobre a receita ou o faturamento. A exigência de prévia fonte de custeio total para a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício, princípio esse relacionado à higidez do sistema previdenciário, não pode ser utilizada como argumento para justificar a não realização plena dos direitos fundamentais sociais previdenciários, que impõem ao poder público a realização de medidas que garantam a obtenção dos recursos financeiros necessários. Especificamente em relação à aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, o princípio da contrapartida não pode ser arguido como entrave para a sua concessão, uma vez que, desde a criação do Funrural, houve a previsão de custeio para os benefícios rurais.

A limitação de um direito fundamental pode ser aceita se não houver outra forma de realização do objetivo perseguido, que, no caso do direito fundamental à previdência social, é a justiça social e o bem-estar dos cidadãos. Há outras medidas menos gravosas que a limitação do direito à aposentadoria dos trabalhadores rurais, como a fiscalização e cobrança das contribuições sociais devidas pelos empregadores e pelos adquirentes da produção rural comercializada. Exigir do empregado a prova do recolhimento, obrigação essa que nunca lhe coube, mostra-se inadequado para alcançar o fim de proteção pretendido com o direito à previdência.

Justifica-se, de um lado, a concessão de aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais em circunstâncias procedimentais mais favoráveis que aos urbanos tendo em vista as restrições históricas que sofreram. De outro, a omissão do Estado na fiscalização da arrecadação ou na organização do sistema de previdência dos segurados rurais em bases aptas a manter o equilíbrio financeiro justifica a dispensa da comprovação dos recolhimentos em relação ao tempo de serviço anterior a julho de 1991, bastando a prova do exercício da

atividade rural, inclusive para carência. Caso a efetivação do direito venha a provocar algum desequilíbrio financeiro no sistema, cabe ao Estado a complementação devida, até porque a insuficiência de recursos é decorrente da ineficiência do próprio ente público.

A ineficiência da Administração Pública acarretou o aumento das demandas judiciais em que se busca o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal. A leitura atual que deve ser feita da separação dos poderes indica que, apesar de independentes, são harmônicos e se fiscalizam mutuamente, sempre com vista a garantir a efetividade das normas constitucionais. A todos, portanto, incumbe atuar no sentido da concretização dos direitos fundamentais.

O controle judicial dos atos do Legislativo e do Executivo que versam sobre políticas públicas é uma tarefa constitucional incumbida ao Judiciário. Entretanto, não pode ser desempenhada com excessos, para não incorrer em injustiças, prejudicando toda a coletividade. Haverá violação à separação de poderes nas situações em que a decisão judicial que realizar o controle do ato administrativo não for devidamente fundamentada e não apontar a ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato. A fundamentação das decisões é uma ferramenta democrática essencial para garantir a transparência da atividade judicial de controle dos atos do poder público. A necessidade de um Poder Judiciário ativo na concretização do direito à previdência não pode levar a decisões arbitrárias, assim entendidas aquelas que, ainda que tornem efetivo o direito à previdência, o façam sem a devida fundamentação e análise conjunta dos princípios eventualmente em colisão.

O denominado dilema contramajoritário, segundo a qual os juízes não deveriam invadir os espaços reservados para as opções políticas, as quais constituem tarefa dos agentes eleitos pelo povo (membros do Legislativo e do Executivo) não constitui óbice para o controle judicial das políticas públicas, pois a democracia não pode ser limitada ao processo eleitoral. Os direitos fundamentais sociais e o sistema de freios e contrapesos criado para assegurar a sua efetividade possuem o mesmo *status* constitucional que o processo de escolha dos representantes do povo. A forma de acesso aos cargos do judiciário tem assento na Constituição e o controle judicial sobre as políticas públicas também deve ser visto como um dos aspectos da democracia.

A efetivação do direito fundamental à previdência, especialmente a aposentadoria por idade do trabalhador rural, pode ser um dos caminhos possíveis para combater a miséria e a exclusão. Os direitos são conquistados por meio de um processo de luta pela sua afirmação. Os atores sociais, nesse processo, têm um papel relevante. É importante que os cidadãos busquem o reconhecimento judicial dos seus direitos nas situações em que a Administração

Pública não cumpre o seu papel.

O conhecimento jurídico tradicional tem como características o formalismo, o rigor científico, a pretensão de completude e a neutralidade da lei e do intérprete. O direito, convertido em uma ciência racional, supõe-se superior a outras formas de conhecimento, mas permanece limitado pelos interesses que se situam na sua base de sustentação epistemológica, os quais podem ser de cunho político, econômico, social etc. O positivismo, apesar de contraditoriamente ter pretendido atribuir cientificidade e neutralidade ao conhecimento jurídico, serviu-se para a afirmação de tais interesses. Essa forma de conhecimento foi questionada pela teoria crítica do direito, que busca romper com o mito da neutralidade do direito e com o esgotamento positivo-normativista característico da sociedade industrial, substituindo-o por uma ciência jurídica plural e comprometida com a transformação da sociedade. A desmitificação da neutralidade permite ao intérprete enxergar, a partir da teoria crítica, a função ideológica que, apesar de ser inerente à prática jurídica, é ocultada por dogmas positivistas como a neutralidade do juiz, a plenitude do ordenamento e a cientificidade do direito, imune a preocupação sociológicas, axiológicas, econômicas ou políticas.

Na sociedade atual surgem novas formas de racionalidade e novos discursos que pretendem se impor como novos paradigmas e se propõem a oferecer respostas mais plausíveis do que as meramente formais propostas pelo positivismo. Nesse sentido, apresenta-se o neoconstitucionalismo, enquanto modelo teórico, mas sem sucesso, entretanto, quanto à tese da discricionariedade do juiz, que sempre existiu por ser inerente ao exercício da prática jurídica.

Nessa busca por novas perspectivas, o direito não pode prescindir da contribuição de outras áreas do conhecimento, não apenas da moral, mas também da sociologia, da política e de outras ciências. O multiculturalismo atual exige uma abordagem interdisciplinar e uma análise conjunta do problema. Propõe-se, por isso, a contribuição de outros saberes, dentre eles o pensamento crítico, cuja denúncia acerca do mito da neutralidade do conhecimento científico-jurídico é totalmente compatível com o atual desenvolvimento da hermenêutica jurídica, especialmente a hermenêutica constitucional, fornecendo ao julgador elementos de verificação e correção do método empregado.

A análise que se deve fazer dos direitos deve partir da dogmática. A contribuição crítica insere-se no compromisso do intérprete com a libertação epistemológica das vestes atadas por um modelo de conhecimento erigido a partir de uma perspectiva de dominação e

dos sujeitos de direitos como objetos dessa mesma dominação. O método, portanto, deve aproximar o aspecto formal da dogmática de uma aplicação material (práxis).

O pensamento crítico mostra-se adequado como mecanismo auxiliar do método hermenêutico-concretizador, no intuito de transformar o direito em um direito à transformação, inserindo os cidadãos que estão na miséria e na pobreza, excluídos da participação política e econômica, em uma situação que se pode qualificar como injusta e incompatível com o próprio direito. O julgador, enquanto sujeito do processo cognitivo da decisão, não pode se afastar do subjetivismo dela característico. A interpretação, nessa ótica, tem a função de aproximá-lo das expectativas de emancipação dos demais sujeitos partícipes do processo decisório e bem assim da comunidade em que a decisão está inserida.

A preocupação da hermenêutica deve ser no sentido de sua aproximação com a realidade. O direito deve resgatar sua capacidade emancipadora, buscando uma relação com a práxis. Os *topoi* escolhidos como fundamento para a interpretação não podem ser aqueles que exsurgem das relações sociais dominantes, mas devem ser substituídos por outros, que expressem relações sociais emancipatórias. Sob uma perspectiva crítica, é necessário reconhecer os trabalhadores sociais como um conjunto de cidadãos que compartilham os mesmos problemas decorrentes de uma trajetória histórica marcada pela exclusão e, por isso, lutam pela emancipação. Surge, portanto, a necessidade de reconhecê-los como sujeitos e não como objeto da regulamentação.

A interpretação jurídica não pode ser utilizada para agravar os déficits de solidariedade. A busca pela efetivação do direito à previdência por meio do Judiciário se insere no contexto da luta dos trabalhadores rurais por emancipação. Deve ser destacada a importância dos processos de luta que levam à judicialização das políticas de previdência social, processos esses que permeiam a atividade jurídica enquanto atividade de controle das políticas públicas.

Numa sociedade plural, em que a cada dia emergem novos atores e valores, novos direitos e interesses, é necessária uma hermenêutica comprometida com a segurança e estabilidade da dignidade humana em substituição à segurança e estabilidade do ordenamento jurídico. O intérprete, portanto, deverá analisar os aspectos sociológicos e históricos que acarretaram a exclusão dos trabalhadores rurais e, por meio de uma consideração global, proceder à decisão que propicie a medida que melhor seja capaz de concretizar o direito fundamental.

Defende-se, pois, uma hermenêutica de efetivação do direito fundamental à previdência concretizadora, de base tópica e que leve em consideração, ao mesmo tempo,

outros aspectos que não os meramente jurídicos, até porque esses aspectos estão ligados à solução de questões orientada por princípios que traduzem valores com sede constitucional. É necessário, enfim, fortalecer o papel dos trabalhadores rurais aposentados, garantindo-lhes os mecanismos para serem reconhecidos como atores sociais que buscam trilhar os caminhos da dignidade, por meio da inclusão previdenciária.

REFERÊNCIAS

A VIRADA da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências. Brasília, DF: Dataprev, 2013.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Súmulas**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/ListarAtos.aspx?TIPO_FILTRO=Sumulas>. Acesso em: 15 jun. 2013.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALVES, Hélio Gustavo. Prova testemunhal com enfoque no direito previdenciário. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006.

ALVIM, Arruda. A discricionariedade administrativa e o controle judicial. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella. **Direito processual público**: a fazenda pública em juízo. São Paulo: Malheiros, 2003.

AMARAL, Gustavo. Interpretação dos direitos fundamentais e conflito entre os poderes. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, Christiano José de. **O problema dos métodos da interpretação jurídica**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Gianotti de; NOVELINO, Marcelo. (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011.

_____. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BENITES, Nórton Luís. Competência previdenciária no processo de conhecimento do Juizado Especial Federal Cível. In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org.). **Temas atuais de direito previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. A prova da atividade rural: algumas observações. In: _____.; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BIGOLIN, Giovani. O requerimento administrativo e o controle judicial dos benefícios previdenciários. In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org). **Temas atuais de direito previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BIKEL, Alexander Mordecai. **The least dangerous branch**: the Supreme Court at the bar of politics. 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 1986.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCCHI JUNIOR, Hilário. **A igualdade (uniformidade e equivalência) dos trabalhadores urbanos e rurais no acesso aos benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2006.

BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, v. 16, n. 1, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, v. 17, n. 1, jan. 2012. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_130103-112110-419.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Gianotti de; NOVELINO, Marcelo. (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1967b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

_____. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999a. p. 50. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Decreto n. 3.668, de 22 de novembro de 2000. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2000. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3668.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados [sic]. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1923. v. 1. p. 126. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto n. 4.729, de 9 de junho de 2003. Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 2003b. p. 26. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4729.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926. Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas [sic]. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1926. Seção 1. p. 24113. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto n. 53.154, de 10 de dezembro de 1963. Aprova o regulamento da previdência social rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1963b. Seção 1. p. 10501. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=53154&tipo_norma=DEC&data=19631210&link=s>. Acesso em: 9 jun. 2013.

BRASIL. Decreto n. 59.566, de 14 de novembro de 1966. Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 nov. 1966a. p. 13279. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59566.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Decreto n. 69.919, de 11 de janeiro de 1972. Aprova o regulamento do programa de assistência ao trabalhador rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, 12 jan. 1972. Seção I. Parte I. n. 8. p. 258-265. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Inbra, 1973.

_____. Decreto n. 73.626, de 12 de fevereiro de 1974. Aprova o regulamento da Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 1974. p. 1642, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D73626.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Decreto n. 77.077, de 24 de janeiro de 1976. Expede a consolidação das leis da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 fev. 1976. p. 1489. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77077.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto n. 89.312, de 23 de janeiro de 1984. Expede nova edição da consolidação das leis da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1984. p. 1113. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89312.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o quadro distributivo de cargos e funções do grupo-direção e assessoramento superiores de suas unidades centrais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 jun. 1990b. p. 12447. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os institutos de aposentadoria e pensões e cria o instituto nacional de previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1966b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10072.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto-lei n. 276, de 28 de fevereiro de 1967. Altera dispositivos da Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967a. p. 2461. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/de10276.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

BRASIL. Decreto-lei n. 564, de 1 de maio de 1969. Estende a previdência social a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 maio 1969a. p. 3705. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0564.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto-lei n. 926, de 10 de outubro de 1969. Institui a carteira de trabalho e previdência social, altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto do Trabalhador Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 1969b. Seção 1. p. 8603. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-926-10-outubro-1969-375307-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Decreto-lei n. 1.166, de 15 de abril de 1971. Dispõe sobre o enquadramento e contribuição sindical rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 abr. 1971a. In: PAIXÃO, Floriceno. **O trabalhador rural**. Porto Alegre: Síntese, 1974.

_____. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, p. 1, 9 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, p. 11937, 9 ago. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Emenda Constitucional n. 11, de 1965. Acrescenta parágrafo ao art. 157 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 1965. Seção 1. p. 3393. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-11-31-marco-1965-364966-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Emenda constitucional n. 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 mar. 1993. p. 3209. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. Emenda constitucional n. 33, de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 2001c. p. 15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Emenda constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2003d. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Emenda constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2003e. p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Emenda constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 jul. 2005. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Emenda constitucional n. 72, de 2 de abril de 2013. Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 abr. 2013a. p. 6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc72.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o programa de assistência ao trabalhador rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, 26 maio 1971b. In: FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973.

_____. Lei complementar n. 16, de 30 de outubro de 1973. Altera a redação de dispositivos da Lei complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 1973c. p. 11081. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp16.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. Lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 2006c. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 dez. 2008b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Coleção das leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 1850. v. 1. p. 3077. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm>. Acesso em: 26 set. 2012.

_____. Lei n. 1.824, de 17 de março de 1953. Torna segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos empregados em Transporte e Cargas os tratorista e condutores de máquinas motorizadas, utilizadas em serviços de estradas, de aterro e desaterro, em zona urbana ou rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 20 mar. 1953. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1953/1824.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a lei orgânica da previdência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 set. 1960. p. 12157. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o estatuto do trabalhador rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 1963a. p. 3033. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-norma-pl.html>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1973a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 1973b. p. 5585. In: PAIXÃO, Floriceno. **O trabalhador rural**. Porto Alegre: Síntese, 1974.

BRASIL. Lei n. 6.260, de 6 de novembro de 1975. Institui benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 nov. 1975. Seção 1. p. 14785. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6260-6-novembro-1975-357098-publicacaooriginal-36899-pl.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 6.439, de 1 de setembro de 1977. Institui o sistema nacional de previdência e assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1977. p. 11617. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. p. 14.801. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. p. 14.809. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 8.398, de 7 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a base de cálculo das contribuições devidas ao Finsocial e ao PIS/Pasep e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 1992a. p. 261. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8398.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 8.540, de 22 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a contribuição do empregador rural para a seguridade social e determina outras providências, alterando dispositivos das Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e 8.315, de 23 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1992b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8540.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n. 8.861, de 25 de março de 1994. Dá nova redação aos arts. 387 e 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), altera os arts. 12 e 25 da Lei n. 8.212, de 24 julho de 1991, e os arts 39, 71, 73 e 106 da Lei n. 8.213, de 24 julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 mar. 1994. p. 4425. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8861.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.032, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 1995a. p. 6033. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19032.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Lei n. 9.063, de 14 de junho de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera disposições das Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun. 1995b. p. 8885. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19063.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 set. 1995c. p. 15033. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 dez. 1996. p. 25973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19317.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n. 9.701, de 17 de novembro de 1998. Dispõe sobre a base de cálculo da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 1998a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9701.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 10.256, de 9 de julho de 2001. Altera a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei n. 8.870, de 15 de abril de 1994, a Lei n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e a Lei n. 9.528, de 10 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10256.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da justiça federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 2001b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. Lei n.10.666, de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 maio. 2003a. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.666.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Lei n. 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jul. 2003c. Edição extra. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.707.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n.11.368, de 9 de novembro de 2006. Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 nov. 2006b. p. 3. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111368.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Lei n.11.443, de 5 de janeiro de 2007. Dá nova redação aos arts. 95 e 96 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 jan. 2007a. p. 2. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111443.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Lei n. 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 jun. 2008a. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111718.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n. 11.933, de 28 de abril de 2009. Altera a Medida Provisória n. 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, as Leis n. 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; revoga dispositivos das Leis n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, e 8.850, de 28 de janeiro de 1994, para alterar o prazo de pagamento dos impostos e contribuições federais que especifica, reduzir a base de cálculo da contribuição do produtor rural na venda dos produtos que especifica e efetuar ajustes na tributação do cigarro; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2009. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11933.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.441, de 11 de julho de 2011. Altera a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para permitir a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 jul. 2011a. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12441.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 set. 2011b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis n. 11.774, de 17 de setembro de 2008, n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, n. 11.196, de 21 de novembro de 2005, n. 10.865, de 30 de abril de 2004, n. 11.508, de 20 de julho de 2007, n. 7.291, de 19 de dezembro de 1984, n. 11.491, de 20 de junho de 2007, n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e n. 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória n. 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei n. 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei n. 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2011c. p. 3. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Medida provisória n. 312, de 19 de julho de 2006. Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2006a. p. 2. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/312.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Medida provisória n. 410, de 28 de dezembro de 2007. Acrescenta artigo à Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei n. 11.524, de 24 de setembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2007b. p. 6. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/410.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. Medida provisória n. 619, de 6 de junho de 2013. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários; altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991 e n. 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial, o Decreto-Lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967 e a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre prazos do penhor rural, e as Leis n. 12.096, de 24 de novembro de 2009 e n. 12.512, de 14 de outubro de 2011; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998, celebrados por instituições financeiras por meio de instrumentos particulares; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jun. 2013b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv619.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

BRUXEL, Márcia Maria Pierozan. A contagem recíproca do tempo de serviço rural: uma abordagem da legislação à luz de princípios constitucionais. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008.

BUENO, Cassio Scarpinella. Inafastabilidade do controle judicial da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella. **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BUSTAMANTE, Adriane. Artesanato rural e urbano. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural: homenagem a Antenor Pelegrino**. São Paulo: LTr, 2006.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. **Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estudo do direito**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARBONELL, Miguel. Prefácio. In: _____. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2003.

CAROLO, Alexandre. Protocolo agroambiental avança: acordo voluntário para o fim das queimadas nos canaviais mobiliza plantadores de cana e fabricantes de máquinas e equipamentos. **Canamix**, Ribeirão Preto, v. 6, n. 59, p. 56-60, maio 2013.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocada da ótica do administrado: para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das Leis no Brasil. Um pequeno exercício de Teoria da Constituição. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-20, mar. 2001.

_____. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio. (Org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____.; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certza do direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais**. 10 set. 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=441>. Acesso em: 13 jul. 2012.

COELHO, Inocêncio Mártires. A seguridade social como instrumento de concretização de direitos fundamentais. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. (Coord.). **Direito previdenciário em debate**. Curitiba: Juruá, 2007.

_____. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

COMANDUCCI, Paolo. Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico. In: CARBONELL, Miguel. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Brasília, DF: Centro de Estudos Judiciários : Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas do Conselho da Justiça Federal, 2003.

_____. **Jurisprudência unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

_____. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**: consultas: súmulas. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 6 ago. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes**. Brasília, DF, 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2013.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Previdência do trabalhador rural: aspectos gerais de benefícios e custeio sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006.

_____.; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Alexandre Bernardino. A administração pública brasileira e os princípios fundamentais da Constituição Federal. **Sequência**, Florianópolis, n. 20, p. 81-93, jun. 1990.

DANTAS, David Diniz. **Interpretação constitucional no pós-positivismo**: teorias e casos práticos. São Paulo: Madras, 2004.

DELGADO, Mauricio Godinho. Direito do trabalho e inclusão social: o desafio brasileiro. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, n. 15, p. 5-27, nov./dez. 2006.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Eduardo Rocha. Os limites às restrições de direitos fundamentais na Constituição brasileira de 1988. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 21-34, abr. 2006.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Direito processual civil**: tutela jurisdicional individual e coletiva. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2005. v. 1.

DIMOULIS, Dimitri. Moralismo, positivismo e pragmatismo na interpretação do direito constitucional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 88, v. 769, p. 11-27, nov. 1999.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DUCCI, Luiz Carlos. Trabalho rural e a exposição ao sol. In: GIORDANI, Francisco Alberto da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tarcio José. (Coord.). **Direito do trabalho rural**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESTATUTO da terra e legislação agrária: Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. atual. São Paulo: Atlas, 2008.

FALCÃO, Valmir. **Previdência do trabalhador rural**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: Incra, 1973.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

FAZENDEIRO é preso acusado de manter 28 pessoas em trabalho escravo. **Diário da Franca**, Franca, 20 jul. 2013. p. 9.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FORTES, Simone Barbisan; BECKER, Carlos Alberto; CASTILHOS, Alan. Contribuições previdenciárias na atividade rural. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008.

FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica: ontem e hoje**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Relações de trabalho no setor canavieiro na era do etanol e da bioenergia. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, v. 17, p. 5-25, mar./abr. 2007.

GARCIA, Silvio Marques. A incidência das contribuições para a seguridade social sobre as parcelas integrantes do salário-de-contribuição na visão do Superior Tribunal de Justiça. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. (Coord.). **Comentários à jurisprudência previdenciária do STJ**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. A solução de demandas previdenciárias nos juizados especiais federais por meio da conciliação. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; DONOSO, Denis. (Coord.). **Juizados especiais federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012.

_____.; PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. A equiparação urbano-rural nos vinte e cinco anos da Constituição. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. (Coord.). **A seguridade social nos 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Juruá, 2013. No prelo.

_____.; _____. O acesso do trabalhador rural idoso à aposentadoria com renda superior ao salário mínimo como direito fundamental. In: PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. (Org.). **IV Fórum sociojurídico: políticas públicas para a efetivação de direitos no processo de envelhecimento**. Franca: Ed. Unesp/FCHS, 2011a. v. 1.

GARCIA, Silvio Marques; PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. O turismo rural como alternativa sustentável para a efetivação de direitos previdenciários do trabalhador rural. In: MANÍGLIA, Elisabete. **Direito, políticas públicas e sustentabilidade: temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica : Ed. Unesp, 2011b.

_____.; _____. Súmula vinculante 8: aplicação da prescrição e da decadência às contribuições previdenciárias. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. (Coord.). **Comentários à jurisprudência previdenciária do STF**. Curitiba: Juruá, 2012.

GRAU, Eros Roberto, **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do direito: aplicada ao direito processual e à teoria da Constituição**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Teoria da ciência jurídica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

_____. Paradigms of law. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. (Org.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Berkeley: University of California Press, 1998.

HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População: censos demográficos: censo 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2013.

_____. **Estatísticas do séc. XX: populacionais, sociais, políticas e culturais: busca por temas: população. 1908-2000**. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/populacao>>. Acesso em: 4 ago.2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE:**

pesquisa mensal de emprego. Brasília, DF, jan. 2012a. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme_201201pubCompleta.pdf> Acesso em: 11 jan. 2013.

_____. **Indicadores Sociais Municipais 2010:** incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. 2011b. Disponível em:

<<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2019>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro, 2012b. Disponível em: <<http://loja.ibge.gov.br/pnad-2012-brasil.html>>. Acesso em: 15. set. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução especial/INCRA n. 20, de 28 de maio de 1980: estabelece o módulo fiscal de cada município, previsto no Decreto n. 84.685, de 6 de maio de 1980. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jun. 1980. Seção 1. p. 11606. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/129-instrucao-especial-n-20-28051980>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Instrução normativa INSS/Pres n. 45, de 6 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Seção 1. p. 11606. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2010/45_1.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Instrução normativa INSS/Pres n. 61, de 23 de novembro de 2012: altera a Instrução Normativa n. 45/Pres/INSS, de 6 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 nov. 2012. Seção 1. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2012/61.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. Ordem de serviço INSS/DAF n. 159, de 02 de maio de 1997: dispõe sobre as contribuições incidentes sobre a produção rural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 maio 1997. Disponível em:

<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/restritos/81/INSS-DAF/1997/159.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 9, n. 24, p. 107-138, abr./jun. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KERBAUY, Luís. **A previdência na área rural:** benefício e custeio. São Paulo: LTr, 2009.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.

KOVALCZUK FILHO, José Enéas. Aposentadoria por idade rural e suas controvérsias. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 35, n. 372, p. 991-1000, nov. 2011.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

KUHN, Thomas. **The structure of scientific revolutions**. 2nd. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.

LASSALE, Ferdinand. **Über Verfassungswesen**. Disponível em: <<http://www.gewaltenteilung.de/lassalle.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

LEMES, Emerson Costa. Existe déficit na previdência social brasileira? In: FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade. **Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2009.

LEONARDI, Elvio Flávio de Freitas. Déficit da previdência social. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 34, n. 357, p. 693-705, ago. 2010.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LOPES, Carlos Côrtes Vieira. Análise crítica da atuação do Poder Judiciário em relação aos benefícios da Seguridade Social. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 8, n. 21, p. 75-89, jul./set. 2009.

LUHMANN, Niklas. **Social systems**. Tradução de John Bednarz Júnior e Dirk Baecker. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MACHADO, Antonio Alberto. Considerações sobre uma base teórica para o direito alternativo. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 10, n. 14, p. 9-22, dez. 2005.

_____. **Ensino jurídico e mudança social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. t. 1.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. Fundamentos da proteção ao trabalhador rural. In: GIORDANI, Francisco Alberto da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tarcio José. (Coord.). **Direito do trabalho rural**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005.

MALLOY, James M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

MANIGLIA, Elisabete. Direito agrário e cidadania: construindo a democracia no campo. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 7, n. 11, p. 163-172, 2002a.

_____. O trabalho rural e a função social da propriedade. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 5, n. 9, p. 67-74, dez. 2000.

_____. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário: uma opção ao desemprego no Brasil**. Franca: Ed. Unesp, 2002b.

_____.; HAJEL FILHO, Ricardo Antonio Bittar. As mazelas do trabalhador rural: críticas e reflexões. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 10, n. 14, p. 23-39, dez. 2005.

_____.; SCARDOELLI, Dimas Yamada. Breves considerações sobre a atividade rural como critério de caracterização do empresário rural no âmbito do Código Civil brasileiro (Lei n. 10.406/2002). **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, v. 9, n. 13, p. 155-174, dez. 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil: processo de conhecimento**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. v. 2.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992.

_____. **Curso de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001a.

_____. **Direito dos idosos**. São Paulo: LTr, 1997.

_____. **O trabalho rural e a previdência social**. São Paulo: LTr, 1985.

_____. Previdência social rural. In: _____. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural: homenagem a Antenor Pelegrino**. São Paulo: LTr, 2006.

_____. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001b.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à lei de improbidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. _____. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Maria Conceição D’Incao e. **O bóia-fria: acumulação e miséria**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.

MENDES, Priscilla. **Governo anuncia R\$ 21 bilhões de crédito para agricultura familiar**. 6 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2013/06/governo-anuncia-r-21-bilhoes-de-credito-para-agricultura-familiar.html>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário estatístico 2010**. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1144>>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. **Anuário estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF, MPS/Dataprev, 1993-, 2011. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2013.

_____. **Guia do trabalhador rural: saiba como utilizar o seu seguro social**. 2. ed. Brasília, DF, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **MDS prorroga prazo de edital para compra de sementes crioulas de agricultores familiares**. 24 nov. 2011. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/mds-prorroga-prazo-de-edital-para-compra-de-sementes-crioulas-de-agricultores-familiares>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. **Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

MOREIRA, João Batista Gomes. Princípios constitucionais da legalidade e eficiência nos concursos públicos. In: MOTTA, Fabrício. (Org.). **Concurso público e constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOREIRA, Roberto José. **Agricultura familiar**: processos sociais e competitividade. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

MORELLO, Evandro José. Os trabalhadores rurais no contexto dos debates da reforma da previdência social. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008.

MPT flagra trabalhadores rurais morando dentro de galinheiro. **Comércio da Franca**, Franca, 6 ago. 2013. Disponível em: <http://www.gcn.net.br/jornal/index.php?codigo=219408&codigo_categoria=61>. Acesso em: 9 ago. 2013.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Contrato rural. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006.

NASCIMENTO, Sérgio. **Interpretação do direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OLIVEIRA, Elzira Lucia de; GIVISIEZ, Gustavo Naves. La transition démographique au Brésil. In: BARRIENTOS-PARRA, Jorge David. **Agir**, Paris, n. 47, p. 143-156, set. 2011.

PAIXÃO, Floriceno. **O trabalhador rural**. Porto Alegre: Síntese, 1974.

PEREIRA, Flávia do Canto; COELHO, Helenira Bachi. Limites da jurisdição: direito à saúde: limite da obrigação do Estado. In: ASSIS, Araken de. (Coord.). **Aspectos políticos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde**. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma**: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002.

_____. Parte patronal previdenciária. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos humanos en la sociedad tecnológica**. Madrid: Universitas, 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRIETO SANCHÍS, Luis. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. In: CARBONELL, Miguel. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2009.

QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, v. 1, n. 17, p. 41-94, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

RIEFFEL, Luiz Reimer Rodrigues. A configuração jurídica do trabalhador rural eventual: impossibilidade de reconhecimento apenas com provas testemunhais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3454, 15 dez. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23260>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. 3^o ed. Paris: Dalloz, 1965.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, Rosalina Carolina Kappel. A eficácia dos direitos sociais e a reserva do possível. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 4, n. 8, p. 7-33, dez. 2005.

ROZA, Simone da. A não descaracterização do regime de economia familiar frente ao modo de produção e à extensão da propriedade. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários ao estatuto do trabalhador rural**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1969. v. 2.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**: de emancipaciones, liberaciones y dominaciones. Barcelona: Icaria, 2011.

_____. **Repensar derechos humanos**: de la anestesia a la sinestesia. Sevilla: MAD, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1.

_____. **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras linhas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 2.

SANTOS, Saulo Emídio. **Trabalhador rural**: relações de emprego. Goiânia: AB, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais e a ponderação de bens. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SAVARIS, José Antonio. **Problemas concernentes aos requisitos genéricos das prestações do RGPS**. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madrid: Alianza, 1982.

SCHWARZER, Helmut. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – resultados de um estudo de caso no Pará. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 72-102, abr. 2000. Disponível em:
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quatorze/helmut14.htm>>
Acesso em: 22. abr. 2011.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Curso de processo judicial previdenciário**. São Paulo: Método, 2004.

_____. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009.

SEVERO, Álvaro Vinícius Paranhos; ROSA JÚNIOR, Faustino da. Os direitos da pessoa na CRFB de 1988: os direitos sociais podem ser pleiteados individualmente via procedimento judicial? In: ASSIS, Araken de. (Coord.). **Aspectos políticos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde**. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Francisco Graziano da. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 91, v. 798, p. 23-50, abr. 2002.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança jurídica e jurisprudência**: um enfoque filosófico-jurídico. São Paulo: LTr, 1996.

STRECK, Lenio Luiz. A hermenêutica filosófica e as possibilidades de superação do positivismo pelo (neo)constitucionalismo. In: ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio Luiz. (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005a.

_____. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005b.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Processos**: acesso à pesquisa. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**: pesquisa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2011.

_____. O devido processo legal previdenciário e as presunções de prova. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 33, n. 338, p. 11-23, jan. 2009.

_____. **Previdência e assistência social**: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: _____. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Curso de direito financeiro e tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Consulta processual**. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

TRINDADE, José Damiano de Lima. **História social dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2011.

VAZ, Laurita Hilário. Contribuição Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. (Coord.). **Direito previdenciário em debate**. Curitiba: Juruá, 2007.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. A aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e a carência necessária à obtenção do benefício. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FORTES, Simone Barbisan. (Coord.). **Previdência do trabalhador rural em debate**. Curitiba: Juruá, 2008.

VIDAL NETO, Pedro. **Estado de direito**: direitos individuais e direitos sociais. São Paulo: LTr, 1979.

VIEIRA, Adriana Alves. A proteção social do trabalhador rural segurado especial: forma contributiva diferenciada e requisitos da proteção. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 34, n. 361, p. 1061-1080, dez. 2010.

VINHAS, Moisés. **Problemas agrário-camponeses do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito**: interpretação da lei: temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994. v. 1.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 2. ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996.

WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

WENDHAUSEN, Helena Mizushima. Comentários sobre o segurado especial. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes. (Coord.). **Temas atuais de direito do trabalho e do direito previdenciário rural**: homenagem a Antenor Pelegrino. São Paulo: LTr, 2006.

WOORTMANN, Ellen F.; WOORTMANN, Klaas. **O trabalho da terra**: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Brasília, DF: Ed. UNB, 1997.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. 9. ed. Madrid: Trotta, 2009.

ZANCANER, Weida. O concurso público e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. In: MOTTA, Fabrício. (Org.). **Concurso público e constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Proteção social no Brasil: a seguridade social assistencial e o enfoque contributivo da previdência social. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 36, n. 381, p. 649-665, ago. 2012.