

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO**

OTANIEL RODRIGUES DA SILVA

**A TUTELA PREVIDENCIÁRIA DO AGRICULTOR FAMILIAR:
incompletude e vulnerabilidades**

**Goiânia
2015**

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZARAS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor(a):	Otaniel Rodrigues da Silva		
E-mail:	otaniel.silva@yahoo.com.br		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página? <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não			
Vínculo empregatício do autor			
Agência de fomento:	Advocacia-Geral da União	Sigla:	AGU
País:	Brasil	UF:	GO
		CNPJ:	
Título:	A TUTELA PREVIDENCIÁRIA DO AGRICULTOR FAMILIAR: incompletude e vulnerabilidades		
Palavras-chave:	Direito Agrário; Estado do bem-estar social; Seguridade Social; agricultor familiar; segurado especial		
Título em outra língua:	SOCIAL SECURITY PROTECTION OF FAMILY FARMER: incompleteness and vulnerabilities		
Palavras-chave em outra língua:	Agrarian Law; Welfare State; Social Security; family farmer; special insured		
Área de concentração:	Direito		
Data defesa:(dd/mm/aaaa)	30/03/2015		
Programa de Pós-Graduação:	Mestrado em Direito Agrário da FD/PPGDA		
Orientador(a):	Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilacqua Marin		
E-mail:	eribertomarin@yahoo.com.br		
Co-orientador(a):*			
E-mail:			

*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.

Otaniel Rodrigues da Silva

Data: 26 de abril de 2015.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

OTANIEL RODRIGUES DA SILVA

**A TUTELA PREVIDENCIÁRIA DO AGRICULTOR FAMILIAR:
incompletude e vulnerabilidades**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário no Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás.

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Beviláqua Marin

**Goiânia
2015**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob orientação do Sibi/UFG.

Rodrigues da Silva, Otaniel
A TUTELA PREVIDENCIÁRIA DO AGRICULTOR FAMILIAR:
[manuscrito] : incompletude e vulnerabilidades / Otaniel Rodrigues da
Silva. - 2015.
188 f.

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Beviláqua Marin .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade
de Direito (FD) , Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário,
Goiânia, 2015.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, tabelas.

1. Direito Agrário. 2. Estado do bem-estar social. 3. Seguridade
Social. 4. Agricultor familiar. 5. Segurado especial. I. , Eriberto
Francisco Beviláqua Marin, orient. II. Título.

OTANIEL RODRIGUES DA SILVA

**A TUTELA PREVIDENCIÁRIA DO AGRICULTOR FAMILIAR:
incompletude e vulnerabilidades**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário no Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás.

Dissertação aprovada em: _____/_____/2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eriberto Francisco Beviláqua Marin (UFG)
Orientador e Presidente da Banca

Prof. Dr. Adegmar José Ferreira (UFG)
Examinador

Prof. Dr. Germano da Silva Campos (PUC-GO)
Examinador

Aos meus queridos pais pelos elevados princípios e valores morais que me ensinaram, sem os quais nada seria possível.

À minha amada filhinha Bianca, meu maior estímulo para realizar esse sonho, e que também pagou por ele na medida em que conviveu menos com o papai nos momentos de maior aflição dos estudos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, onde tudo começa e tudo termina.

À Marina Silvério de Urzeda, nossa gentil e tradicional livreira da Faculdade de Direito da UFG por tantos anos, pela fineza de me avisar sobre a abertura das inscrições para o processo de seleção do PPGDA-FD-UFG, ocorrido no final de 2012.

Ao amigo e Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho pela decisiva contribuição, em todos os momentos, e pela lhanza a mim dispensada desde sempre.

Às diletas colegas da Procuradoria-Geral Federal, Dr^{as} Maria Auxiliadora Castro e Camargo, Alessandra de Abreu Minadakis Barbosa e Regina Celia Gomes De Moura, pelas valiosas dicas, apoio e incentivo quando esse projeto ainda começava a tomar corpo.

À colega Dr^a Jordana Morais de Azevedo pelo coleguismo, pelo incentivo, e por ter enfrentado com altivez a exorbitante carga de trabalho da Procuradoria do IBAMA-GO no período da minha licença para concluir essa dissertação.

Ao Pr. Erivelton Pascoal Teixeira, amigo de todas as horas, pelo carinho e cuidado de sempre, e pela ajuda no crescimento espiritual, de onde vem a força para empreender os projetos mais ousados.

Ao meu primeiro orientador Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto, pela gentileza e dedicação com que me auxiliou em boa parte das pesquisas e pela amizade construída.

Ao meu atual orientador Prof. Dr. Eriberto Francisco Beviláqua Marin, pela boa vontade com que me “herdou”, pela dedicação ao trabalho de orientação, e pela cordialidade e galhardia que lhe são peculiares.

Ao Prof. Dr. Adegmar José Ferreira por, prontamente, aceitar o convite para compor a banca examinadora e por todas as lições, não só de Direito, mas também de vida, desde à época da graduação.

Ao Prof. Dr. Germano da Silva Campos por, também, aceitar o convite para compor a banca examinadora, pelas valiosas orientações e pela gentileza de ter me acompanhado durante todas as fases da pesquisa.

À todos os demais Professores do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, pelos momentos de convivência, pelos conhecimentos compartilhados, e pela troca de experiências.

Aos colegas da turma de mestrado de 2013, pela oportunidade de conhece-los e conviver com cada um.

Aos servidores do Programa de Mestrado em Direito Agrário pela prestatividade e gentileza no atendimento e convívio.

À Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) por, mais uma vez, me acolher e me proporcionar o aprendizado de novos conhecimentos.

Ao amigo Sérgio Murilo Fernandes Munhoz Fontana, pela cordialidade e pelas gentis revisões textuais.

E, por fim, a todos que direta ou indiretamente, contribuíram para o meu aperfeiçoamento.

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é a investigação da efetividade da cobertura previdenciária dispensada ao agricultor familiar, na atual conjuntura do Estado do bem-estar social. As análises são norteadas pela concepção de que as intervenções do Estado no plano social, tendentes a melhorar o nível de vida das pessoas, devem ser vistas como investimentos e não como despesas, pois diferente das antigas políticas de auxílio à pobreza, elas aumentam o nível de produtividade, e são vitais para o desenvolvimento econômico da nação. O agricultor familiar é também instituto pertencente ao Direito Previdenciário, figurando na categoria “segurado especial”. Tendo em vista que a concepção de previdência social está atrelada aos fundamentos do Estado do bem-estar social, analisa-se esse modelo de Estado, com ênfase para o tema em discussão. O texto empenha-se também em delinear, com a maior precisão possível, a figura do agricultor familiar nos aspectos histórico, doutrinário e legal, e no contexto social, político e econômico. Também há uma breve recapitulação da evolução da legislação previdenciária brasileira, no que concerne ao agricultor familiar/segurado especial, e comentários acerca do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. Mais adiante, são ressaltadas algumas incompletudes e vulnerabilidades do atual sistema previdenciário no que concerne ao agricultor familiar/segurado especial, tendo como paradigmas os postulados do Estado do bem-estar social. Nessas análises, constatou-se a persistência de, pelo menos, duas imperfeições. Primeiro, o sistema previdenciário ainda não deu plena efetividade ao princípio da “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” previsto na Constituição Federal de 1988. Segundo, ele ainda não revela uma firme convicção na doutrina de que os recursos destinados à Seguridade Social de um país são investimentos que retornam em forma de avanços sociais e econômicos e não meros custos.

Palavras-chave: Direito Agrário; Estado do bem-estar social; Seguridade Social; agricultor familiar; segurado especial.

ABSTRACT

The main goal of this research is the investigation of the effectiveness of the pension coverage given to the family farmer at this conjunction of the welfare state. The analyzes are guided by the conception that all State's interventions in the social background, aimed to improve the standard of living of the people, must be seen as investments and not as expenses, because unlike the old aid politics on poverty, they increased the productivity level, and they are vital to the nation's economic development. The family farmer is also institution of the Social Security Law, appearing in the "special insured" category. Bearing in mind that the conception of social security is tied to the fundamentals of the welfare State, this model of state is analyzed with emphasis on the theme in discussion. The text is also committed to delineate, with the greatest possible accuracy, the figure of the family farmer in the historical, doctrinaire and legal aspects, in the social, politic and economical contexts. There is also a brief recapitulation of the evolution of the Brazilian social security law, regarding the family farmer/special insured, and comments about the Brazilian General Social Security Regime. Further, some incompleteness and vulnerabilities of the current Social Security regarding the family farmer/special insured are highlighted, having as paradigms the postulates of the welfare state. On this analyzes, it was found the persistence of, at least, two flaws. First, the social security system hasn't given total effectivity to the "uniformity and equivalence of benefits and services for urban and rural populations" principle yet, provided in the Federal Constitution of 1988. Second, it doesn't show a firm belief in the doctrine that the resources destined to the Social Security of a country are investments that return as social and economic advancements and not mere costs.

Keywords: Agrarian Law; Welfare State; Social Security; family farmer; special insured.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AIAF	Ano Internacional da Agricultura Familiar
APS	Agência da Previdência Social
BC	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício Assistencial de Prestação Continuada
CEME	Central de Medicamentos
CFAI	Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CLPS	Consolidações das Leis da Previdência Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
COMPREV	Sistema de Compensação Previdenciária entre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CP	Código Penal Brasileiro
CRP	Certificados de Regularidade Previdenciária
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
CTN	CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DJU	Diário da Justiça da União
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FAPTR	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural)
FEA	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
FETRAF-Brasil	Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRGPS	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GFIP	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
GPS	Guia de Recolhimento da Previdência
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITR	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PPAF	Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar,
PDSTR	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PEP	Programa de Educação Previdenciária
PES	Programa de Estabilidade Social
PFG	Procuradoria-Geral Federal
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PIB	Produto Interno Bruto
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral de Previdência Social Brasileiro
SAT	Seguro de Acidente do Trabalho
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SOBER	Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TNU	Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais
UNESP	Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
USP	Universidade de São Paulo
VBP	Valor Bruto de Produção

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL	20
1 ORIGENS	20
1.1 Teorias não marxistas	25
1.2 Teorias marxistas	26
1.2.1 O Estado Social como exigência do processo de acumulação	27
1.2.1.1 A intervenção do Estado é externa ao processo de acumulação	27
1.2.1.2 A atuação do Estado é interna ao processo de acumulação	27
1.2.2 O Estado Social como resultado de uma causalidade complexa na qual se inter-relacionam os fatores econômicos e os fatores de caráter social	28
2 BASES IDEOLÓGICAS	34
3 CRÍTICAS E PARADOXO DA CRISE	50
CAPÍTULO II - DO AGRICULTOR FAMILIAR	63
1 PERSPECTIVA HISTÓRICO-DOCTRINÁRIA	63
1.1 Abordagem marxista clássica	66
1.2 Abordagem neomarxista	68
1.3 Abordagem mista	72
2 ANATOMIA LEGISLATIVA	77
2.1 No Estatuto da Terra Lei 4.504/64	78
2.2 Na Constituição Federal de 1988	79
2.3 Na Lei Previdenciária nº 8.213/91	81
2.4 No Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	82
2.5 Na Lei da Política Nacional da Agricultura Familiar: Lei 11.326/06	86
3 INVISIBILIDADE E PROTAGONISMO	88
CAPÍTULO III- ARCABOUÇO PREVIDENCIÁRIO DO AGRICULTOR FAMILIAR .	97
1 TUTELA PREVIDENCIÁRIA: EVOLUÇÃO	97
2 DO SEGURADO ESPECIAL	106

2.1 Colaboração externa	112
2.2 Hipóteses de não descaracterização	115
2.3 Hipótese de exclusão e exceções	115
2.4 Momento da exclusão	116
2.5 Participação em empresas: outra exceção	117
2.6 Distinção entre produtor rural, pessoa física, e segurado especial	117
2.6.1 Diferenças concernentes à contribuição	118
2.6.2 Diferenças concernentes à concessão de benefícios	121
3 DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	122
CAPÍTULO IV - VICISSITUDES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DIRECIONADO AO AGRICULTOR FAMILIAR	131
1 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014	131
2 TEMAS EM DISCUSSÃO NO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	143
3 OUTROS TEMAS CONTROVÉRSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	156
3.1 Combate aos crimes e às fraudes	157
3.2 Reforço estrutural	161
3.3 Comunicação intergovernamental	164
3.4 Educação previdenciária	164
3.5 Inadequação da atual definição do agricultor familiar	166
CONCLUSÃO	168
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	177

INTRODUÇÃO

De longa data Marx Weber adverte que o progresso científico, embora seja o mais importante do processo de intelectualização a que estamos submetidos há milênios, não é mais que um mero fragmento. Sublinha também que, ao contrário de uma obra artística, que jamais será considerada ultrapassada, tampouco envelhecida, a obra científica está fadada a envelhecer dentro de dez, vinte, ou, no máximo cinquenta anos. Em suas palavras:

[...] toda obra científica “acabada” não tem outro sentido senão o de fazer surgirem novas indagações. Portanto, ela pede que seja “ultrapassada” e envelheça. Todo aquele que pretende servir à ciência deve resignar-se a esse destino (WEBER, 2001: 36).

Possivelmente, uma das maiores contribuições dessas advertências para a investigação científica é conscientizar o pesquisador de que seu trabalho, por mais extraordinário que se afigure, é apenas mais uma pequena parte do processo, mais um elo na corrente, e que, cedo ou tarde, estará ultrapassado. Aliás, as elucubrações intrínsecas ao processo de investigação científica nada mais são que a tentativa de ultrapassar uma ou outra teoria precedente no curso do tempo e no trajeto do desenvolvimento científico:

[...] Assim, todo o conhecimento reflexivo da realidade infinita realizado pelo espírito humano baseia-se na premissa tácita de que apenas um fragmento limitado dessa realidade poderá constituir de cada vez o objeto da compreensão científica [...]. (WEBER, 1986: 88).

Pelo menos, resta o afago de ser o progresso científico “o mais importante do processo de intelectualização” (WEBER, 2001: 37).

Embora tangido pela resignação dantes insinuada, o presente estudo ergue, desde o início, a pretensão de investigar a efetividade da cobertura previdenciária, dispensada ao homem do campo, mais especificamente ao agricultor familiar, na atual conjuntura do Estado do bem-estar social.

Cuida-se, portanto, de tema alcançado pelo espectro de interesse da Linha de Pesquisa “Institutos jurídicos da posse e da propriedade da terra”, do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado de Goiás – UFG.

Nesse enfoque, há uma sutileza que clama por evidência. A consulta aos títulos das dissertações apresentadas ao PPGDA da Universidade Federal do Estado de Goiás – UFG nos últimos anos revela que, frequentemente, as pesquisas desenvolvidas na seara agrária se ocupam da luta do homem “pela terra”. No entanto, as reflexões centrais desse trabalho dizem respeito, primordialmente, à luta do homem “com a terra” e seu esforço para nela sobreviver.

O agricultor familiar, como segurado especial, é também instituto pertencente ao Direito Previdenciário, área na qual o pesquisador oficiou por cerca de dez anos como membro da Procuradoria-Geral Federal (PGF) da Advocacia-Geral da União (AGU). Os longos anos de atuação ininterrupta na divisão do contencioso judicial da matéria previdenciária, em diversas localidades do território nacional, tais como, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Goiás revelaram algumas imperfeições no arcabouço jurídico/normativo construído para outorgar cobertura previdenciária ao agricultor familiar, fazendo brotar o interesse pela investigação científica do tema. Também pesou na escolha os íntimos laços mantidos pelo pesquisador, desde a infância, com o meio rural.

Alie-se a isso a dinamicidade do Direito Previdenciário, acossado por constantes alterações promovidas na legislação que disciplina o sistema previdenciário nacional como, por exemplo, as Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que introduziram várias alterações na Lei nº 8.213/91, principalmente na parte referente ao segurado especial, e a recentíssima Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, que também alterou significativamente a Lei de Benefícios (Lei n.º 8213/91) instituindo, dentre outras novidades: a carência para o recebimento de pensão por morte; a ampliação do tempo mínimo da incapacidade provisória para recebimento de auxílio-doença; a redução do valor das pensões; e a provisoriedade da pensão por morte para determinadas faixas etárias em face da expectativa de sobrevivência do pensionista. Os dois exemplos corroboram a necessidade de pesquisas nessa seara jurídica.

Desse modo, na seara do Direito Previdenciário foram acrescentadas análises de informações colhidas nos bancos de dados do próprio Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Fundação *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)* e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em seguida, considerando que a concepção de previdência social ganhou importância nas discussões do denominado Estado do bem-estar social ou Estado-

providência, tornou-se indispensável a análise de sua organização social, política e econômica, com ênfase para o tema em discussão.

Superadas algumas adversidades quanto à aridez do processo investigativo, o recorte analítico da pesquisa convergiu para a sondagem de possíveis incompletudes e vulnerabilidades da legislação previdenciária no que diz respeito ao agricultor familiar, sendo a análise balizada pelos axiomas do Estado do bem-estar social.

Por essa razão, o Capítulo I investiga alguns traços do Estado do bem-estar como, v.g., sua gênese. As análises, conforme já declinado, partem do pressuposto de que os direitos sociais foram gestados no seio desse tipo de organização socioeconômica, na qual o Estado assumiu um notável protagonismo.

Outros temas como as definições de Estado Social, Estado-providência, Estado do bem-estar social (*Welfare State*); sua ocorrência ou não no Brasil; suas adaptações; as ideias que fundamentam o discurso de crise etc., também foram dissecados.

A definição do Estado do bem-estar social e as discussões acerca de suas vicissitudes e processos de evolução, adaptação, e pretensa crise, estão amparadas nas doutrinas de Friedrich August von Hayek, Pierre Rosanvallon, Paulo Bonavides, Carlos de Cabo Martin, Celia Lessa Kerstenetzky e outros.

No entanto, cabe menção à parte sobre a concepção elaborada Gunnar Myrdal sobre o quem vem a ser o Estado do bem-estar social, uma vez que suas teorias permeiam praticamente todas as análises desenvolvidas ao longo do texto. Karl Gunnar Myrdal, ao lado de John Maynard Keynes e, mais remotamente Lorenz Von Stein (séc. XIX), são considerados os expoentes contemporâneos do Estado do bem-estar social.

Segundo Myrdal, as intervenções do Estado no plano social, tendentes a melhorar o nível de vida das pessoas, devem ser vistas como investimentos e não como despesas, pois diferente das antigas políticas de auxílio à pobreza, elas aumentam o nível de produtividade, e são políticas vitais para o desenvolvimento econômico de uma nação. Para ele, há uma indissociável interdependência entre fenômenos econômicos, sociais e institucionais. Desse modo, quanto mais um Estado nacional aperfeiçoa suas políticas igualitárias, sua democracia e, conseqüentemente, mais se transforma, efetivamente, em um Estado do bem-estar, com sacrifícios toleráveis para as regiões e grupos cujos padrões-de-vida são

relativamente melhores, mais terá impulsionado o seu desenvolvimento econômico e, assim, sucessivamente, num processo que ele chama de “causação circular acumulativa ascendente”, cuja definição será conhecida mais adiante (MYRDAL, 1968: 60).

A partir das contribuições de Myrdal, estabeleceu-se um novo patamar para as discussões acerca do papel da política social e seus reflexos na eficácia econômica nacional dos Estados de bem-estar que se formaram na Europa e nos EUA a partir da questão social que surgiu em meados do século XIX (ANDERSSON, 2005).

No capítulo II intenta-se delinear, com a maior precisão possível, a figura do agricultor familiar nos seus aspectos histórico-doutrinários, legal, e no contexto político e socioeconômico. Para tanto, o perfil do agricultor familiar, tido como segurado especial pela seguridade social, foi investigado nos autores que problematizam essa questão, tanto da seara agrária quanto da economia e do direito previdenciário. Cite-se, como exemplo, as obras de Graziano, Abramovay, Maria Nazaré Baudel Wanderley, Marina Vasques Duarte e outros.

No capítulo III far-se-á uma breve recapitulação da evolução da legislação previdenciária brasileira, apenas no que concerne ao agricultor familiar/segurado especial, nos âmbitos constitucional e legal.

Para isso, tornou-se inevitável rememorar sucintamente o processo de construção do arcabouço legal e jurídico que se desenvolveu nas últimas décadas e que desaguou no atual modelo de proteção. Os contornos do processo de evolução legal foram buscados principalmente, na análise da própria legislação.

Esse capítulo também traça um sucinto panorama do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro.

Por sua vez, o Capítulo IV ressalta algumas incompletudes e vulnerabilidades do atual sistema previdenciário no que concerne ao agricultor familiar/segurado especial, tendo como paradigma os postulados do Estado do bem-estar social e a conceituação histórico-doutrinária e legal do agricultor familiar.

A investigação será desenvolvida com base em pesquisa bibliográfica e legislativa, sendo o material pesquisado submetido ao processo de análise seletiva, crítico-reflexiva, e analítica, bem como ao método dedutivo-argumentativo para outorgar às conclusões o rigor do conhecimento científico que se espera desse tipo de trabalho.

Há no texto um obstinado empenho para se afastar do *manualismo*, vício definido por Luciano de Oliveira como uma das mais graves mazelas incidentes sobre as pesquisas acadêmicas da área jurídica, consubstanciada num padrão de escrita que se estrutura na reprodução incansável e sucessiva de conceitos e fórmulas, obstaculizando, em termos micro, quaisquer possibilidades de avanço nos temas de investigação e, em termos macro, o desenvolvimento saudável da pesquisa jurídica (2004: 142 *apud* CARVALHO, 2013: 163).

De igual modo, almeja-se um distanciamento do *reverencialismo*, outro grave vício que assola a pesquisa jurídica, definido pelo mesmo autor como uma “contaminação, talvez do estilo adotado no foro, onde é preciso convencer o juiz de que se está com o melhor direito (...), típico de advogados preocupados antes em convencer com apelos a uma retórica ‘coimbrã’ do que demonstrar com dados cuja força decorra da própria exposição” (2004: 143 *apud* CARVALHO, 2013: 163-164). Noutras palavras, verifica-se o referido aviltamento da investigação científica quando o hipotético pesquisador utiliza o cômodo artifício de invocar um argumento de autoridade para convencimento de uma tese, esquivando-se do trabalho de comprová-la de maneira crítico-dialética. A postura reverencial, conforme pontua Salo de Carvalho é, infelizmente, uma variável constante nas Faculdades de Direito e vem propagando uma estética de subserviência teórica obscurecida pela retórica (CARVALHO, 2013: 164).

Isso não significa, porém, nenhuma espécie de menosprezo pelos marcos teóricos utilizados no estudo, mas, tão somente, uma tentativa de cultivar olhar crítico sobre os assuntos debatidos.

O ponto fulcral do labor investigativo, conforme já assinalado, é averiguar se as alvíssaras do Estado do bem-estar social, eventualmente implementado no Brasil, contemplam de maneira satisfatória o típico agricultor familiar, como segurado especial.

Por sua própria natureza, o extenuante modo de vida do trabalhador rural (empregado, volante, temporário, agricultor familiar) torna indispensável o constante aprimoramento dos mecanismos de seguridade social tendentes a conferir-lhe proteção. E isso não apenas como forma de reconhecer a importância do seu trabalho para a sociedade, mas, sobretudo, como meio de assegurar-lhe condições mínimas de sobrevivência, tanto na atividade quanto na senilidade, muitas vezes abreviada pelos rigores da lida campesina.

CAPÍTULO I - ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Conforme referido, o objetivo primordial do trabalho é demonstrar algumas vicissitudes e incompletudes do sistema previdenciário brasileiro direcionado ao agricultor familiar no contexto do Estado do bem-estar social. Sendo assim, é imprescindível analisar, inicialmente, os traços básicos dessa modalidade de Estado. O seu surgimento e sua formatação coincidem com o momento histórico que impulsionou a ideia de a previdência social ser patrocinada pelo Poder Público.

Por conseguinte, somente depois de delinear os aspectos gerais do Estado do bem-estar social, aferir os caracteres básicos do agricultor familiar, e divisar os pontos essenciais da legislação previdenciária em vigor, é possível indicar as possíveis inconsistências e incongruências do arcabouço previdenciário no que concerne ao agricultor familiar/segurado especial rural.

A seguir, é nosso intento analisar as origens do Estado do bem-estar social, as bases ideológicas que lhe deram sustentação, as críticas por ele recebidas, e o paradoxo que terminou associando-lhe a uma ideia de crise.

1 ORIGENS

Conforme registra Mário Lucio Quintão Soares, não é tarefa simples divisar, com rigor científico, o exato momento da epifania do denominado “Estado moderno” na conformação hoje conhecida. Há indícios de que seus alicerces começaram a robustecer-se, de forma mais acentuada, no seio das instituições políticas da Antiguidade e da Idade Média (SOARES, 2011: 73). Desse modo, o Estado moderno teria alcançado suas feições atuais entre os Séculos XIV e XV, época em que foram implantados os Estados monárquicos da França, Espanha e Suécia. Mais remotamente cogita-se de sociedades políticas pré-estatais, como a família patriarcal, o clã e a tribo, a fátia helênica, a gens romana, a gentilidade ibérica e o senhor feudal.

A mencionada ascensão do absolutismo, organização política na qual o soberano concentrava todos os poderes do Estado em suas mãos e, cuja face mais emblemática, são as referidas Monarquias Absolutistas inauguradas, possivelmente, por Luís XIV, o “Rei-Sol”, em 1661 na França, coincide com o declínio do regime

feudal.

No Estado absolutista o direito de distribuição da propriedade pertencia exclusivamente ao soberano ou, como assevera Hobbes:

[...] pertence ao soberano todo o poder de prescrever as regras através das quais todo homem pode saber quais os bens de que pode gozar, e quais as ações que pode praticar, sem ser molestado por qualquer de seus concidadãos: é a isto que os homens chamam propriedade (HOBBS, 1983: 110).

Essa forma de governo predominou até a ocorrência da Revolução Francesa em 1789. Com a Revolução prevaleceu a ideia da separação dos poderes, concebida por Montesquieu, cujo principal escopo era a garantia da liberdade. Após a Revolução, a França adotou, por meio da Constituição de 1791, como forma de governo a República, instituindo os três poderes, executivo, legislativo e judiciário, com a “máxima” liberdade, igualdade e fraternidade. Ressalte-se, no entanto, que tal Constituição, ao prever a separação estanque entre as funções estatais, não prevaleceu por muito tempo, sendo revogada pela Constituição de 1793. Todavia, essa concepção foi disseminada a partir do final do século XIX, e adotada pela maioria dos Estados atuais, fazendo-os atingir o formato conhecido. Exponente máximo do Iluminismo político, Rousseau acentua o seguinte:

[...] somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, que é o bem comum [...]. Afirmo, portanto, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se e que o soberano, que não é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não, porém, a vontade. (Rousseau, 2006, p. 34).

Nesse contexto, o advento do Liberalismo, que surgiu como uma reação ao absolutismo, também é considerado um relevante marco histórico. Tangenciando o assunto, Locke afirma o seguinte:

Aquele que nos fez, dotou a todos de faculdades iguais. Deus deu o mundo a Adão e a seus pósteros em comum. Nesse estado os homens são livres de qualquer constrangimento para realizar suas faculdades, seu engenho e sua arte (LOCKE, 1983: 45).

Noutro ponto, Locke reafirma seu apreço pela liberdade com a seguinte indagação: "Que pacto pode fazer um homem que não é senhor de sua vida?"

(LOCKE, 1983: 103).

Entende-se, também, que o Estado moderno, alicerçado, de um lado, sobre uma estrutura funcional especializada e de outro sobre uma estrutura jurídica racional, é um produto típico da cultura ocidental (SOARES, 2011: 74). Suas duas principais características são, portanto: a) o *aparato administrativo*: incumbido, mediante a instituição da burocracia, de organizar as finanças, promover a divisão racional do trabalho, prestar serviços públicos etc.; e b) o *monopólio legítimo da força*: sistema coercitivo, vital para o Estado, estruturado para submeter o exército e a burocracia com base na supremacia dos meios de correção física, que se apoia e retira sua legitimidade do chamado “império da lei” (SOARES, 2011: 76).

Na verdade, o Estado possui uma extensa gama de possibilidades. E sua relação com a sociedade depende tanto da qualidade de suas leis quanto do caráter dos seus governantes. Segundo John Locke, o modelo ideal de Estado é aquele capaz de estabelecer uma justa relação governante-cidadão. Em suas palavras:

O poder político é aquele que todo homem, possuindo-o, passa às mãos da sociedade, e desta forma, aos governantes que a sociedade estabeleceu, com o encargo expresse ou tácito de que seja utilizado para o bem desta. (LOCKE, 1998: 538).

Com base na ascensão do modelo anteriormente referido é que o mundo contemporâneo vivencia um Estado com forte centralização burocrática, com capacidade, embora limitada em alguns casos, de prover segurança, direitos, controle das biotecnologias, neurotecnologias e farmacêutica e, especialmente, a envergadura necessária para fazer surgir o Estado do bem-estar social. Esse modelo aspira, dentre outros objetivos, a consagração da dignidade humana do cidadão, independentemente das contingências sociais, econômicas, étnicas e culturais. Ele também procura fazer com que a solidariedade supere o egoísmo, que a razoabilidade prepondere sobre o autoritarismo, e que prevaleçam a legalidade e a igualdade.

Conforme assevera Aristóteles, o nascimento do Estado dependeu de desenvolvimentos históricos e culturais (ARISTÓTELES, 1999).

Paulo Bonavides registra que do século XVIII ao século XX, o mundo atravessou duas grandes revoluções: a da liberdade e a da igualdade. Aponta, ainda, para a existência de outras duas em décadas mais recentes. A primeira seria

a da “fraternidade”, tendo por objeto o homem concreto, a ambiência planetária, o sistema ecológico e a pátria-universo. E a segunda seria a do Estado social, em sua fase mais recente de concretização constitucional, tanto da liberdade como da igualdade. Para o autor, cada uma dessas revoluções teve por escopo efetivar uma modalidade estatal. Inicialmente, o Estado liberal; em seguida o Estado Socialista; depois o Estado Social, das Constituições programáticas, e, por fim, o Estado Social dos direitos fundamentais, devidamente capacitado da juridicidade e da concreção dos preceitos e regras garantidores desses direitos (BONAVIDES, 2001: 29).

Boaventura de Souza Santos esclarece que, embora a expressão “Estado Social” tenha várias genealogias, as designações mais comuns têm sido Estado-providência, *Welfare State* ou seu sinônimo em português *Estado do bem-estar* (SANTOS, 2014).

Segundo registros históricos trazidos por Pierre Rosanvallon, a expressão Estado-providência foi cunhada pela doutrina francesa na vigência do segundo Império por pensadores liberais hostis ao aumento das atribuições do Estado, mas igualmente críticos em relação a uma filosofia individualista radical. Ela teria sido utilizada, pela primeira vez, em 1860, por um deputado republicano francês, chamado Émile Ollivier, para se posicionar contra o aumento de atribuições do Estado. *Welfare State* é uma expressão equivalente criada muito tempo depois, já na década de 40, pela escola Keynesiana, resultante da teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes. De igual modo, os alemães, desde o ano de 1870, utilizavam o termo *Wohlfahrstaat*, com a mesma conotação das duas primeiras expressões (ROSANVALLON, 1997: 121-122).

Não se desconhecem tentativas isoladas de diferenciação entre “Estado Social” e “Estado do bem-estar social”. Por esse viés argumentativo, o Estado Social seria algo que vem sendo gestado por várias décadas, desde as revoltas e tentativas de revolução europeias dos anos de 1848, enquanto o *Welfare State* seria um típico produto econômico americano, resultado de uma criação de laboratório acadêmico, de uma hora para outra, para fazer face às emergências do pós-guerra entre 1945-1947 (Plano Marshall). O modelo surge como uma resposta eminentemente capitalista ao desenvolvimento e avanço do socialismo que vinha do Leste Europeu. Por conseguinte, o seu núcleo estaria permeado, desde o início, por um posicionamento conservador diante das propostas socialistas testadas na prática desde o início do século XX. Na mesma esteira, afirma-se que o Estado Social

estaria assentado em três documentos históricos: Constituição Mexicana, de 1917; Constituição alemã de Weimar, de 1919; e Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, advinda da Rússia revolucionária (1917-1918); enquanto o Estado do bem-estar social não teria arrimo em diplomas eminentemente jurídicos, mas sim num programa de recuperação econômica norte-americano: o citado Plano Marshall (MARTINEZ, 2014). Registra-se, por oportuno, que este estudo não enveredará por essa discussão, e continuará utilizando indistintamente as expressões “Estado Social”, “Estado-providência”, e “Estado do bem-estar” (*Welfare State*).

Conforme pontuado, o Estado Social pressupõe a quebra de um dos postulados básicos do Estado Liberal: a defesa da harmonia espontânea da sociedade e a autorregulação do mercado.

O primeiro passo do Estado Social é reconhecer que a ordem da sociedade não é fruto de um resultado natural, mas que precisa se aperfeiçoar através da atuação do Estado, tanto no plano econômico quanto no social. Assim, ele se posiciona como um Estado que intervém na ordem econômica, dirigindo e ordenando o desenvolvimento, realizando investimentos em determinado setores etc., e também na ordem social, prestando serviços, desenvolvendo atividades sociais etc. (MARTIN, 1999).

A ideia básica do Estado Liberal era de que o Estado se colocasse, frente ao mercado, numa posição passiva e neutra, ou seja, como um mero espectador entre as classes trabalhadoras, de um lado, e as classes detentoras do capital, do outro lado. Ocorre que o “livre” embate entre o capital e o trabalho terminou gerando inúmeras injustiças, guerras, lutas sociais e crises econômicas extremamente agudas.

O duplo aspecto acima referido, ou seja, a intervenção do Estado Social tanto no domínio econômico quanto no social, tem servido como base para as investigações acerca do seu surgimento. Na verdade, a explicação sobre a origem do Estado social por esse prisma, tem sido palco de um acalorado debate travado entre duas grandes vertentes doutrinárias: de um lado, as teorias não marxistas e, de outro, as teorias marxistas, conforme retrata Carlos de Cabo Martín (MARTIN, 1986:20). Nos parágrafos seguintes, procura-se sintetizar as ideias centrais envolvidas nesse interessante debate.

1.1 Teorias não marxistas

Em síntese, as teorias não marxistas estão, em grande parte, condicionadas pelas teorias econômicas. Por sua vez, as teorias econômicas do pós-guerra são norteadas por um exacerbado otimismo quanto ao futuro do capitalismo. Para essas teorias, o capitalismo havia superado sua fase cíclica, ou seja, teria alcançado definitivamente o *status* de capitalismo pós-cíclico e a prosperidade alcançada era estável. O maior problema, então, seria lidar com a abundância.

Nesse contexto, a regulamentação estatal serviria para garantir a utilização adequada dos recursos econômicos, públicos ou privados, e alcançar o bem-estar geral. Nessas circunstâncias, a intervenção do Estado na esfera social seria algo compatível com o capitalismo, pois viria para promover o bem-estar geral, a cobertura dos riscos, a satisfação das necessidades gerais por meio da prestação de serviços sociais etc.

Sob essa ótica, a intervenção na esfera econômica somente se justificaria sob o ponto de vista de alguma finalidade social. Daí surgem duas explicações acerca da mudança de função do Estado. Uma baseada no desenvolvimento econômico e outra baseada no desenvolvimento político.

Para a primeira corrente, as necessidades sociais atendidas pelo Estado Social são resultantes do desenvolvimento econômico e da modernização que incluem, basicamente, os processos de industrialização e urbanização. Assim, os desequilíbrios ocasionados por esses processos, incluindo as novas necessidades que geram, justificam claramente a intervenção do Estado para se alcançar o bem-estar geral. Essa intervenção teria como objetivo a necessidade funcional da ordem geral e da harmonia social de compensar os riscos e disfunções do processo de modernização. Afirma-se, por exemplo, que a expansão do Estado Social se deve, precipuamente, à generalização das situações de risco derivadas do aumento do número de trabalhadores, dependentes e anciões. Também se deve à simultânea diminuição da capacidade assistencial da família tradicional, abalada pelo processo de modernização com crescentes traços de desagregação e mobilidade.

Para a segunda corrente, a origem do Estado Social e sua expansão, como prestador de serviços sociais e de seguridade social, está no desenvolvimento político. Esse, por sua vez, é associado ao maior peso político adquirido pelos

setores menos favorecidos.

Para essa vertente intelectual tudo se desenvolve no nível político e não no econômico ou no social. Nega-se a determinação econômica uma vez que os primeiros sistemas de seguridade social seriam absolutamente independentes do nível de industrialização. Os países mais industrializados da época tinham um menor nível de prestações sociais quando comparados a outros menos industrializados. O grau de extensão dos programas sociais também seria independente do número e da proporção de trabalhadores da indústria, bem como da força e desenvolvimento das incipientes organizações sindicais.

A importância do desenvolvimento político ainda teria sido confirmada pelo fato de que na segunda fase do Estado Social, no período de entre guerras, a expansão das prestações do Estado guardou estreita correspondência com a força política dos partidos obreiros e não com a força dos sindicatos. Aliás, o crescimento dos sindicatos, em alguns casos, parece ter mais atrapalhado que ajudado no aumento das prestações. Igualmente, na terceira fase do Estado Social, após a Segunda Guerra Mundial, sua ampliação definitiva teve lugar num contexto de diminuição dos conflitos sociais. Nessa etapa ainda se comprova, também empiricamente, que a extensão do Estado Social foi praticamente independente dos partidos que assumiam o comando. Todos eles, e não apenas os partidos obreiros, quando alcançavam o poder, potencializavam sua expansão. Esse fato é visto até mesmo com certa perplexidade pelos estudiosos da matéria (MARTIN, 1986: 20-23).

1.2 Teorias marxistas

As teorias marxistas tiveram um grande impulso na década de 80, e partem, inicialmente, do pressuposto teórico de que a origem do Estado Social se encontrava vinculada a uma fase histórica específica do desenvolvimento tanto das forças produtivas como das relações de produção. Precederam essa fase, e a possibilitaram, as seguintes condições: destruição do capital em consequência da guerra mundial; derrota anterior do movimento obreiro; consolidação da hegemonia econômica, política e militar dos Estados Unidos. Portanto, se integram, inicialmente, tanto o aspecto econômico quanto o social.

Todavia, quando se trata de especificar as peculiaridades dessa fase e sua relação com o novo caráter e função do Estado surgem duas vertentes. A

primeira privilegia a causalidade econômica da intervenção do Estado como exigência do processo de acumulação na atual fase do capitalismo. A segunda investiga a hipótese de uma causalidade complexa na qual se inter-relacionam as causas de caráter econômico e as causas de caráter social, ou seja, as exigências capitalistas e o nível de luta de classes.

1.2.1 O Estado Social como exigência do processo de acumulação

A primeira vertente, que considera o Estado Social como exigência do processo de acumulação contém, por sua vez, duas subdivisões. A primeira considera que o Estado Social atua de forma externa ao processo econômico. E a segunda considera que o Estado Social atua de forma interna ao referido processo.

1.2.1.1. A intervenção do Estado é externa ao processo de acumulação

A tese de que a atuação do Estado Social é externa ao processo econômico se impõe de diferentes maneiras.

De um lado, sustenta que a intervenção do Estado se realiza em razão de exigências econômicas, mas depende da capacidade das elites ou dos grupos monopolistas para mobilizar e canalizar sua atuação, na concepção do Estado-Instrumento.

De outro, afirma que a intervenção do Estado tem sua origem nas necessidades objetivas do capitalismo e figura como um pressuposto para a existência social do capital, já que esse, para subsistir, necessita de uma série de condições e requisitos que ele mesmo não pode gerar por estarem fora da lógica capitalista e que são fornecidas pelo Estado, como sua função estratégico-organizativa.

1.2.1.2 A atuação do Estado é interna ao processo de acumulação

A tese de que o Estado atua de forma interna ao processo econômico parte da premissa de que a sua intervenção não se realiza para prestar assistência externa ao capitalismo. Na verdade, o Estado se insere no próprio desenvolvimento capitalista, de forma que esse desenvolvimento passa, em grande parte, a depender

e a acarretar sua respectiva transformação.

Saliente-se que essa postura é, até certo ponto, alheia à tradição marxista. Como se sabe, toda essa problemática se vincula à polêmica sobre o que se entende ou não por trabalho produtivo e por trabalho improdutivo. Karl Marx não considerou trabalho produtivo a atuação do Estado. O Estado era considerado algo externo à economia. E essa era também a posição tradicional da economia clássica de Adam Smith. Foram a escola histórica alemã e o socialismo de cátedra que começaram a aprofundar as investigações acerca das relações entre as funções do Estado e o sistema econômico. As novas tendências marxistas, que sustentam esse viés, pressupõem uma alteração das perspectivas iniciais de Marx, que podem ser explicadas a partir da profunda mudança experimentada nas relações entre Estado e economia.

Essa postura se manifesta em duas diferentes formulações. Para a primeira, o Estado não é algo externo, mas articulado com as relações de produção, pois as características que estas adquirem no capitalismo monopolista demandam do Estado uma série de funções que atuam como contra tendências à baixa tendencial da taxa de benefício. Para a segunda, o Estado Social não se limita a garantir, de fora, as condições de acumulação capitalista, mas organiza programa e controla o desenvolvimento econômico através de mecanismos seletivos que configuram a estrutura interna do Estado do bem-estar e que protegem os interesses capitalistas.

1.2.2 O Estado Social como resultado de uma causalidade complexa na qual se inter-relacionam os fatores econômicos e os fatores de caráter social

Para essa teoria, o Estado Social é justamente o resultado da contradição inicial entre as exigências e possibilidades da acumulação capitalista do pós-guerra e da luta de classes que se traduziu numa conciliação objetiva entre capital e trabalho. Esse acordo produziu, por um lado, uma reestruturação do Estado e de suas funções a fim de preservar, de um lado, os interesses capitalistas e, de outro, o desenvolvimento de políticas de bem-estar. Essa conciliação objetiva deu lugar a toda uma ideologia de harmonia de interesses e de fim da luta de classes.

Inicialmente, na fase de consolidação do capitalismo que durou até metade do século XIX, o pressuposto econômico e político dominante era o de criar

riqueza. Dessa maneira, a contribuição do Estado ao processo de acumulação estava plenamente justificada.

Entretanto, a partir, sobretudo, da revolução industrial, na medida em que avança o processo de socialização da produção e aparecem as classes trabalhadoras com organização e consciência, surge também o dilema básico do Estado capitalista, ou seja, a contradição entre acumulação e legitimação. Essa antinomia é determinante na configuração do Estado capitalista, pois junto à sua atuação favorável ao processo de acumulação deve, simultaneamente, procurar desenvolver uma atuação que o legitime diante das classes trabalhadoras.

Esse conflito se expressa no nível ideológico-político através da contradição entre liberalismo e democracia. Nessa dialética, acumulação-legitimação, se insere o surgimento do Estado Social que permite superar seu caráter contraditório, convertendo-a numa relação de compatibilidade.

Esse enfoque permite o aprofundamento da investigação do Estado Social por meio de dois prismas.

No primeiro, mediante a realização de estudos comparados a partir de compartimentações concretas e individualizadas sobre a origem e expansão do Estado Social em cada formação social. Nesse sentido, propõe-se, como hipóteses que podem ser investigadas empiricamente a acumulação do capital nas circunstâncias nacionais específicas do período que se estuda, as características da estrutura estatal inicial, o processo de centralização da estrutura estatal e o nível de inter-relação e influência que existe entre o processo de acumulação e o nível das lutas de classes e a nova estrutura centralizada do Estado, assim como as novas políticas sociais do Estado do bem-estar.

No segundo, mediante a reconstrução e explicação da evolução histórica do Estado Social através de uma compartimentação das fases percorridas pela luta de classes. Nesse sentido, a análise pode ser dividida em três fases.

A *primeira* é a fase de expansão do Estado Social que corresponde ao nível mais alto de unidade e luta de classes trabalhadoras. É nessa fase que se observa o mais amplo desenvolvimento democrático e, sobretudo, é a fase em que se obtém, pela força, o reconhecimento capitalista da natureza social da acumulação. Isso se traduz na expansão do orçamento que passa, em boa parte, a financiar as condições de reprodução da força de trabalho. Essa fase termina nos anos setenta do século passado.

A *segunda* fase é a de freio e controle do crescimento do Estado Social. A reação do capital à situação anterior foi substituir a finalidade dos gastos públicos para garantir as condições de reprodução da força de trabalho. Para atingir esse desiderato contou com o apoio do reformismo, pelo qual se enveredou até mesmo forças da esquerda tradicional. Assim, o escopo dos gastos públicos deveria levar em conta não a sua finalidade social, mas a produtividade empresarial. É a etapa do modelo corporativo, em suas diferentes variantes, como forma de integrar o conflito. Seus movimentos possibilitaram a ruptura da unidade ou homogeneidade dos comportamentos de classe e, simultaneamente, a reorganização capitalista que buscava obter o consenso da classe trabalhadora. É a fase dos anos setenta do século passado.

E a *terceira* fase é caracterizada pela fragmentação, pela falta de solidariedade de classe e pelo isolamento das agremiações da força de trabalho que conduziu ao modelo corporativo. Essa fase permitiu um novo equilíbrio e uma nova forma de recuperação capitalista através de uma postura notoriamente autoritária (MARTIN, 1986:24-30).

Tércio Sampaio Ferraz Jr. é outro autor que aborda, de passagem, o presente assunto ao observar que atualmente o Estado cresceu para além de sua função meramente garantidora e repressiva, aparecendo muito mais como produtor de serviços de consumo social, regulamentador da economia e produtor de mercadoria. Diante dessa nova realidade, foi sendo montado um complexo instrumento jurídico para lhe permitir, de um lado, organizar sua própria máquina assistencial, de serviços e de produção e, de outro, criar um imenso sistema de estímulos e subsídios. Hoje o Estado se substitui, ainda que parcialmente, ao mercado na coordenação da economia, constituindo-se no centro de distribuição da renda ao determinar preços, ao taxar, ao criar impostos, ao fixar índices salariais etc (FERRAZ, 2013: 59).

Conforme salienta Josep Picó i Lopez, desde as décadas de 80 e 90, um dos temas que mais atraem a atenção das ciências sociais são as mudanças e transformações do Estado moderno. Estudiosos de diferentes áreas do conhecimento, como história, economia, sociologia etc., com arrimo em paradigmas diferentes, e eventualmente até opostos, tentam descrever e explicar qual seria a lógica do desenvolvimento e da evolução das instituições estatais na segunda metade do século XX (LOPEZ, 1999).

Justificam esse interesse não apenas a importância que o Estado sempre teve na estrutura e na gestão da sociedade, mas especialmente, o protagonismo assumido pelo Estado a partir da segunda guerra mundial, permeando praticamente todos os aspectos públicos e privados da vida social de tal maneira que se tornou o agente mais importante da produção e reprodução da sociedade.

Um dos pontos mais simbólicos do intervencionismo estatal remonta à Bismarck e à legislação social implementada na Alemanha no final do século XIX. A referida forma de gestão estatal ganhou acentuada importância a partir de 1945 quando a maior parte dos países capitalistas desenvolvidos adotaram a doutrina do *Report Beveridge* e a política econômica Keynesiana.

O *Report Beveridge* (1942) propunha medidas para enfrentar as vicissitudes da guerra e suavizar as desigualdades sociais intermediadas por uma dupla distribuição de renda que atuasse sobre a seguridade social e outras subvenções estatais.

Por sua vez, a doutrina keynesiana tentava contornar os efeitos da depressão econômica atuando sobre a demanda e o consumo através do Estado.

Nesse contexto, a expansão dos programas sociais se justificava, não só porque socorriam as necessidades mais primárias da população, mas porque serviam para regular o mercado e estimular o consumo.

Essa política socioeconômica, que será retomada mais adiante nesse estudo, foi levada a cabo em boa parte dos países europeus, tanto por partidos políticos da direita quanto da esquerda moderada, e seus mais ferrenhos defensores foram os governos social democratas.

Ressalte-se, entretanto, que seus efeitos foram sentidos com mais intensidade nos estados escandinavos, como a Suécia, em razão da atuação decisiva do economista e sociólogo Karl Gunnar Myrdal. Segundo Myrdal, conforme já referido anteriormente, as “políticas sociais produtivas”, por via de regulamentações sociais para se obter um nível mais alto de produtividade, possibilitariam o crescimento econômico e deveriam ser vistas como investimentos e não como custos, ideia defendida pelos liberais e fundamentalistas (OLIVEIRA, 2013).

Com essas feições, o Estado do bem-estar vigeu cerca de duas décadas e meia, principalmente entre os anos 70 e 90 do século passado, com considerável êxito na Europa, acompanhado de um período de crescimento econômico sem

precedentes, assegurando o bom nível de vida, de emprego e de serviços sociais básicos, como saúde, educação, aposentadorias etc.; incentivando o mercado e a produção; fomentando a paz; a estabilidade social; e sendo um fervoroso defensor do consenso entre as diferentes forças sociais.

A referida política do bem-estar social está claramente refletida nas cifras do gasto público e no aumento da carga fiscal. No primeiro caso, os gastos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como órgão internacional e intergovernamental que reúne os países mais industrializados e também alguns emergentes como México, Chile e Turquia, durante as décadas de 80 e 90, do século passado, giravam em torno de 50% do PIB, o que significa que o Estado se converteu no mais importante “empresário” dos países capitalistas mais avançados. No que concerne ao peso dos impostos, a carga tributária dos países europeus mais que dobrou num período de aproximadamente vinte anos.

Essa vigorosa atuação do Estado, nos distintos setores da vida social, trouxe consigo transformações nas relações sociais da sociedade civil como, por exemplo, o aumento da burocracia e o aumento do emprego no setor terciário com a conseqüente perda de protagonismo dos setores primários e secundários da economia, o fortalecimento dos sindicatos e sua participação política, o maior acesso a determinados tipos de bens, como educação, saúde, previdência etc., por meio de uma relativa igualdade de oportunidades e uma maior consciência de cidadania. Todas essas mudanças do Estado do bem-estar terminaram afetando, não só a distribuição de renda e a acumulação do capital, mas também a produtividade do trabalho e muitos dos valores e direitos que foram sendo adquiridos durante esse período (LOPEZ, 1999: 1-2).

Conforme já evidenciado, o delineamento do Estado do bem-estar consubstancia-se por intermédio da transferência progressiva para o Estado, sob o império da necessidade e da crescente pressão da demanda social, do conjunto de problemas que o jogo normal dos mecanismos sociais não conseguiu resolver.

Sob o prisma econômico a prática demonstrou que a livre atuação das leis econômicas não era suficiente para manter a estabilidade e assegurar a expansão. Seria necessário que o Estado cuidasse para que o crescimento fosse regular, contínuo e harmonioso. Também era necessário orientar o desenvolvimento e atenuar as flutuações conjunturais, além de interferir sobre as próprias estruturas

da economia, de forma a realizar as transformações essenciais à sua adaptação e a sua sobrevivência.

No plano social, a dinâmica de evolução do capitalismo, que foi o modo de produção abraçado pelo liberalismo, terminou multiplicando as tensões e gerando desequilíbrios de todos os tipos. Assim, era indispensável que o Estado interferisse para apaziguar as tensões e adotar as medidas corretivas e compensatórias necessárias à manutenção da coesão social.

Nesse sentido, a função do Estado não se resumia apenas em assegurar o crescimento econômico, mas deveria tratar das consequências sociais decorrentes. Sob o prisma do Estado do bem-estar, a política econômica voluntarista e a política social estabilizadora estão umbilicalmente ligadas.

Também é importante observar que o advento do Estado do bem-estar dá origem a um direito novo. Um direito “intervencionista”, concebido como um instrumento de ação posto a serviço do Estado e utilizado para a realização de políticas públicas visando, não somente, enquadrar os comportamentos, mas a atingir certos objetivos e a produzir certos efeitos econômicos e sociais. Essas mutações revelam que o Direito se tornou, na fase do Estado do bem-estar, uma espécie de técnica operacional de gestão. E essa instrumentalização terminou deixando em segundo plano o objetivo de limitação do poder que era o cerne da ordem jurídica do Estado Liberal.

No Brasil, o entendimento corrente é de que o Estado do bem-estar teria começado a despontar a partir da década de 30. Foi nessa época, por exemplo, que se estruturaram os sindicatos e órgãos de representação e se desenvolveu a legislação social de amparo ao trabalhador. Na ocasião, iniciou-se também a ingerência do Estado na economia, seja diretamente com a criação das empresas estatais, seja indiretamente com o aumento da atividade regulamentadora.

As décadas seguintes foram marcadas pela expansão do Estado do bem-estar com a estratificação do Direito do trabalho e com a ampliação do intervencionismo econômico.

A década de 80 é considerada o ápice do Estado do bem-estar no Brasil, culminando com a Constituição Federal promulgada em 1988, de inclinação manifestamente intervencionista.

Traço marcante do Estado do bem-estar no Brasil, na visão de alguns, é o fato dele não ter atingido em sua plenitude os contornos atingidos na Europa, uma

vez que se manteve fortemente atrelado ao patrimonialismo, característica visceral da cultura brasileira, que lhe conferiu feições cartoriais e paternalistas, com excessiva concentração de renda, péssima distribuição de prestações públicas e corrupção desenfreada.

No plano constitucional, o momento de estreia do Estado do bem-estar pode ser considerado a Constituição de 1934, notoriamente influenciada pela Constituição de Weimar, de 1919, e que albergou, pela primeira vez, a declaração de direitos sociais. Todavia, na Constituição de 1937, de viés autoritário e influenciada pela *Carta del Lavoro*, da Itália (1927), de inspiração fascista, os direitos sociais sofreram uma certa inflexão. A influência keynesiana e inclusão de direitos sociais, por sua vez, só foi sentida a partir da Constituição de 1946. O novo revés autoritário, instaurado pelo Golpe Militar de 1964, legitimado pela Constituição de 1967 e na sua Emenda à Constituição nº 1, de 1969, manteve intocado o modelo social do autoritarismo anterior aos anos 30 e criou o arcabouço para a expansão do intervencionismo econômico.

Com o processo de redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 avançou na construção do um arcabouço jurídico de um Estado social ao albergar, por exemplo, os direitos fundamentais (art. 5º) e sociais (art. 7º), e ao robustecer o elenco de normas tendentes a ampliar a intervenção nos domínios social e econômico. No entanto, ela acabou sofrendo alguns retrocessos no processo de reforma do seu texto, que já conta com nada menos que 84 emendas, fora as 6 emendas de revisão.

De todo modo, o entendimento é de que mesmo os avanços que subsistem no Texto Constitucional, ainda não foram plenamente experimentados no plano fático por alguns segmentos da sociedade, quiçá pela maioria deles e, em especial, pela parcela mais vulnerável cuja população campesina é representante histórica.

A seguir serão discutidos alguns dos fundamentos ideológicos que deram ao Estado do bem-estar social a moldura atual.

2 BASES IDEOLÓGICAS

A formulação de qualquer fundamentação não deve ser concebida como uma verdade indiscutível ou absoluta. É nesse sentido a lição de Norberto Bobbio:

Da finalidade da busca pelo fundamento, nasce a ilusão do fundamento absoluto, ou seja, a ilusão de que, de tanto acumular e elaborar razões e argumentos, terminaremos por encontrar a razão e o argumento irresistível, aos quais ninguém poderá negar a sua adesão (BOBBIO, 2004: 16).

A segunda ressalva a ser feita nesse tópico, que tratará dos “fundamentos ideológicos” e outras nuances que lhe são peculiares, é a de que o Estado do bem-estar social não representa uma fórmula rígida e com elementos taxativos de organização socioeconômica. Ao contrário, embora seja norteado pela ideia de intervencionismo estatal, apresenta uma enorme variação de formas e de graus de penetração no plano econômico e no tecido social nos países que o adotaram. Logo, qualquer análise qualitativa que pretenda ser feita deve levar em conta essa variante.

Igualmente, importa pôr em evidência, que a participação na riqueza socialmente produzida, aliada ao reconhecimento de uma igualdade intrínseca entre as pessoas é um dos alicerces do Estado do bem-estar social.

Conforme destaca Alfonso Fernandez-Miranda Campoamor (2003: 148), o início da construção teórica do conceito de Estado Social é concomitante às críticas dirigidas ao Estado liberal burguês. Estima-se que os pressupostos epistemológicos do Estado liberal, e que fundamentam os princípios da liberdade e da igualdade dos seres humanos são jusnaturalistas, idealistas e racionalistas.

Entretanto, o prisma do racionalismo individualista contempla o homem como um ser abstrato, ou seja, apartado da história e do seu próprio ser existencial, que é tomado como um dado dogmático e uma referência de dignidade radical para o livre desenvolvimento da personalidade. Somente com Hegel, o desenvolvimento humano passa a ser concebido como um diálogo ininterrupto entre a consciência e a experiência. Em sua obra *Fenomenologia do Espírito*, Hegel consigna a seguinte observação:

Nos modos precedentes da certeza, o verdadeiro é para a consciência algo outro que ela mesma. Mas o conceito deste verdadeiro desvanece na experiência que a consciência faz dele. O objeto se mostra, antes, não ser em verdade com era imediatamente em si: o ente da certeza sensível, a coisa concreta da percepção, a força do entendimento, pois esse Em-si resulta ser uma maneira, como o objeto é somente para um outro. O conceito de objeto se eleva (*hebt sich*) ao objeto efetivo, a primeira representação imediata se eleva à experiência e a certeza vem a perder-se na verdade. Surgiu porém agora o que não emerge nas relações anteriores, a saber, uma certeza [subjéctiva] igual à sua verdade [objéctiva], já que a certeza é para si mesma seu objeto, e a consciência é para si mesma a verdade. Sem dúvida, a consciência é também nisso um ser-outro, isto é, a

consciência diferencia (*unterscheidet*) [algo de si mesmo] mas de tal forma que ela é, ao mesmo tempo, um não-diferenciar (*nichtUnterschiedenes*) [já que este algo diferente ainda é ela mesma] (HEGEL, 1989: 166).

Todavia, foi a partir da compreensão idealista, racionalista, individualista e carente de sentido histórico ou sociológico que se construiu o edifício liberal que garantiu, para além do estado de natureza, a harmonização entre a liberdade individual e a natureza social de nossa existência (CAMPOAMOR, 2003: 148).

Nesse contexto, não é difícil perceber que as críticas ao Estado liberal são, substancialmente, críticas a seus pressupostos epistemológicos, sua falta de sentido histórico e a sua incompreensão da realidade social. Assim, as objeções mais sólidas são as de caráter sociológico.

Diante da concepção racionalista de liberdade e de igualdade, se opõem as liberdades e a igualdades reais. Perante a ideia de um ser humano abstrato e alheio à história, se opõe o ser concreto, inserido em determinadas circunstâncias sociais. À frente do conceito dogmático de liberdade se contrapõe a liberdade como realidade social, ou seja, como uma possibilidade de comportamento que vem condicionada, e às vezes até determinada, por circunstâncias existenciais. Todo o conjunto de aspectos relacionados ao acesso à educação e a cultura, o lugar ocupado na estrutura social e no processo produtivo, os recursos econômicos entre outros, conduzirão em alguns casos, à substituição do conceito de liberdade pelo conceito de libertação, bem como ao sacrifício da liberdade formal em favor da igualdade material como, v.g., no modelo idealizado por Marx. Porém, onde a superação do Estado liberal não conduz à destruição do Estado de Direito, nem da democracia, haverá a conciliação da liberdade e da igualdade como postulados morais e com sua inevitável dimensão existencial. Desse modo, será descortinada a hipocrisia conservadora que trata o princípio da igualdade como um puro dado formal, abstraído das desigualdades materiais. Porém elas não conduzirão à negação da desigualdade básica, presente em muitas relações sociais e individuais, mas em sua manifesta insuficiência diante de situações de clara dominação socioeconômica, nas quais as liberdades contratuais e o princípio da autonomia da vontade são um puro sarcasmo, uma ficção que cumpre uma função conservadora básica de retroalimentar a desigualdade social (CAMPOAMOR, 2003: 149-150).

Paralelamente ao desenvolvimento teórico, se desenvolve a realidade política. O Estado liberal de Direito se transforma em Estado democrático de Direito

chegando às últimas consequências dos próprios pressupostos do Estado liberal. O sufrágio universal e a generalização dos direitos de participação política têm como consequência lógica e inevitável que os setores sociais marginalizados, ou seja, aqueles excluídos das liberdades reais, uma vez conquistados seus direitos de participação democrática no processo político, tentem impor uma compreensão do Estado como instrumento de libertação ou, pelo menos, como garantia da igualdade de oportunidades, de um mínimo de igualdade material e de situações sociais que lhes permitam não destruir, mas universalizar o direito ao livre desenvolvimento da personalidade (CAMPOAMOR, 2003: 150).

As consequências dessas pretensões socioeconômicas, que conduzirão ao Estado do bem-estar, terão sua materialização jurídica na denominada cláusula de Estado social de direito. Segundo Pérez Royo (1995: 199 *apud* CAMPOAMOR, 2003: 151), tanto do ponto de vista lógico quanto do histórico, o estudo do Estado democrático de Direito deve preceder ao estudo do Estado social de Direito. Isso porque, o Estado social é uma consequência do processo de democratização do Estado. O Estado democrático tende a convergir, inevitavelmente, ao Estado social na medida em que deve atender e dar resposta às demandas de todos os setores da sociedade e não exclusivamente de apenas uma parte dela (CAMPOAMOR, 2003: 151).

Mario Lúcio Quintão Soares, também traz interessantes lições acerca dos marcos teóricos para a pré-compreensão do Estado moderno e, conseqüentemente, do Estado do bem-estar. Inicialmente, o autor lembra da importância de se revisitarem as obras de Maquiavel (1669-1527) e de Jean Bodin (1530-1596) para a compreensão do Estado contemporâneo, uma vez que elas evidenciam o verdadeiro significado do absolutismo para a construção do Estado nacional.

O jusnaturalismo atuou como substrato filosófico da organização política que sucedeu ao Estado nacional. E dentre os jusnaturalistas se sobressaem as obras de três expoentes da Filosofia Política, Thomas Hobbes, Locke e Rousseau, como marcos teóricos da reflexão acerca das características da sociedade que legitimou o Estado moderno, diante de sua realidade histórica (SOARES, 2011: 47).

O ponto de partida do raciocínio de Hobbes, por exemplo, é o fato de admitir o estado natural como fundamento do Estado constituído. Para Hobbes, assim como para Rousseau, a passagem do Estado de natureza para o Estado civil se dá a partir da renúncia do primeiro. Ambos concebem o Estado originário como

aquele em que os homens só têm contas a prestar à natureza, ou seja, somente obedecem às leis naturais. No entanto, Hobbes entende que o Estado de natureza não se sustenta:

[...] Mas como, em sua maior parte, os homens, ainda que reconheçam as leis de natureza, devido ao seu perverso desejo de vantagens imediatas são totalmente inaptos para observá-las. (Do Cidadão, 1642, § 27).

Outra fundamentação filosófica clássica do Estado moderno e da razão política foi o conceito de soberania construído por Jean Bodin. O poder soberano, denominado *summa potestas*, era perpétuo, inalienável e imprescritível. De início, ele estava limitado apenas pela lei natural e divina que, além de dificilmente sancionável, era suficientemente abstrata para não alcançar as questões pertinentes aos negócios do governo. Mas, a violação do direito natural convertia o soberano em tirano. Assim, a soberania absoluta devia ser compreendida como poder supremo e juridicamente ilimitado sobre cidadãos e súditos. Contudo, essa concepção de poder absoluto não era compreendida como uma autorização geral e totalmente ilimitada, mas como um feixe de direitos específicos. Ademais, haviam as limitações impostas por fatores como a própria finalidade do Estado e do direito natural, as leis de sucessão (que não podiam ser alteradas pelo soberano), as regras dos tratados internacionais (que minariam a possibilidade de celebrar tratados caso violadas), o consentimento dos estamentos (no que concernia à matéria tributária), e assim por diante (SOARES, 2011: 51-52).

Hobbes, tido como o mais importante teórico do individualismo utilitarista, preconiza a unidade do poder contra a anarquia em sua teoria do Estado. A figura do Leviatã, que ilustra a capa do livro com o mesmo nome, retrata um monstro bíblico, que representa o Estado, como um homem artificial dotado de uma armadura composta de escamas, que seriam seus próprios súditos. Essa figura metafórica está umbilicalmente ligada à ideia de alienação dos direitos e da própria vontade dos súditos (outorga de poder, através do contrato social) em favor do soberano. Mesmo de viés absolutista, Hobbes abdica, deliberadamente, à tese de que o poder soberano seja instituição divina. Ele constrói o fundamento de sua concepção autocrática de poder, em perspectiva laica, ao estabelecer como paradigma para o Estado soberano a lei suprema do seu *ser* e *dever ser*, buscando o poder comum. O referido paradigma compreende como função sociológica do

Estado a garantia da *pax et defensio communis* (paz e defesa da comunidade) entre os súditos que a integram, ou seja, a antiga relação feudal de proteção e obediência foi alçada por Hobbes à categoria de única base de legitimidade do Estado soberano (SOARES, 2011: 53).

Uma das críticas mais contundentes ao paradigma “Estado da soberania absoluta”, concebido por Bodin e Hobbes, atrela-se ao fato de que os súditos devem estar dispostos a renunciar à segurança jurídica, à liberdade e à participação política. Menosprezaram, em suas teorias, as repercussões negativas do poder ilimitado do soberano em face de sua mitificação política, da ausência de seu controle pela sociedade civil, do apetite insaciável do poder por parte dos seus assessores, das informações distorcidas e insuficientes porventura recebidas pelo monarca e o próprio fanatismo religioso do soberano.

Segundo Kriele (1980: 74 *et seq. apud* SOARES, 2011: 58), não seria exagero dizer que na teoria da soberania absoluta, em especial na versão de Hobbes, subjaz uma concepção ingênua de homem, inventada em um escritório, o que permite a degeneração do seu pensamento na utopia conservadora de que o homem é mau, com exceção do que detém o poder.

John Locke, tido como o primeiro intérprete inglês do iluminismo, construiu uma filosofia política com a finalidade de justificar alguns princípios defendidos pelos Whigs (membros de um partido político inglês favoráveis ao progresso e à Reforma). Suas convicções, inseridas em ensaios publicados em 1690, terminaram consolidadas pela Revolução Gloriosa, que decretou o triunfo do liberalismo político sobre o absolutismo, e favoreceram a aprovação do *Bill of Rights* em 1689. Esses eventos asseguraram a supremacia legal do Parlamento sobre a realza, instituindo na Inglaterra uma monarquia limitada.

Sob o prisma do procedimento construtivo, entende-se que Locke, além de algumas concepções de Pufendorf, teria se inspirado nos paradigmas teóricos concebidos por Hobbes. Dessa forma, ele construiu sua teoria política também com a descrição do estado de natureza como uma situação de liberdade e igualdade: seria uma condição em que os homens estariam livres, para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas, e seriam iguais (SOARES, 2011: 59). Nesse sentido, Locke afirma:

A subserviência é uma condição humana tão vil e deplorável, tão

diametralmente oposta à coragem da Nação, que é difícil conceber que um cidadão, muito menos um fidalgo, tomasse sua defesa. (LOCKE, 1998: 1690. § 1).

Todavia, ao contrário de Hobbes, onde no Estado de natureza haveria uma guerra generalizada *ab initio*, para Locke, o Estado de natureza seria abalado por guerras apenas parciais e intermitentes, em razão da ausência de leis positivas e de juízes competentes com autoridade para julgar. Assim, o estado de natureza poderia ser reprimado, preservando-se seus benefícios no estado civil, mediante um poder coercitivo que recepcionasse os direitos naturais, principalmente os referentes à propriedade e à vida. Por sua vez, o direito à propriedade surge com fundamento no direito à liberdade. Segundo Locke (1998: 1690. § 135), "As obrigações da lei de natureza não cessam na sociedade, tornando-se mais rigorosas por meio das leis humanas".

Ao defender o poder civil derivado do consentimento popular, Locke tornou-se marco teórico do Estado liberal de direito. Sua doutrina, concebida para justificar a Revolução Gloriosa, assevera que a liberdade só pode existir quando houver a limitação do poder estatal pela anuência dos integrantes da comunidade e quando os direitos naturais e individuais à vida e à propriedade forem legalmente assegurados (SOARES, 2011: 60).

No entendimento de Habermas (1987: 82 *apud* SOARES, 2011: 61), a linha de argumentação defendida por Locke converte a ordem da propriedade burguesa como substrato natural do poder estatal fundamentado contratualmente. O direito de propriedade é tomado como algo inerente à essência do homem e corolário da liberdade dos cidadãos ingleses, e estaria, dessa forma, justificado sob o império da lei, devendo as instituições políticas zelar pela liberdade-autonomia dos indivíduos.

Ainda que de forma incipiente, Locke também prevê a necessidade de separação de poderes e de algum tipo de controle (SOARES, 2011: 63).

Montesquieu, ao contrário dos teóricos anteriores, abandona a premissa do contrato social e intenta desenvolver uma teoria sociológica de governo e de direito, asseverando que a estrutura e o funcionamento de ambos dependem do modo de viver de cada povo.

Fiel ao jusnaturalismo, enfatiza em *L'Esprit Des Loïs*, que antes de todas as normas estão as leis da natureza, derivadas unicamente da constituição do ser

humano. E para inteirar-se delas, seria necessário vislumbrar o homem antes do surgimento das sociedades. Através dessas leis, e ciente de suas fragilidades, o homem buscaria, de forma pacífica, sua própria conservação. Há também nesse ponto, uma total ruptura com a concepção hobbesiana do permanente estado de guerra de todos contra todos. No dizer de Montesquieu:

O governo republicano é aquele no qual todo o povo, ou pelo menos uma parte dele, detêm o poder supremo; o monárquico é aquele em que governa uma só pessoa, de acordo com leis fixas e estabelecidas; no governo despótico, um só arrasta tudo e a todos com sua vontade e caprichos, sem leis ou freios (MONTESQUIEU *apud* BOBBIO, 1997).

Aliás, para Montesquieu, a primeira lei natural incidente sobre o homem, em estado de natureza seria, justamente, o desejo de paz. A segunda seria a necessidade de atendimento das necessidades básicas, como a procura de alimentos. A terceira seria o instinto da reprodução e preservação da espécie. E a última seria o desejo de viver em sociedade (SOARES, 2011: 64).

Ao definir as leis em seus significados mais amplos, como relações necessárias derivadas da natureza das coisas, Montesquieu rompe também com a tradicional submissão da política à teologia. No entanto, a submissão ao determinismo natural, às tornam acentuadamente conservadoras.

Mesmo assim, Montesquieu é tido como o primeiro filósofo a consumir o propósito de descrever o Estado e a atividade política pela totalidade das características concretas, naturais e sociais (SOARES, 2011: 65).

Montesquieu também adverte que a liberdade política só se torna possível sob o império de governos moderados, que não abusam do poder. Aliás, para evitar que isso ocorra, é indispensável criar mecanismos pelos quais, o próprio poder limite ou detenha o poder. Nesse contexto, ninguém pode ser obrigado a fazer coisas que a lei não obriga, ou a não fazer o que a lei permita. A própria tripartição do poder permite tal justiça:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do

Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU).

No entanto, a doutrina entende que Montesquieu não teria sido original ao sugerir a moderação do governo, ou a forma mista de governo, caracterizada pela separação de poderes, como garantia da liberdade política que não seria alcançada no absolutismo ou na anarquia em razão da excessiva concentração ou da confusão de poderes. Aliás, a tese da separação de poderes remontaria a Platão em *As Leis*, a Políbio ao justificar a pretensa estabilidade do governo romano e a Aristóteles em *A Política*, quando investiga a constituição do Estado no intuito de descobrir quais eram as formas de governo capazes de assegurar a felicidade coletiva. Na obra desse célebre filósofo grego já é possível perceber a divisão do poder estatal em três funções, assim designadas: dos corpos deliberativos, dos magistrados e dos juízes.

Mas isso não retira o brilho, nem diminui a grande importância que as ideias de Montesquieu tiveram para a Teoria do Estado, tanto que algumas delas se tornaram dogmas do constitucionalismo democrático liberal, chegando a influenciar as declarações de direitos das constituições norte-americanas e francesas (SOARES, 2011: 67).

Por fim, Mario Lúcio Quintão Soares (2011: 67-68) aborda a contribuição de Rousseau, que exerceu influência direta sobre a Revolução Francesa através de obras como *Discurso sobre a origem e o fundamento da desigualdade entre os homens* e *Do contrato social*. Nessas obras, ele converte-se à tese do contrato social como fundamento do Estado, mas defende que o pacto seria alicerçado na *volonté générale* de um hipotético governo do povo.

Segundo Del Vecchio:

O primeiro sentimento do homem foi o de sua existência; seu primeiro cuidado foi o de conservação. Os frutos da terra lhe forneciam todos os recursos necessários; o instinto levou-o a utilizá-los. Era o homem, então, bom, como tudo que emana da natureza, desconhecendo a corrupção provocada pela degenerescência a que a civilização sempre conduz (1979:120 apud, SOARES, 2011: 68).

Ou como se pode ler no seu *Discurso sobre a origem e o fundamento da desigualdade entre os homens*:

Não vamos concluir como Hobbes que, por não possuir uma idéia de bondade, o homem seja por natureza pura maldade [...]. A piedade constitui um sentimento natural que, moderado em cada indivíduo, a atividade de seu amor próprio concorre para a mútua preservação de toda espécie [...] (ROUSSEAU, 1999).

Conduzindo-se pela premissa de que, individualmente, os homens estariam impossibilitados de superar, por suas próprias forças, os obstáculos decorrentes das desigualdades humanas existentes no estado de natureza, Rousseau intui as condições do pacto legítimo através do qual o indivíduo renuncia à sua liberdade natural em troca da liberdade civil (SOARES, 2011: 69). Na obra *Contrato Social* Rousseau consigna o seguinte:

O que o homem perde por meio do contrato social é a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo aquilo que causa desejo e que ele pode obter: o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui (ROUSSEAU, 1983).

Nesse contexto, percebe-se que a “vontade geral”, além de não se contrapor aos princípios jusnaturalistas da liberdade e da igualdade, é o substrato do contrato social de Rousseau.

Assim, ela é, conseqüentemente, a vontade soberana do Estado, não admitindo nem limitações nem a existência de corpos intermediários entre o indivíduo e o Estado, determinando-se a rejeição do princípio representativo em prol do princípio da identidade. Em suma, não admite democracia representativa, mas, tão somente, democracia direta (SOARES, 2011: 70).

Paulo Bonavides, por sua vez, credita, fundamentalmente, à Rousseau e a Marx as bases ideológicas do Estado Social. Para ele, esses filósofos concorreram para a implantação de uma nova ordem política e social que mobilizou milhões de adeptos.

Rousseau teria dado à democracia moderna sua teoria pura, enquanto Marx conferiu ao socialismo a feição científica de que carecia, desvencilhando-lhe das velhas utopias, comuns a todos os predecessores (BONAVIDES, 2001: 165).

Marx também percebera a importância de descobrir a lei que rege os fenômenos sociais e econômicos, a lei de suas transformações, de seu desenvolvimento, isto é, a transição de uma forma para outra, de uma ordem de relações para outra. A vida social, segundo ele, regia-se pelo movimento social

como um processo histórico-natural, este governado por leis independentes da vontade, da consciência e das intenções dos seres humanos (MARX, 1989).

Via de regra, a reação ao poder estabelecido ocorre por intermédio de uma classe. No liberalismo, a áurea revolucionária foi encarnada pela burguesia capitalista. No marxismo, a reação foi da classe operária. Tanto numa quanto noutra ideologia, a ação política está atrelada a uma classe: reconheça-se a afirmação de que a história deve ser entendida como “a história de lutas de classes” (MARX e ENGELS, 2007).

O grande diferencial de Rousseau consiste em se posicionar histórica e doutrinariamente exatamente no meio desses dois polos, o liberalismo e o socialismo, abraçando a vetusta tese grega da democracia como ação política. Não de maneira fracionada, mas pertencente a todos, sem distinção de classes, e incorporada na “vontade geral” (BONAVIDES, 2001: 166).

Como se sabe, a limitação do poder sempre foi a preocupação central do liberalismo. Montesquieu, para impor limites ao exercício da autoridade acenava, como já visto, com a separação de poderes. Locke, por sua vez, frente à organização estatal, se entrincheirava com a conservação de direitos naturais. Dentre esses direitos o mais emblemático era o direito de propriedade que, segundo o contratualismo de Locke, seria anterior e superior a toda criação jurídica do homem, depois da passagem do Estado de Natureza para o Estado de Sociedade.

Mas seja em Locke, seja em Montesquieu, o princípio subjacente e norteador de toda a construção teórica é a salvaguarda do indivíduo, axioma fundamental do sistema capitalista.

Todavia, a repressão ao poder ou a defesa do homem em face do Estado, jamais esteve no centro das preocupações de Rousseau. Evidentemente ele não considera o poder algo desprezível. Mas advoga a tese de sua entrega ao seu legítimo titular, que não é nem o indivíduo nem uma parcela da sociedade, mas sim o povo. Seria esse o caminho para remediar a antítese liberdade-autoridade. Assim, para acautelar a liberdade, os dois termos não devem ser postos em campos antagônicos. Todo o seu esforço argumentativo é exatamente no sentido de integrar a liberdade com o poder o que redundava na democracia. É essa, portanto, a essência do seu contratualismo.

A ideia do poder político para todos e não somente para uma classe abala os fundamentos da revolução capitalista contra o mundo medieval, tornando-se o

preenúncio das novas transformações políticas, de vieses socialistas, que estavam no porvir. Desde essa perspectiva, Rousseau pode ser considerado mais um impulso dado à teoria política na direção de Marx. Se o *Contrato Social* sacudiu o homem do século XVIII, o *Manifesto Comunista* abalou indelevelmente o homem do século XX (BONAVIDES, 2001: 167-169).

Se para Rousseau as raízes das mazelas sociais estavam no arranjo político e o caminho para a consagração da liberdade estava na reorganização do poder nas suas fontes, devendo ele ser extraído do povo, para Marx os males sociais eram, antes de tudo, decorrentes de fatores econômicos. Segundo esse pensador, o caminho para a consagração da liberdade não estava na velha e tradicional ciência política, mas na então incipiente Economia Política.

Rousseau preocupa-se com a libertação política do homem ao afirmar o seguinte:

Encontrar uma forma de associação que defenda e apóie com toda a força coletiva a pessoa e os bens de cada um dos membros e por meio da qual cada um, unindo-se a todos, obedeça somente a si mesmo e permaneça livre como antes. (ROUSSEAU, 1983).

Marx perseguia sua libertação econômica. Para ele os indivíduos não se reconheciam mais nas representações criadas por eles próprios e tudo passou a ser entendido como puramente exterior, mas que exercia poder sobre eles. Essa carência de liberdade e esse estranhamento dos indivíduos frente àquilo que eles próprios criaram são os pressupostos necessários à libertação das pessoas em Marx:

O conceito de alienação, que surge tal qual uma força estranha, situada fora deles, que não sabem de onde ela vem nem para onde vai, que, portanto, não podem mais dominar e que, inversamente, percorre agora uma série particular de fases e de estádios de desenvolvimento, tão independente da vontade e da marcha da humanidade, que na verdade é ela que dirige essa vontade e essa marcha da humanidade (MARX, ENGELS, 2007).

Assim, a rigor, não haveria espaço para a democracia de Rousseau, como instrumento de ação política, na doutrina de Marx. A “classe”, no marxismo é a medula da revolução e a base do impulso para a destruição da ordem capitalista. Da mesma forma que Marx, Rousseau também não compactua com os privilégios de classe. Mas não faz dessa repulsa o alicerce de sua doutrina. Pelo contrário, intenta

unir todas as classes para fulminar as desigualdades. Em suma, ambos perseguem uma sociedade igualitária, mas trilham caminhos diferentes.

Nesse contexto, a doutrina no Estado Social pode alicerçar-se tanto num quanto noutro (BONAVIDES, 2001: 173-174). Sobre o assunto, arremata Paulo Bonavides (2001: 175):

De Rousseau [...] deve a doutrina do Estado social, numa de suas variantes mais lícitas – a de cunho ocidental – valer-se de toda a instrumentação política, de bases populares, fundada essencialmente no consentimento. Em suma, há de ser a democracia o caminho indispensável para a consecução dos fins sociais. Democracia é conciliação de classes, acordo de energias humanas, quando a sua colaboração mútua se faz livre, e por isso mesmo entretecida de entusiasmo e boa vontade. A democracia rousseauiana implica a universalização do sufrágio, o que basta para distingui-la radicalmente da versão do liberalismo.

O viés democrático proposto pelo liberalismo, ainda no século XIX, era permeado por restrições privilégios e embargos, que serviam aos interesses da burguesia de manter a hegemonia capitalista como forma de subjugar uma classe à outra.

Nesse contexto, ao pavimentar o caminho para um socialismo moderado, na via democrática, a teoria política de Rousseau termina sendo mais proveitosa à criação do Estado social que a doutrina marxista (BONAVIDES, 2001: 175).

As experiências históricas justificavam, naquele momento, a descrença de Marx pela solução rousseauiana. A Revolução Francesa terminara sendo um logro ao consagrar a liberal-democracia. A possibilidade de reverter a supremacia da burguesia capitalista e de despojá-la de seus privilégios pelo sufrágio era algo impensável. A intensidade da crise entre o capital e o trabalho era brutal. A utopia socialista não havia logrado sucesso. A crença do capitalismo no liberalismo era inquebrantável, mesmo porque era o fator legitimador de suas iniquidades. O arbítrio e a espoliação do trabalhador pelo capitalismo eram acintosos. A legislação social não avançava. De outra parte, a classe obreira não dispunha de opções a não ser a violência como recurso de defesa. Enfim, ante a hipocrisia burguesa, não restou espaço para a diplomacia, para a negociação e para o apaziguamento. Nas conclusões de Marx, consignadas no *Manifesto Comunista*, diante da total inexistência de outros caminhos, a força haveria de ser o remédio heroico.

Naquele contexto, a conciliação dialética representada pelo Estado social, como síntese democrática, não foi e talvez não poderia ter sido vislumbrada por Marx.

Nessa conjuntura, é impositiva a conclusão de que o subsequente desenvolvimento da legislação social não pode, de maneira alguma, ser creditada à uma inesperada magnanimidade da alma burguesa, mas, em verdade, aos imperativos de sua própria sobrevivência. Antes de se conjecturar acerca de qualquer arroubo moral, há que se ter em mente que a doutrina marxista não titubeava ao pregar abertamente sua renhida e sumária dizimação (BONAVIDES, 2001: 176-177).

Assim, reitera Paulo Bonavides (2001: 177):

A adesão de Marx à violência acha-se, pois, historicamente legitimada, e é porventura duvidoso afirmar que sem o apelo à crise social houvésemos jamais chegado às concessões feitas, a esse fecundo amadurecimento de consciência, que leva o mundo contemporâneo a tutelar, como verdade indestrutível, alguns postulados de justiça social.

Todavia, a subversão social erigida pela ideologia marxista, não infirma a proposição democrática rousseauiana como o melhor caminho de acomodação para as classes em conflito. Pelo contrário, enaltece-a. Aliás, ao invés de trilhar o caminho da obsolescência, ela ganha robustez doutrinária e ocupa cada vez mais o palco dos debates contemporâneos. Nesse cenário, constitui-se num dos baluartes do Estado social e, quiçá, num dos instrumentos mais profícuos à sua plena realização (BONAVIDES, 2001: 178).

A filosofia rousseauiana colocou o binômio liberdade-Estado em novos patamares, distintos da irreducibilidade teórica do liberalismo, onde a liberdade há que ser gozada por todas as classes e deve ostentar não apenas teor político, mas também econômico e social.

Dessa maneira, Rousseau, arrimado na “vontade geral” como cerne da sua teoria democrática, foi, na doutrina, o ponto de partida para uma compreensão social da liberdade. Indene de deformações totalitárias, essa compreensão há que servir de conteúdo e embasamento ao novo Estado social que há de presidir o aprimoramento doutrinário das democracias ocidentais (BONAVIDES, 2001: 181).

Por outro lado, ao se abordar as bases ideológicas do Estado do bem-estar, não se pode olvidar a decisiva contribuição de Gunnar Myrdal que, desde os

anos 1930, desenvolve estudos sobre a causalidade cumulativa ou seja, sobre a possibilidade da pobreza gerar mais pobreza ou da riqueza gerar mais riqueza, sobre os círculos vicioso e virtuoso, e sobre a necessidade de se entender as intervenções estatais nos planos econômico e social não como custos, como quer a doutrina liberal, mas como investimentos, uma vez que elas elevam o nível de produtividade e, conseqüentemente, possibilitam o crescimento econômico.

Os estudos de Myrdal, ajudaram estruturar o Estado de bem-estar social que faz da Suécia um país modelo em termos de riqueza, de igualdade, e de equilíbrio entre estímulos de competição (típica do capitalismo) e cooperação.

Na verdade, forças reacionárias, constantemente, erguiam uma retaguarda de luta contra as reformas. Até hoje, mesmo nos mais avançados países do mundo ocidental, as políticas e práticas do Estado do Bem Estar Social têm sido firmemente estabelecidas e tem se tornado tão amplamente aceitas que nenhum partido político tem se oposto a elas. Tais estados atingiram uma posição em que mesmo os partidos políticos antagônicos disputam seus eleitorados com propostas ainda mais fortes em prol desse movimento de reformas. E é exatamente esse estágio de desenvolvimento democrático do Estado do Bem-estar Social que se tem chamado na Suécia de "Estado de serviços" (MYRDAL, 1960: 121-123).

Do mesmo modo, são importantes os ensinamentos de Amartya Sen. Para ele, não há incompatibilidade entre o desenvolvimento e o Estado de bem-estar social. Pelo contrário, o desenvolvimento pressupõe o Estado democrático e o bem-estar social. Segundo Amartya Sen (2000: 66):

O sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (durante o que pode ser um longo período de crescimento econômico) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar "ficar rico" primeiro. O processo conduzido pelo custeio público é uma receita para rápida realização de uma qualidade de vida melhor, e isso tem grande importância para as políticas, mas permanece um excelente argumento para passar-se daí a realizações mais amplas que incluem o crescimento econômico e a elevação das características clássicas da qualidade de vida.

Sen (2000: 66) também acredita que o conceito de desenvolvimento vai além do conceito de crescimento econômico. O crescimento considera apenas a renda e a riqueza, já o desenvolvimento vai além, considerando também a

distribuição de renda, a qualidade de vida da população e a liberdade da qual a população desfruta.

Por fim, não se pode olvidar a interessante classificação das modalidades ou regimes de *Welfare State*, feita em estudos mais recentes desenvolvidos por Esping-Andersen (1991, *apud* NOGUEIRA, 2001: 97). Este autor, ao levar em conta o nível ou grau de democratização social do capitalismo avançado, identifica três modalidades de *Welfare State*: o liberal, o conservador, e o social-democrata, que corresponderiam às tendências dos sistemas políticos predominantes.

Na modalidade *liberal ou residual*, a intervenção estatal é apenas limitada, pontual e temporária. Além disso, utiliza critérios de inclusão nos programas de proteção social extremamente seletivos. Ademais, via de regra, a intervenção acontece somente depois do fato, e naqueles casos onde os riscos sociais não têm possibilidades, por quaisquer razões, de serem resolvidos pelas vias corriqueiras: o esforço individual, a família, as redes comunitárias, ou o próprio mercado.

No modelo *conservador*, também conhecido como “meritocrático”, o grau de proteção social é diretamente proporcional ao grau de performance individual de cada um, ao seu mérito, à sua capacidade produtiva. A intervenção estatal é apenas parcial, restringindo-se a organizar a proteção, sem financiá-la, nem subsidiá-la.

No modelo *social-democrata*, por sua vez, as políticas sociais têm caráter universal e abrangente, incluindo diferentes áreas tanto na esfera econômica como no plano social, tais como educação, saúde, habitação, trabalho, previdência e outros. Os serviços e benefícios são reconhecidos e garantidos como direitos sociais e como forma de a sociedade, solidariamente organizada, buscar um patamar mais igualitário. Dentre outros benefícios, o sistema prevê mecanismos de integração e substituição de renda, oferta de equipamentos públicos para a prestação de serviços essenciais, além de contemplar mecanismos de distribuição de renda e recursos. Nesse modelo, há o entendimento de que o mercado não tem condições de eliminar os riscos sociais de maneira abrangente, sendo dever do Estado a assunção dessa responsabilidade. Não há, portanto, falar-se em contradição com o mercado, pois as intervenções específicas do poder público, no sentido de minimizar as desigualdades, pressupõe a existência do mercado. Aliás, no modelo ora discutido, há constante preocupação com o pleno emprego, uma vez que ele é fator estrutural ao funcionamento do sistema, que dele depende para sua concretização. Nas situações em que, por razões políticas ou econômicas, o nível de empregabilidade é

afetado de forma mais intensa, o sistema como um todo torna-se mais vulnerável, nada obstante a garantia legal dos direitos (Esping-Andersen, 1991 *apud* NOGUEIRA, 2001: 97-99).

A opção brasileira parece aproximar-se mais desse último modelo, embora talvez, como será discutido no momento oportuno, ainda padeça de incompletude em alguns pontos e seja vulnerável em outros.

No próximo item, serão postos em evidência os principais questionamentos sofridos pelo Estado do bem-estar social.

3 CRÍTICAS E PARADOXO DA CRISE

Conforme constata William Eufrásio Nunes Pereira (2004:18), as críticas sofridas pelo Estado do bem-estar social estão arregimentadas pelas habituais alegações do neoliberalismo. O pensamento neoliberal surgiu pouco depois da Segunda guerra mundial como oposição crítica ao pensamento intervencionista Keynesiano, que plasmou o Estado do bem-estar social nas políticas dos governos norte-americano e europeu.

Vários estudiosos não consideram o neoliberalismo como uma legítima doutrina ou teoria científica, mas apenas como uma ideologia. Contudo, independentemente de ser uma doutrina, teoria ou ideologia, o neoliberalismo acabou se generalizando como o principal contraponto ao Keynesianismo (PEREIRA, 2004: 20).

Para enfrentar as adversidades, os neoliberais pregam um Estado mínimo e um governo forte. Mas, um governo forte, via de regra, somente no significado de controlar e romper o poder dos sindicatos, de controlar a emissão de papel-moeda, de controlar e diminuir os gastos sociais etc. Em suma, preconizam a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, seja no plano econômico, seja no plano social, o que implica, conseqüentemente, num processo generalizado de privatização e de desregulamentação (PEREIRA, 2004: 18).

Ao analisar o contexto e o ponto de partida das argumentações em prol do neoliberalismo, pode-se dizer que a sua fase mais proeminente se realizou com a ascensão de Margareth Thatcher ao governo da Inglaterra, em 1979, de Reagan ao governo dos E.U.A, em 1980, e de Helmut Kohl ao governo da Alemanha, em 1982. Em outros países, incluindo o mundo capitalista ocidental, os partidos de direita

vinculados à concepção neoliberal assumiram o poder a partir da década de 80 (PEREIRA, 2004: 19).

Há que se admitir que, ao se contrapor ao absolutismo e ao feudalismo, o liberalismo assumiu feições revolucionárias e, evidentemente, contribuiu para a evolução sociopolítica e econômica da sociedade, com a ascensão de um novo modo de produção. Todavia, entende-se que o neoliberalismo, embora utilizando na contemporaneidade um cabedal de teses muito semelhante às teses do liberalismo, terminou assumindo um papel reacionário.

As objeções teóricas e políticas coligidas em desfavor do Estado do bem-estar social pelo neoliberalismo se fundamentam, essencialmente, na contribuição do economista austríaco Friedrich Hayek que, no livro *“O caminho da servidão”* escrito em 1944, se opõe veementemente a toda e qualquer intervenção do governo na economia (PEREIRA, 2004: 18).

Friedrich August von Hayek tece vários comentários acerca do viés previdenciário do Estado do bem-estar social, algo que interessa bastante para este estudo. No capítulo que trata sobre o declínio do socialismo e ascensão do Estado previdenciário, Hayek assinala que embora o conceito de socialismo tivesse um significado preciso, o mesmo não ocorre com o conceito de Estado do bem-estar social ou Estado previdenciário. Assim, a expressão pode ser utilizada para definir qualquer Estado que assuma outras funções além da manutenção da lei e da ordem. Ele também ressalta que, de maneira geral, todos os governos modernos contam com organismos de previdência para os indigentes, incapacitados e deficientes, além de cuidar de áreas como saúde e difusão de conhecimentos. Acentua ainda que com o crescimento da riqueza, seria concebível que essas atividades, essencialmente de serviços, também se ampliassem. Dessa maneira, o problema não seria tanto os objetivos da ação governamental, mas, precisamente, os seus métodos (HAYEK, 1983: 312-313).

O autor destaca que a razão de muitas das novas atividades previdenciárias do governo constituírem ameaça à liberdade está no fato de que o objetivo de garantir uma “renda mínima” igual para todos daria lugar à ambição de garantir uma “renda específica”, ou seja, ao desejo de usar os poderes do governo para assegurar uma distribuição mais uniforme ou mais justa dos bens. Contudo, à medida em que os poderes coercitivos do governo são empregados para garantir que certos indivíduos recebam determinadas coisas, exige-se um tipo de

discriminação e um tratamento desigual de diferentes pessoas, o que é totalmente incompatível com uma sociedade livre. Esse seria o Estado previdenciário que tem por objetivo a “justiça social” e que se tornaria, basicamente, um “redistribuidor de renda”. Para Hayek, esse tipo de Estado estaria fadado a regredir ao socialismo e a seus métodos coercitivos e essencialmente arbitrários (HAYEK, 1983: 315).

Para Hayek, embora a redistribuição de renda jamais tenha sido o propósito declarado do mecanismo do seguro social, hoje se admite em toda parte como seu verdadeiro objetivo. Ou seja, nenhum sistema de seguro compulsório, monopolizado pelo Estado, teria conseguido impedir sua mutação para um instrumento de redistribuição compulsória de renda. Ele também entende que a ética do sistema está invertida, pois ao invés de a maioria de contribuintes determinar o que deve ser concedido à minoria menos afortunada, é a maioria de beneficiários que vem decidindo o que arrancar da minoria mais rica (visão genuinamente neoliberal). Em seguida Hayek afirma que é essencial que estejamos conscientes da necessidade de distinguir uma situação em que a comunidade aceita o dever de prevenir a miséria e de prover um nível mínimo de bem-estar da situação em que a comunidade assume o poder de determinar a “justa” posição de todos os indivíduos e aloca, a cada um, o que julga merecido. Em seu entendimento, essa “técnica do Estado previdenciário”, que procura promover uma “justa distribuição” pela repartição da renda nas proporções e da forma que julga adequadas, nada mais é que um novo método de alcançar os velhos objetivos do socialismo. Ela seria, portanto, uma espécie de alternativa para o já superado e desacreditado método de orientação direta da produção, tentado pelo socialismo com a mesma finalidade (HAYEK, 1983: 349-350).

Após tecer outros comentários nessa mesma direção, Hayek deduz que a possível crise dos sistemas previdenciários seria consequência do fato de que um aparato montado para aliviar a pobreza foi transformado em instrumento de redistribuição da renda, supostamente baseada num inexistente princípio de justiça social, mas, na realidade, determinada por decisões tomadas ao sabor das circunstâncias políticas e eleitorais, inclusive (HAYEK, 1983: 367). Infere, também, que se antes as pessoas sofriam com os males sociais, agora sofrem com os remédios para eles criados. A diferença é que, enquanto anteriormente os males sociais estavam desaparecendo aos poucos com o crescimento da riqueza, os remédios que se introduziram nos últimos tempos começam a ameaçar a

continuidade desse crescimento do qual depende todo o progresso futuro. E, em tom inquietante, arremata advertindo que antes que se possa ter esperança de resolver esses problemas de maneira inteligente, a democracia terá de aprender que deve pagar pela sua irresponsabilidade e que não pode assinar indefinidamente cheques resgatáveis no futuro para solucionar seus problemas atuais (HAYEK, 1983: 369-370).

Outro ferrenho crítico do Estado do bem-estar social é Pierre Rosanvallon. Ao formular um diagnóstico de crise do Estado do bem-estar, que ele prefere chamar de Estado-providência, na França, o autor destaca como um dos principais fatores o impasse financeiro.

Em sua avaliação, o impasse financeiro se apoiaria em dados irrefutáveis, uma vez que o ritmo de crescimento das despesas públicas ligadas às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição seria muito mais rápido que o da produção nacional, o que estaria diretamente relacionado à crise e à estagnação do crescimento, a partir de 1974. Se, por um lado, a produção diminuiu bruscamente, de outro, as despesas sociais aumentaram “normalmente” ou até foram incrementadas, criando um círculo vicioso que poria em risco a própria existência do sistema de proteção social. Todavia, enfatiza que, na verdade, a expressão “impasse financeiro” designa o problema do grau de socialização tolerável de alguns bens e serviços. A questão central seria, então, saber se haveria um limite sociológico para o desenvolvimento do Estado do bem-estar social e para o grau de redistribuição que o seu financiamento implica. Aduz, por exemplo, que na França as despesas sociais estariam em torno de 45% e indaga se elas poderiam ou não chegar, eventualmente, a 50% como acontece em alguns países (ROSANVALLON, 1997: 13-15).

Nada obstante acrescente vários outros argumentos para criticar o Estado do bem-estar social e atribuir-lhe a pecha da crise, Rosanvallon tem a virtude de tentar apontar saídas concretas, embora de duvidosa exequibilidade.

Uma delas seria abandonar a alternativa privatização/estatização redefinindo as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade, uma vez que a questão central que a crise do Estado do bem-estar suscita, em sua avaliação, é de ordem sociológica e política. Nessa perspectiva não haveria uma única forma futura para o Estado do bem-estar. Ela seria necessariamente plural. Trata-se de substituir a lógica unívoca da estatização por uma tríplice dinâmica articulada constituída de:

socialização, descentralização e autonomização. A via da socialização deveria ser perseguida por meio da desburocratização e racionalização da gestão dos grandes equipamentos e funções coletivas. A descentralização, que visaria aumentar as tarefas e as responsabilidades das coletividades locais nos domínios sociais e culturais, poderia ser buscada na remodelação e preparação de certos serviços públicos para torná-los mais próximos dos usuários. E a autonomização poderia ser alcançada, transferindo para coletividades não públicas (associações, fundações, agrupamentos diversos) tarefas de serviço público. Nessa última via, por sua vez, estariam englobadas três outras bem específicas, quais sejam: a redução da demanda do Estado, o reencaixe da solidariedade na sociedade e a produção de uma maior visibilidade social (ROSANVALLON, 1997: 85-86).

A redução da demanda do Estado e a produção de “*sociabilidade*” são indissociáveis, diz Rosanvallon. Assim, a alternativa ao Estado-providência não é, preferencialmente, de ordem institucional é, sobretudo, “*societal*”. Trata-se de dar existência a uma sociedade civil mais densa e de desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não “*exteriorizados*” e projetados nos dois únicos polos do mercado ou do Estado. Assim, a única forma de reduzir de maneira não regressiva a demanda do Estado consistiria em favorecer a multiplicação de *autosserviços coletivos* ou do que ele denomina de *serviços públicos pontuais de iniciativa local* (ROSANVALLON, 1997: 87-90).

No que concerne à reinserção da solidariedade na sociedade, Rosanvallon lembra que o Estado do bem-estar social, ou Estado-providência, corresponde a uma forma de inserção do econômico no social para corrigir e compensar os efeitos do mercado. Logo, sua crise, no entender desse autor, deve-se principalmente ao modo desse reencaixe mais que a seu princípio. Para ele, tornou-se grande demais a distância instaurada entre o individual e o social pelo Estado-providência. Assim, não haveria outra opção senão aproximar a sociedade de si mesma, torná-la mais densa, multiplicar os locais intermédios de composição social, reinserir os indivíduos em redes de solidariedade diretas, e assim por diante. Isso porque, a situação do indivíduo não pode ser apreendida independentemente de sua localização no espaço social. Para atingir tais objetivos ele cogita até mesmo a redução do tempo de trabalho, pois o desenvolvimento da “*socialidade*” reside no aumento do tempo livre. De fato, tempo sobrecarregado e rigidez social, caminham juntos. Quanto menos os indivíduos dispõem de tempo livre mais exigem do Estado

e, ao mesmo tempo, mais consumidores são no mercado. Não podem prestar mais serviços mútuos, ampliar suas atividades de vizinhança, efetuar todas as pequenas formas de solidariedade, se não dispuserem de tempo. Logo, a redução da jornada de trabalho já não se apresenta apenas como uma exigência econômica de redução do desemprego: ela é condição da aprendizagem de novos modos de vida (ROSANVALLON, 1997: 90-93).

Por fim, no ponto que diz respeito ao desenvolvimento da visibilidade social, Rosanvallontece críticas contra a proliferação de regulamentos. Essa proliferação encontraria sua fonte na pretensão de não deixar nenhum caso imprevisto na sombra, de apreender toda situação particular. Dessa forma, somente a descentralização dos serviços, dos processos e do contencioso poderia interromper essa inflação regulamentar cujo custo é bastante elevado. Mas a par disso, ele destaca que haveria algo ainda mais importante. É que a redistribuição financeira operada pelo Estado-providência acaba por ser considerada como quase desligada das relações sociais a que se refere. Noutras palavras, a intermediação do Estado estaria camuflando, indevidamente, o aspecto social da questão. As solidariedades reais estariam de tal modo encobertas por mecanismos anônimos e impessoais que não são mais percebidas. Para remediar essa situação ele acena como solução o aumento da visibilidade social, no sentido de deixar aflorar mais distintamente o movimento da sociedade. Mas, adverte que isso nem sempre é fácil e intelectualmente confortável. É mais cômodo ver apenas o indivíduo frente ao “sistema”, considerar a sociedade apenas através de esquemas teóricos, ver apenas a oposição entre ricos e pobres ou entre proletariado e burguesia. Contudo, o autor lembra que essa simplificação e essa cegueira têm um elevado custo. Produzem rigidez social crescente, justificam todos os egoísmos e corporativismos, além de tornarem difícil, quase impossível, a mudança social. Assim, tornar o social mais compreensível e a sociedade mais visível a si mesma é, ao contrário, permitir a formação de relações de solidariedade mais reais (ROSANVALLON, 1997: 93-95).

Retomando a ideia inicial, o autor volta a afirmar que a crise do Estado-providência seria o sinal de um *déficit* de identidade cultural da sociedade. Igualdade, sim, mas que igualdade? E o que é exatamente a igualdade? Semelhança de remuneração ou “redução” das desigualdades? Uma “justa” repartição dos frutos do crescimento? Mas, qual é a norma desse justo? (ROSANVALLON, 1997: 96)

Paulo Bonavides (2001: 200), por sua vez, adverte para um grave perigo a que fica exposto o Estado social-democrático dependendo da índole dos seus governantes, qual seja, a politização da função social pelo próprio Estado como meio de agravar a dependência do indivíduo e, com isso, desvirtuar a democracia e consolidar o poder totalitário. O Estado social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu bastante a dependência do indivíduo em razão da impossibilidade em que ele se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas.

Segundo Bonavides (2001: 200-201), a circunstância de achar-se o homem contemporâneo, o “homem-massa”, desde o berço, colhido numa rede de interesses sociais complexos, com a sua autonomia material bastante diminuída ou, na maior parte dos casos irremissivelmente extinta, há concorrido para que ele, em meio a essas atribulações, como um naufrago em desespero, invoque a proteção do Estado, esperança messiânica de sua salvação. O espaço existencial autônomo do homem, antes largo e que o capacitava a assumir perante o Estado uma atitude de firmeza, independência e altivez, acabou sendo reduzido a um espaço existencial mínimo que pode acentuar sua dependência em face do Estado. E é aí que reside o perigo para o indivíduo. O Estado que, em si, por sua natureza mesma, já é uma organização de domínio, pode, sob o leme de governantes ambiciosos e de vocação autocrática, destituídos de escrúpulos, converter-se em aparelho de abusos e atentados à liberdade humana, o qual exploraria, no interesse de sua força e seu predomínio, aquela dependência básica do indivíduo, transformado, então, em mero instrumento dos fins estatais (BONAVIDES, 2001: 200-201).

Entretanto, não se pode olvidar que esse retrato traçado por Bonavides é, na verdade, uma teratologia do sistema, e não o que se espera usualmente do Estado do bem-estar social.

No que concerne à ideia de crise é oportuno lembrar, inicialmente, que a palavra “crise” tem vários sentidos dentre as quais: conjuntura ou momento perigoso, difícil ou decisivo; falta de alguma coisa considerada importante; embaraço na marcha regular dos negócios, e assim por diante. Todavia, nenhuma dessas acepções contém o grau de precisão exigido nesse momento. Assim, para as análises que se seguem, serão utilizadas duas conotações. A primeira exposta por Carlos de Cabo Martin (1986: 13-14) e, a segunda, por Celia Lessa Kerstenetzky

(2012: 61).

Segundo Carlos de Cabo Martin (1986: 13-14), o conceito de crise nas ciências sociais é utilizado num duplo sentido e num duplo âmbito: no histórico-político, e no econômico.

No campo histórico-político, o conceito de crise se relaciona com a ideia de mudança ou de troca. Todavia, a crise não se identifica com a mudança. A crise é o resultado da própria mudança e consiste, essencialmente, na passagem de um sistema social e político para outro como, por exemplo, do sistema feudal e teológico para o sistema industrial e científico. E esse foi o sentido com que, a partir do século XVIII, se generalizou a expressão referente à crise do antigo regime. A crise, em definitivo, do regime anterior e o surgimento do novo regime foi um significativo passo na história da humanidade. Logo, os elementos referidos, ou seja, a passagem de um sistema a outro e o progresso que esta passagem pressupõe, fazem, até certo ponto, subsumir no conceito de crise a ideia de transição de um modo de produção para outro, tal como se entende na elaboração marxista do conceito de modo de produção.

No campo econômico, o conceito de crise, especialmente depois do surgimento do capitalismo, refere-se às dificuldades surgidas no funcionamento dos mecanismos habituais de obtenção ou realização do excedente ou, em suma, nas conjunturas de lutas classes.

Por conseguinte, as características da atual situação do Estado do bem-estar não se enquadram em nenhum dos conceitos de crise acima referidos. Um, por excesso, não se pode entender o momento atual como um momento de transição para outro modo de produção. E o outro, por incompatibilidade, não existem razões para pensar que a profundidade da mudança ou seus efeitos não sejam, em boa medida, solucionáveis dentro do próprio sistema.

Caso seja indispensável optar por uma postura intermediária entre o conceito de crise econômica e o de crise histórico-política, talvez seja acertado se falar em “nova fase do capitalismo desenvolvido” que se refere a um novo modo de inter-relação entre economia e política e que, portanto, demanda as correspondentes adequações do Estado (MARTIN, 1986: 13-14).

Celia Lessa Kerstenetzky (2012: 61), de outra parte, ressalta a doutrina um tanto quanto paradoxal de um estado de crise permanente, iminente, ou crônica, que remonta aos anos dourados da expansão do *Welfare State*, quando argumentos

conservadores advertiam sobre os efeitos econômicos deletérios da intervenção social estatal. Porém, sublinha, nunca como nas três últimas décadas esses argumentos ganharam tanta ressonância.

Segundo Kerstenetzky (2012: 61) para falar em crise é preciso rememorar as quatro conotações que a doutrina lhe outorga, a saber: 1) situação de perturbação causada por um choque externo; 2) manifestação de uma contradição de longo prazo; 3) momento dramático que precede a superação de uma situação; ou 4) qualquer problema em larga escala e duradouro.

A tese de um choque externo causado pela crise do petróleo teve alguma aceitação durante os anos 70. Porém, as teses mais difundidas nos anos 70 e 80 privilegiaram o significado de crise como manifestação de uma contradição de longo prazo. O diagnóstico à esquerda, de uma crise do Estado resultante da contradição interna a sua concepção, que visa à representação de uma classe e seus interesses e busca legitimidade na classe antípoda, e o diagnóstico à direita, que temia um excesso de demandas sobre o Estado causadas pelas expectativas criadas pela democracia, previam, uma e outra, a iminência de transformações estruturais disparadas pelo desequilíbrio nas finanças públicas e que culminariam no fim do Estado do bem-estar. Todavia, nenhuma das previsões de um fim iminente do *Welfare State* se materializou. Realmente, os dois choques ou crises do petróleo da década de 70 e mais uma série de transformações econômicas posteriores contribuíram para reduzir o nível de atividade econômica e causar recessões importantes em vários países. Mas, a proteção social terminou sendo honrada, embora a receita pública tenha caído junto com o nível de atividade. Isso, por óbvio, acarretou déficits e dívidas públicas que terminaram por agravar o quadro econômico. Esse cenário, todavia, não pode ser atribuído a uma crise do *Welfare State*, uma vez que a causa material não foi social ou política, e sim econômica, ou seja, externa, diferentemente do previsto nas duas versões de “contradições de longo prazo”. Mas, há a possibilidade de se argumentar que mesmo não sendo o agente causador da crise econômica, o Estado do bem-estar poderia ter contribuído para acentuá-la e, ao fazê-lo, provocou sua própria crise financeira (terceira aceção). Contudo, ficou evidenciado que a crise financeira, como situação que teria de ser descontinuada, não ocorreu, uma vez que o gasto social seguiu trajetória ascendente a despeito da crise econômica. Por fim, quanto ao significado de crise como “um problema de larga escala e duradouro”, o “problema” se resumiria ao

custo crescente de um Estado do bem-estar que teria sido evidenciado com o fim da “sociedade do crescimento”. Todavia, não se pode olvidar que mesmo que as sociedades contemporâneas fossem “igualitárias”, o Estado do bem-estar seguiria sendo necessário. Isso porque é a existência de riscos e incertezas nas economias de mercado contemporâneas que o justificam. Os programas da seguridade social cobrem exatamente os riscos e incertezas não asseguráveis privadamente, como desemprego e inflação. O financiamento público à saúde, por exemplo, é um efetivo seguro contra riscos médicos não cobertos por seguro privado, enquanto o financiamento público à educação garante o arriscado e incerto investimento em educação no início da vida. De outra parte, os programas de seguridade protegem contra a pobreza extrema. Nesse contexto, a compreensão do *Welfare State*, como mero custo, é incompleta pois se abstrairia da noção de que ele também representa um benefício. Assim, mesmo na argumentação econômica convencional, a “racionalidade social” requereria que ele fosse “otimizado” e não “minimizado”. Conforme já referido, novos riscos exigem novas formas de proteção, indispensáveis para viabilizar a vida normal da economia de mercado. Nesse contexto, as razões contemporâneas para a existência do Estado do bem-estar permanecem tão ou mais importantes e urgentes que as que motivaram sua implantação no pós-guerra (KERSTENETZKY, 2012: 62-64).

Ao arremate, Kerstenetzky afirma que hoje se verifica nos países menos desenvolvidos uma onda de difusão de instituições de bem-estar social, em boa medida comparável com a onda anterior de expansão na Europa e na América do Norte. Fatos como esse indicam a centralidade do *Welfare State* nos processos de desenvolvimento econômico, especialmente quando conduzidos democraticamente. Conforme demonstrado, o momento atual do Estado do bem-estar social não se enquadra como crise em nenhuma das acepções acima analisadas. Mormente porque, inobstante o crescimento tenha sido um pouco mais lento que o verificado no pós-guerra, vários indicadores evidenciam que o gasto social teve trajetória ascendente nas décadas de redução da atividade econômica num ritmo até superior ao do crescimento do produto. Por conseguinte, o que se tem hoje é uma nova fase do Estado do bem-estar social, permeada, como não poderia deixar de ser, de transformações qualitativas (KERSTENETZKY, 2012: 86).

Os argumentos apresentados por Kerstenetzky vão ao encontro do que preconiza Myrdal há várias décadas. Conforme já assinalado, na esteira das lições

desse doutrinador, não há fundamento para vincular crise econômica com crise do Estado do bem-estar social. Nesse caso, uma coisa não depende ou está atrelada à outra. Pelo contrário, conforme aponta Myrdal, a implantação efetiva do Estado do bem-estar social é um dos mais eficazes antídotos contra crises econômico-financeiras.

Myrdal (1960: 121) desenvolveu importantes estudos acerca do que ele denominou “princípio da causação circular e acumulativa” tendo como parâmetro de análise os chamados “efeitos propulsores” (*spread effects*) consubstanciados em forças centrífugas que se propagam de um centro de expansão econômica para outras regiões. E afirma:

O Estado do Bem-estar Social se desenvolve quase que automaticamente. As reformas sociais e políticas advêm livremente como subprodutos dos progressos econômicos, os quais, em si mesmos, são estimulados de forma cumulativa, ou seja, que aumenta em intensidade de ação por sucessivas adições sem perda ou eliminação correspondente (MYRDAL, 1960: 121).

Dessa maneira, é presumível que toda a região situada nas adjacências de um centro em desenvolvimento se beneficie do crescimento do mercado e seja paralelamente estimulada ao progresso técnico, econômico e social. Mas há também a eficácia remota dos “efeitos propulsores” centrífugos que atingem localidades mais distantes, onde existem condições favoráveis à produção de matérias-primas destinadas ao abastecimento das indústrias em desenvolvimento nos grandes centros. Se, por exemplo, um número expressivo de trabalhadores se empregarem nessas outras localidades, as indústrias de bens de consumo serão simultaneamente estimuladas. Essas e também as outras localidades onde novos impulsos são dados e logram bons resultados, tornam-se, por sua vez, novos centros de expansão econômica autos suficientes se o movimento expansionista for bastante forte para superar os “efeitos regressivos” provenientes dos centros mais antigos. (MYRDAL, 1968: 48-49).

Para Myrdal (1968: 39), o princípio da interdependência circular dentro do processo de causação acumulativa tem validade em todo campo das relações sociais.

Myrdal (1968: 58) lembra, no mesmo sentido, que todos os países ricos da Europa Ocidental evoluíram para o Estado do bem-estar social por intermédio de políticas públicas destinadas a promover maior igualdade regional. Com isso, as

forças do mercado que provocam efeitos regressivos foram anuladas e as forças que promovem “efeitos propulsores” foram apoiadas. De outra parte, percebe-se que nos países mais pobres esses programas políticos foram adotados em escala bem menor e as forças do mercado tiveram campo livre para agir. Nessas circunstâncias, via de regra, os “efeitos propulsores” foram mais fracos, acentuando-se a tendência para a formação de desigualdades regionais. Além disso, em muitos dos países pobres, a inclinação natural para as desigualdades foi reforçada por instituições de caráter feudal e discriminatório e por estruturas de poder que favoreceram as classes mais abastadas.

Contrariamente às recomendações dos que pregavam uma "maior economia orçamentária" para sair da Grande Depressão, Myrdal argumentava que as políticas sociais não eram meramente uma questão de redistribuição de renda, mas uma questão vital para o próprio desenvolvimento econômico e tinham como objetivo principal o aumento do PIB. Esse entendimento é diametralmente oposto à ótica liberal, que enxerga as políticas sociais como "custos" e não com "investimentos" (Myrdal, 1932b; Jonung, 1991, *apud* ANDERSSON, 2005).

No que concerne ao Brasil, percebe-se que ao longo dos anos 70 e 80, o Estado brasileiro, na tentativa de satisfazer algumas demandas da população desprotegida, busca aparentemente, implantar o Estado de bem-estar social. Contudo, implanta apenas um arremedo. Desde o início o Brasil jamais considerou os gastos com políticas sociais como "investimento" produtivo, no sentido preconizado por Myrdal. Logo, a maior parte das políticas adotadas no Brasil se aproximaram mais das antigas políticas "assistencialistas" europeias destinadas mais à "remediar a pobreza" do que a políticas efetivamente capazes de criar uma maior eficiência econômico-produtiva e assim gerar novas e maiores riquezas.

De todo modo o Estado do bem-estar social, mormente nos lugares em que foi efetivamente implantado, parece pagar o preço do seu sucesso. Paradoxalmente, seu maior “erro” parece ser os seus acertos. Sua maior derrota parece ser, exatamente, a sua virtude. Com os avanços propiciados pelo Estado do bem-estar social as exigências aumentam, as pessoas vivem mais, têm melhores oportunidades de emprego, melhor nível educacional, e assim por diante. Como demonstram as evidências, a importância do intervencionismo estatal, seja no campo econômico, seja no campo social, é algo difícil de ser contestado. Isso porque, conforme amplamente ressalta Gynnar Myrdal, o próprio desenvolvimento

econômico é estimulado quando o Estado do bem-estar social ganha terreno. Tenha-se em conta o seguinte:

Até hoje, mesmo nos mais avançados países do mundo ocidental, as políticas e práticas do Estado do Bem Estar Social têm sido firmemente estabelecidas e tem se tornado tão amplamente aceitas que nenhum partido político tem se oposto a elas. Tais estados atingiram uma posição em que mesmo os partidos políticos antagônicos disputam seus eleitorados com propostas ainda mais fortes em prol desse movimento de reformas. E é exatamente esse estágio de desenvolvimento democrático do Estado do Bem-estar Social que se tem chamado na Suécia de “Estado de serviços” (MYRDAL, 1960: 122).

Por conseguinte, a alardeada crise do Estado do bem-estar social deve ser sopesada com uma dose de ceticismo, principalmente porque até agora não foi apresentado um modelo comprovadamente melhor.

Não se ignoram as reiteradas tentativas de utilização do argumento da crise do Estado do bem-estar social quando se tem em mente a redução ou a supressão de direitos sociais. Todavia, não há confundir-se crise econômica com crise do Estado do bem-estar social. Desse modo, por tudo que já foi dito, e pelo que ainda será acrescentado mais adiante, a tese da crise parece não se sustentar e, portanto, não deve ser aceita como justificativa para reduzir o alcance da seguridade social brasileira como fez recentemente a Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014.

CAPÍTULO II - DO AGRICULTOR FAMILIAR

No capítulo anterior procurou-se caracterizar as origens e os fundamentos do Estado do bem-estar social. Foi justamente nessa análise que se pôs em relevo seu embasamento teórico e seu desenvolvimento. Neste, busca-se reproduzir, de forma mais concisa, a estrutura conceitual e os traços fundamentais do que se designa por “agricultor familiar”.

Na abordagem *standard* é comum nos depararmos, recorrentemente, com alusões, explícitas ou não, ao agricultor familiar. No entanto, em dias atuais, ainda cabe perguntar: o que significa “agricultor familiar”? Quais são os elos e distinções entre os termos “agricultor familiar” e “camponês” dentro do sistema linguístico do Direito? Quais são os basilares diplomas normativos brasileiros que tratam do agricultor familiar e segurado especial? Definido o seu significado descritivo, qual é, então, a sua importância no plano político e socioeconômico?

Sem nenhuma pretensão de esgotá-las, são essas as indagações que se pretende enfrentar no presente capítulo.

1 PERSPECTIVA HISTÓRICO-DOCTRINÁRIA

Não é raro deparar com certa perplexidade nos meios acadêmicos e doutrinários, quando se intenta clarificar o conceito de “agricultor familiar”. As dificuldades começam pelas vagas representações cotidianas presentes nos termos a serem empregados. Sobressai, nesse ponto, a questão de como corresponder uma designação unívoca: Pequeno produtor rural? Camponês? Agricultor familiar? Lavrador? Agricultor de subsistência?

Embora à primeira vista possa se afigurar de somenos importância, a demarcação do significado de “agricultor familiar”, com exatidão, é particularmente categórica para bem descrever estruturalmente a produção capitalista, a agricultura empresarial e a agricultura familiar. Trata-se de distinção indispensável, por exemplo, para o planejamento e a orientação das políticas públicas, necessárias e adequadas a cada um desses setores. Evidentemente, a dificuldade de acesso ao crédito, a dificuldade de modernização tecnológica, o menor poder econômico, entre outros, torna patente a vulnerabilidade dos agricultores familiares, exigindo maior atenção e

sensibilidade dos entes governamentais que fomentam o setor primário.

Dessa forma, admite-se que, “[...]a questão agrária está entre os maiores desafios dos pesquisadores das Ciências Humanas pela amplitude e complexidade dos problemas e das possíveis leituras com diferentes paradigmas” (FELÍCIO, 2010: 65-66).

Para exemplificar a abrangência e a diversidade dos problemas estruturais da temática agrária e das teorias e métodos para estudá-la, o mesmo autor elenca, de forma emblemática, um extenso rol de trabalhos abordando-os. Dentre outros, Felício (2010: 70) destaca os seguintes: *o agronegócio através das corporações* (PLOEG, 2008; PALAU, 2008), *as ocupações de terras* (Fernandes, 2000), *estudar os territórios através das lutas de classes para compreender as disputas políticas pelo controle e domínio dos territórios* (FERNANDES, 2007; FERNANDES e WELCH, 2008; BRUNO, 2008; WAHAREN, 2008); *a propriedade privada como abordagem restrita do território* (HAESBAERT, 2004); *renda fundiária* (KAUSTSKY, 1986; MARTINS, 1979); *a comoditização* (CONTERATO, 2008; NIEDERLE, 2007); *as desigualdades nos meios e nas relações de produção* (PALAU, 2007; PLOEG, 2008); *estudar os modelos de desenvolvimento da agricultura que criam redes de relações, paisagens e territórios distintos* (MAZOYER e ROUDART, 1998; FERNANDES, 2005; PLOEG, 2008; SABOURIN, 2009, GÓMEZ, 2008; TERÁN, 2008); *estudar os diferentes fins e diferentes recriações do campesinato* (KAUTSKY, 1986; LÊNIN, 1980; MENDRAS, 1984; MARTINS, 1979; FERNANDES, 2000; OLIVEIRA, 2001, 2004) ; *a estrutura fundiária* (PRADO JUNIOR, 2000; GUIMARÃES. 1977; MARTINS, 1994); *a reforma agrária* (OLIVEIRA, 2007; LEITE e ÁVILA, 2008; ALY JUNIOR et. all, 2008); *a posse, a parceria, a proletarianização dos camponeses* (WANDERLEY, 2009; THOMAZ JUNIOR, 2008); *as relações entre agronegócio e agroecologia* (COSTA NETO, 2008); *a função social da propriedade* (LÓPEZ, 2008); *o desenvolvimento agroindustrial e a expansão do agronegócio* (GIARRACA e TEUBAL, 2008; MACKINLAY, 2008); *a resistência camponesa* (LIZÁRRAGA e VACAFLORES, 2008; GUERRERO, 2008; MANSUR, 2008, etc.

Mais adiante, noticia que “... o estudo da questão agrária possibilita diversas leituras advindas da filiação dos pesquisadores em diferentes paradigmas com os quais projetam suas visões de mundo” (FELÍCIO, 2010: 71). Nessa esteira, o mesmo autor também arrola (2010: 71) algumas concepções utilizadas para o

estudo do problema, tais como: *o processo de diferenciação do campesinato* (LÊNIN, 1980); *questão agrária como questão estrutural do capitalismo* (KAUTSKY, 1986); *o fim do campesinato* (MENDRAS, 1984); *a sujeição da renda da terra* (MARTINS, 1981); *o estudo do processo capitalista de criação de relações não capitalistas* (LUXEMBURG, 1985; MARTINS, 1979); *o desenvolvimento contraditório e desigual do capitalismo* (OLIVEIRA, 1991); *a conflitualidade* (FERNANDES, 2008); *a agricultura familiar* (ABRAMOVAY, 1998); *a condição camponesa* (NEVES, 2008; SHANIN, 1983); *o território imaterial* (SAQUET, 2007, FERNANDES, 2008; HAESBAERT, 2004); *a resistência do campesinato* (CARVALHO, 2005); *a questão agrária* (STÉDILE, 2004); *a economia camponesa* (CHAYANOV2, 1974); *a produção camponesa* (FABRINI, 2002); *recampinização* (PLOEG, 2008); *pluriatividade* (SCHNEIDER, 2003) etc.

De igual modo, cita-se a importante *Coleção História Social do Campesinato*, coletânea com mais de cem textos, organizada em cinco tomos, com dois volumes cada, e produzida pela editora UNESP em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, que analisa o campesinato brasileiro desde o período colonial até o início do século XXI.

Todavia, na análise do tema, cabem algumas advertências. Em primeiro lugar, é oportuno esclarecer que se pretende delinear aqui a figura contemporânea do agricultor familiar, terminologia utilizada majoritariamente em nossos diplomas normativos.

Até o final da década de 1980, a expressão “agricultor familiar” não era comumente utilizada nos meios acadêmicos, embora já fosse positivada no Direito brasileiro desde o Estatuto da Terra de 1964 (Lei 4.504), que albergou no art. 4º, inc. I, o conceito de *propriedade familiar*. A Lei Complementar nº 11, de 26 de maio de 1971, que institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL) e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), também já consignava o conceito de *regime de economia familiar* no art. 3º, § 1º, “b”. O mesmo conceito foi repetido no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.213/1991, que dispôs sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

A disseminação do conceito de “agricultor familiar” somente aconteceu no início da década de 90, impulsionada pelos importantes estudos desenvolvidos por Ricardo Abramovay na sua tese de doutorado, publicada em 1992, e intitulada: *De camponeses a agricultores familiares: paradigmas do capitalismo agrário em*

questão (publicada com o título *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*).

Em seguida, cumpre pôr em relevo que "... o ponto de partida é o conceito de agricultura familiar, entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo" (WANDERLEY, 1996: 2).

Destaca-se ainda que, embora não se ignore a existência de inúmeras outras abordagens acerca da figura do agricultor familiar, aqui serão acenadas apenas três, quais sejam, a abordagem marxista (José Graziano da Silva), a abordagem neomarxista (Aleksandr Chayanov, Ricardo Abramovay e Sérgio Schneider), e a abordagem mista (Maria Nazaré Baudel Wanderley).

Por outro lado, importa lembrar alguns argumentos de dois grandes paradigmas que, em maior ou menor escala, sempre permeiam o assunto "pequeno produtor rural/agricultor familiar", que são o *paradigma da questão agrária* e o *paradigma do capitalismo agrário*.

Para os teóricos do *paradigma da questão agrária* a escolha do agricultor familiar situa-se entre lutar contra o capital ou ser asfixiado por ele, ou seja, a questão agrária é um problema estrutural gerado pelo capitalismo, e a resistência é a única alternativa para essa espécie de agricultor.

Já para os teóricos do *paradigma do capitalismo agrário* não haveria questão agrária no capitalismo. O problema, ou a questão essencial, seria o próprio camponês, e a solução seria integrá-lo ao mercado e transformá-lo no "moderno" agricultor familiar, adepto dos avanços tecnológicos e capaz de conferir potência à produção. Para essa corrente doutrinária, não é possível falar em protagonismo do campesinato que, em certo entendimento, representaria a estagnação do ponto de vista produtivo e o atraso do ponto de vista social.

A seguir analisaremos os principais pontos das abordagens marxista clássica, neomarxista e mista, que certamente constituem respeitáveis contribuições para a melhor compreensão do tema.

1.1 Abordagem marxista clássica

O alicerce dos conceitos explicados por Karl Max é a conhecida assertiva de que as sociedades humanas progridem pela luta de classes. No capitalismo, por ele designado de "a ditadura da burguesia", existem, basicamente, a classe

burguesa e a classe proletária. A classe burguesa é a que domina os meios de produção e o dinheiro. A classe proletária é a que dispõe, tão somente, da própria força de trabalho. Assim, o que caracteriza uma classe social é sua alocação dentro do processo produtivo. Dentro da concepção marxista, que advoga uma radical separação entre os meios de produção e o trabalho, seria inconcebível a existência de uma classe social que fosse, ao mesmo tempo, trabalhadora e dona dos seus meios de produção.

Os estudos de Graziano da Silva acompanham a teoria da *diferenciação social* proposta por Lênin, no livro *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*, que aborda a teoria social e o desenvolvimento agrário (*apud* DEPONTI, 2007: 6). Em suma, Lênin identificou nas contradições do campesinato as razões de sua desintegração ou descamponização, ou seja, a destruição do antigo campesinato patriarcal e a criação de novos tipos de população rural. Essa desintegração conduz a dois grupos extremos em detrimento do “campesinato médio”. De um lado, forma-se a “burguesia rural” (ricos, proprietários e independentes) e do outro, produz-se o “proletário rural” (pobres, possuidores de lotes comunitários, assalariados agrícolas). Dependendo de suas relações sociais o “campesinato médio”, considerado o grupo menos desenvolvido, pode se aproximar de um ou outro extremo. Esse fenômeno de aniquilação do “campesinato médio” e intensificação dos extremos é uma das características da economia capitalista.

Na visão de Graziano, a política tecnológica exerce papel decisivo na manifestação dos fenômenos da diferenciação ou da decomposição do campesinato, tanto para um extremo como para o outro, atingindo diretamente o funcionamento da economia camponesa (GRAZIANO DA SILVA, 1999: 180). O autor também assinala a dificuldade de se delimitar o setor camponês no Brasil em razão da imensidão territorial que ocupa e da variação de formas que manifesta. Explica, ainda, que tanto a “diferenciação camponesa” quanto a “decomposição” das economias camponesas podem acontecer em sentido ascendente ou descendente.

No processo de “diferenciação camponesa” as unidades podem ficar mais ricas ou mais pobres. Todavia, conservam os traços básicos da produção camponesa, mormente a força de trabalho familiar como base da produção. Por sua vez, no processo de “decomposição camponesa” as unidades podem desenvolver-se no sentido ascendente, transformando-se numa típica unidade capitalista de produção ou no sentido descendente, quando, então, podem perder a condição de

unidade produtiva autônoma e se proletarizarem. Contudo, em ambos os casos, desaparece o modo de produção camponesa e nasce uma empresa capitalista ou um assalariado (GRAZIANO DA SILVA, 1999: 180-185).

Mais adiante, expressa novamente as dificuldades de se abordar cientificamente esse segmento social no Brasil, ressaltando os estereótipos do “produtor de subsistência”, do “produtor familiar eficiente” e do “produtor com pluriatividade”. Conclui que eles também podem sofrer “diferenciação” ou “decomposição”, formando categorias intermediárias de difícil classificação (GRAZIANO DA SILVA, 1999: 180-185).

Arrematando, conclui que o pequeno produtor rural, agricultor familiar ou camponês, não pode ser considerado capitalista nem proletário, e que eles estão submetidos pelo conjunto da economia capitalista, sendo que, no processo de “diferenciação”, a grande luta é para não perfazerem vítimas da “decomposição” no sentido descendente, ou seja, proletarização. Graziano da Silva (1999: 180-185) defende que o combate à pobreza no campo passa não só por políticas de desenvolvimento rural, mas também por políticas não agrícolas, mormente as sociais, que possam amparar os menos favorecidos.

1.2 Abordagem neomarxista

Após a Revolução Russa de 1917, liderada por Lênin com arrimo nas ideias de Marx, os revolucionários pretendiam expropriar e nacionalizar, tanto as grandes propriedades quanto as pequenas glebas camponesas. Todavia, em posicionamento diametralmente oposto, a Liga pela Reforma Agrária, representada por Aleksandr Chayanov, sugeriu a transferência de todas as terras às unidades camponesas.

Para o agrarista russo, embora fossem predominantes as formas capitalistas de produção, subsiste em muitos países uma espécie de exploração campesina da terra, cuja racionalidade não pode ser analisada à luz das teorias econômicas clássicas ou modernas derivadas das clássicas. Em razão dessa constatação, ele elaborou uma teoria sobre a unidade econômica camponesa, partindo da sua lógica interna, baseada no trabalho do próprio produtor e de sua família (1981: 133-134 apud CARNEIRO, 2009: 55). Dessa forma, os inúmeros estudos desenvolvidos por Chayanov enfocavam a distribuição dos recursos, como

a terra, capital e trabalho, no interior das unidades camponesas. Para ele, o princípio básico de organização da unidade econômica camponesa seria a satisfação das respectivas necessidades. Assim, a propriedade seria, ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo.

Os elementos terra, capital e trabalho formam, sob sua ótica, um conjunto indissociável de variáveis dependentes, estabelecidas num processo de equilíbrio entre o dispêndio de trabalho e as necessidades de consumo da unidade. Desse modo, as decisões sobre produção e consumo estão imbricadas a fatores internos. Também a quantidade de produtos a ser produzida, bem assim a quantidade de trabalho a ser empregado, depende do tamanho e da composição da família trabalhadora e do grau de *auto-exploração*. Conforme salienta Ricardo Abramovay, fala-se *auto-exploração* do campesinato, conceito de proposto por Chayanov, na medida em que a intensidade do trabalho camponês não é determinada por sua relação com outras classes da sociedade, mas fundamentalmente pela razão entre a penosidade dos esforços empregados relativamente à satisfação de suas necessidades (ABRAMOVAY, 2007: 71). Na economia camponesa, prevalece a produção de valores de uso para o autoconsumo, diferentemente do modo de produção capitalista, que produz valores de troca. Mas a produção de valores de uso direcionados para o autoconsumo não implica ausência de excedente produtivo, que entra na esfera monetária num nível de sistema mercantil simples. A produção de mercadorias na agricultura camponesa só pode ser entendida do ponto de vista da simples circulação, ou seja, vender para comprar. A comercialização se destina a um fim específico, situado à margem da circulação, qual seja, a apropriação de valores-de-uso ou a satisfação de necessidades básicas. O objetivo fundamental da produção camponesa é a subsistência. Isso garante a autonomia relativa do camponês na gestão das suas atividades agrárias frente ao grande proprietário quando decide, internamente, o que plantar e como dispor do excedente. A venda do excedente assume fim específico, ou seja, adquirir aquilo que não é produzido internamente como sementes, instrumentos de trabalho, vestuários, utensílios domésticos entre outros. Chayanov (1981: 133-134 apud CARNEIRO, 2009: 55) ressalta, ainda, que a família camponesa não contrata mão de obra fora do estabelecimento. Ela possui seus próprios meios de produção e, ocasionalmente, é obrigada a empregar parte de sua força de trabalho em atividades não agrícolas. Atividades complementares, não agrícolas (manufatura, artesanato etc.), são uma

característica histórica do campesinato, mas o cultivo da terra e a criação de animais constituem suas ocupações centrais. Uma das precondições para a dinâmica peculiar da produção camponesa concebida por Chayanov (1981: 133-134 apud CARNEIRO, 2009: 55) e a exclusão do trabalho assalariado entre o campesinato, uma vez que a contratação de trabalho assalariado levaria à penetração da lógica capitalista na unidade familiar.

Segundo Ricardo Abramovay (ABRAMOVAY, 2007: 103), a racionalidade econômica da unidade produtiva camponesa é incompleta sendo que o ambiente social e outros critérios não-econômicos organizam sua vida. Logo, não se pode compreender o campesinato com base no comportamento econômico.

O referido autor salienta que a existência da agricultura familiar no capitalismo, paradoxo básico da questão agrária, é explicada, sobretudo pelas particularidades naturais da agricultura. Essa, ao operar com base em elementos vivos, encontra “obstáculos intransponíveis ao avanço da divisão do trabalho” o que a impede de se tornar uma indústria. Buscando respaldo em Chayanov afirma que é em torno da família que os modelos camponeses operam, mas é nos mercados que se inserem. É nesse fato que se encontram os fatores socialmente explicativos das sociedades camponesas (ABRAMOVAY, 2007: 114).

Destaca, noutro ponto, que o campesinato pode ser definido pela integração parcial a mercados imperfeitos, sendo que sua capacidade de sobreviver nas sociedades capitalistas será extremamente precária, pois o mercado acaba substituindo o código que orienta a vida camponesa, e, por essa via, rouba a possibilidade de sua reprodução social. Ainda nessa esteira, diz que as sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis e o ambiente onde se desenvolve a agricultura familiar contemporânea é aquele que vai asfixiar o camponês, obrigando-o a se despojar de suas características constitutivas (ABRAMOVAY, 2007: 115).

Os estudos desenvolvidos por Abramovay (2007: 125) sobre os pequenos produtores a partir do seu peculiar modo de produção, analisam se haveria alguma identificação entre as figuras do antigo camponês e do agricultor familiar. Sua conclusão é no sentido de que o agricultor familiar moderno é profissão distinta do campesinato tradicional, que constitui um modo de vida. O traço básico do campesinato tradicional seria a integração parcial a mercados incompletos. Já o agricultor familiar seria um personagem totalmente integrado ao mercado e sem

conflito ou contradição com o desenvolvimento capitalista. A natureza empresarial, o dinamismo técnico, a capacidade de inovação entre outros, seriam as características da forma contemporânea de produção familiar.

No mesmo rumo, afirma que a agricultura familiar se encontra inteiramente despojada de seus traços camponeses ancestrais, embora em alguns casos possa resultar da evolução de formas camponesas, mas se distingue dessa forma social pela inserção em um ambiente marcadamente capitalista, que aniquila irremediavelmente a produção camponesa (ABRAMOVAY, 2007: 141-142).

Abramovay (2007: 262) também afirma que na agricultura capitalista contemporânea há um predomínio da agricultura familiar e da agricultura patronal, sendo que na agricultura familiar a unidade de produção conta apenas com o trabalho familiar ou com uma quantidade de trabalho assalariado que, em média, não ultrapassa a contribuição da própria família. Por sua vez, na agricultura patronal os membros da família não executam nenhuma atividade diretamente ligada ao processo produtivo ou o executam numa proporção menor que a oferecida pela mão de obra contratada.

Sérgio Schneider (1999: 18), por sua vez, desenvolve uma análise do tema que pode também ser considerada político-ideológica. Logo de início apresenta questionamentos sobre a agricultura moderna e seus efeitos perversos sobre a ordem econômica, social e ambiental. Para ele, deve-se reconhecer que a teoria marxista foi capaz de mostrar como algumas formas sociais foram superadas e eliminadas, abrindo espaço para novas categorias que se incorporam às formas pré-existentes. Nesse sentido, ressalta: “Nenhuma outra tradição teórica do pensamento social foi capaz de produzir interpretações tão vigorosas e abrangentes sobre o desenvolvimento do capitalismo na agricultura e as transformações das sociedades rurais e agrárias nesse século” (SCHNEIDER, 1999: 19).

Schneider(2003:114) também descreve quatro elementos que auxiliam na compreensão das formas familiares em sociedades capitalistas, a saber: a) **a forma e o uso do trabalho**: as unidades familiares utilizam a força de trabalho de seus membros e, às vezes, contratam trabalho temporário; b) **os obstáculos da natureza**: esses obstáculos impedem que a agricultura funcione como uma indústria, pois as barreiras naturais bloqueiam o desenvolvimento de economias de escala nesse setor; c) **a teoria social**: que privilegiou o enfoque macrossocial e econômico sem considerar e reconhecer a capacidade de adaptação e interação das

formas familiares com o ambiente social e econômico; e d) **a própria natureza das unidades agrícolas**: que seria um elemento central, pois está assentada em relações de parentesco e herança. É no interior da família e do grupo doméstico que se localizam as principais razões que explicam a sobrevivência de certas unidades e o desaparecimento de outras.

Entende Schneider que as famílias têm um papel ativo, pois a continuidade de sua reprodução depende de suas decisões e estratégias. “A reprodução social, econômica, cultural e simbólica das formas familiares dependerá de um intrincado jogo pelo qual as unidades familiares se relacionam com o ambiente e o espaço em que estão inseridas” (SCHNEIDER, 2003: 114).

De outra parte, mesmo que essas formas familiares estabeleçam relações com o modo de produção dominante (capitalismo), elas não assumem um caráter capitalista. A contratação eventual de assalariados, a venda da força de trabalho (atividades não agrícolas) e a venda de produtos agrícolas realizada pelas formas familiares não alteram sua classificação para capitalistas.

Com a territorialização do agronegócio, principalmente com a intensificação da produção de agrocombustíveis que tem levado às crises alimentares, a agricultura capitalista precisa cada vez mais de terra e cada vez menos de gente no campo. O uso crescente de novas tecnologias exige trabalho qualificado e elimina o trabalho manual. Nessa tendência, a recriação do campesinato deixa, cada vez mais, de ser do interesse do capital para se tornar uma crescente forma de luta do campesinato para garantir sua própria existência. Dessa forma, subalternidade, destruição, resistência e recriação fazem parte da vida do campesinato.

1.3 Abordagem mista

A abordagem mista, ou de ruptura e continuidade, foi desenvolvida por Maria Nazaré Baudel Wanderley (1999: 37-44). A referida autora diverge, inteiramente, de algumas conclusões de Abramovay, e entende que os agricultores familiares modernos não são personagens novos, completamente distintos de seus ancestrais camponeses, havendo, simultaneamente, pontos de rupturas e elementos de continuidade entre essas duas categorias sociais. Por isso mesmo, Wanderley (1999: 37) detém-se a identificar o patrimônio sociocultural do campesinato

brasileiro. Tal patrimônio deve ser compreendido a partir das particularidades dos processos sociais vividos ao longo da história do Brasil, enfatizando que a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira, sendo historicamente um setor bloqueado, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades, pois quem se impôs como modelo dominante foi a grande propriedade.

Para Wanderley (1999: 37-44), a busca por um espaço próprio passa também pela luta pela reprodução do estabelecimento familiar. Para tanto, a unidade de produção camponesa utiliza-se do trabalho externo, seja realizando trabalho alugado para terceiros, seja empregando trabalhadores alugados no próprio estabelecimento familiar.

Entende-se que assiste maior razão a Maria Nazaré Baudel Wanderley (1999: 37-44), ao entender que não há diferença ontológica entre o agricultor familiar de hoje e o camponês de outrora. Não é desarrazoado concluir que o que houve foi o desenvolvimento e aprimoramento dos antigos camponeses. O que se mostra determinante, e parece também ser essa a preocupação do legislador, é saber se a base da produção está assentada no grupo familiar. Nesse sentido, não faz diferença se o agricultor utiliza avanços tecnológicos, fertilizantes, sementes e animais de melhor qualidade, contrata mão de obra eventual etc.

Na concepção de Chayanov (1974 *apud* CARNEIRO, 2009: 52-66), o objetivo fundamental da produção camponesa é a subsistência. E, agricultura de subsistência, por sua vez, é aquela em que a plantação é feita geralmente em pequenas glebas e sua finalidade primordial é, quase que exclusivamente, satisfazer as necessidades internas, garantindo a sobrevivência do agricultor e de sua família. Logo, se houver algum excedente, ele não será expressivo. Porém, esse modo de produção garantiria ao pequeno produtor sua autonomia relativa na gestão das respectivas atividades agrárias face ao grande proprietário. Chayanov (1974 *apud* CARNEIRO, 2009: 52-66) também acreditava que a contratação de mão de obra fora do estabelecimento levaria à penetração da lógica capitalista na unidade familiar. Possivelmente, essa conformação dada por ele ao pequeno produtor rural seja a que mais se aproxime do que se entende hoje por “camponês”. Todavia, esse é um traço que atualmente também não tem relevância quando se fala em agricultura familiar, haja vista que a própria legislação previdência admite a contratação de mão de obra externa pelos regimes de economia familiar, desde que

não permanente.

É inegável a existência em nosso meio rural da típica produção de subsistência, ou camponesa. Contudo, embora ela possa satisfazer aos interesses individuais do próprio camponês e sua família é, no mínimo, questionável se essa forma de produção seria a mais adequada para a sociedade. Como não há terra para todos, é de se indagar se não seria o caso de os seus detentores, por menor que seja a gleba, terem a preocupação de produzir mais do que o estritamente necessário para suas necessidades individuais e familiares, respeitadas, evidentemente, as limitações do solo e do meio ambiente. Dessa forma, além de contribuir para o abastecimento das comunidades, o produtor estimularia a ascensão social do seu grupo familiar ou, nas palavras de Graziano, desencadearia o processo de diferenciação ascendente. Não se pode olvidar que da terra depende a própria vida. Logo, ela não é um bem como outro qualquer, que o proprietário possa usar ou deixar de usar da maneira que bem entender.

É possível que o caráter de mera “subsistência” da produção camponesa típica tenha sido precisamente o que levou Abramovay (2007: 115) a concluir que sua capacidade de se reproduzir socialmente nas sociedades capitalistas é sobretudo precária. Realmente, trata-se de um modo de produção incompatível, em certa medida, com um ambiente econômico regido por relações mercantis. É possível que se concretize a afirmação de Abramovay (2007: 115), de que o espaço onde se desenvolve a agricultura familiar contemporânea terminará por asfixiá-lo e decretar sua extinção. Conforme já foi dito, esse modo de vida é questionável tanto do ponto de vista social, porque a propriedade rural sub-explorada não cumpre sua função social, quanto individual, porque termina confinando o camponês na pobreza.

Todavia, como já mencionado, não parece cientificamente sustentável a assertiva de que a agricultora familiar, mais integrada ao mercado e sem grandes contradições com o desenvolvimento capitalista, seja profissão ontologicamente distinta do campesinato tradicional, cujo traço básico seria a integração parcial a mercados incompletos. Nesse ponto, conforme já evidenciado, se afiguram mais plausíveis os argumentos de Maria Nazaré Baudel Wanderley (1999: 37-44), para quem os agricultores familiares modernos não são personagens novos, completamente distintos de seus ancestrais camponeses, havendo, simultaneamente, pontos de rupturas e elementos de continuidade entre essas duas categorias sociais. De fato, não parece defensável a ideia de que o agricultor familiar

de hoje já nasceu pronto. Na esteira de Wanderley (1999: 37-44), não é descabido concluir que ele é fruto do desenvolvimento do camponês tradicional que conseguiu romper os limites da mera economia de subsistência e produzir excedentes em maior escala. Como conseqüências, pode aproximar-se direta ou indiretamente dos mercados consumidores, comercializar seus produtos, e beneficiar-se dos avanços sociais e tecnológicos.

Também não se pode olvidar os questionamentos de Sérgio Schneider (2003: 114) sobre a agricultura empresarial moderna e seus efeitos perversos sobre a ordem econômica, social e ambiental. Assim, pondo em destaque nesse momento apenas a questão ambiental, a exploração da terra por intermédio das pequenas propriedades ou propriedades familiares pode, em tese, ser a mais adequada para a preservação dos recursos naturais. Essa conclusão pressupõe, evidentemente, que o agricultor familiar tenha maior preocupação em preservar seu meio de sobrevivência. Contudo, a necessidade de políticas públicas de conscientização nesse mote parece indiscutível.

Noutro prisma, merecem destaques as observações de Abramovay (2007: 114) e Schneider (2003: 114) acerca das particularidades naturais da produção agropastoril, que assegurariam a continuidade da agricultura familiar mesmo no capitalismo (*paradoxo básico da questão agrária segundo Abramovay*). De fato, lidar com elementos vivos e depender das forças, intangíveis, da natureza para produzir são fatores que obstaculizam a plena industrialização da produção agrícola e pecuária. De outra parte, existem características sociais muito discrepantes de uma comunidade para outra, como hábitos e gostos alimentares, por exemplo, que dificultam a padronização almejada pelo modo de produção capitalista.

Embora os avanços tecnológicos facilitem o trabalho no campo e o tornem, principalmente no que respeita a agricultura capitalista, cada vez menos dependente da mão de obra humana, não é crível que o capitalismo consiga banir o agricultor familiar do cenário camponês, não obstante possa influir-lhe. Os pontos de tensão entre o capital e essa forma de produção no campo são, *mutatis mutandis*, equivalentes aos pontos de tensão entre o capital e as pequenas empresas urbanas. Haverá sempre pontos de competição, de disputa, de resistência e pontos de complementaridade. Para a sociedade, tanto no campo quanto na cidade, ambas as formas de produção são relevantes.

É fato que há certos segmentos de produção cuja padronização e a

produção em escala são difícilimas de serem alcançadas, em razão de fatores climáticos, qualidade dos solos, relevo, gostos e costumes dos mercados consumidores entre outros. Desse modo, como já foi dito, não se afigura incompatível a convivência do capitalismo com a produção familiar, pois são segmentos que atuam em nichos distintos: enquanto o capital produz “commodities”, a agricultura familiar produz alimentos. Não há falar-se, por exemplo, no plantio de 500 hectares de hortaliças ou, em contrapartida, no plantio de 2 ou 3 hectares de soja. Ambas as hipóteses seriam inviáveis do ponto de vista econômico. O mesmo ocorre no meio urbano se compararmos, por exemplo, os pequenos supermercados de bairro e as grandes redes varejistas. Não seria viável economicamente a instalação de um “super” mercado num bairro que está começando, ao passo que um pequeno comércio teria boas chances de firmar-se e crescer junto. Cada segmento termina encontrando seu espaço.

Embora a estrutura fundiária do Brasil tenha assistido a uma perniciosa explosão do número de minifúndios que poderia levar à proletarização do campo, a existência de políticas públicas adequadas pode alavancar significativamente a produtividade e a sobrevivência no campo, até mesmo nas propriedades rurais de pequeno porte. É o que ocorre, por exemplo, ao redor de grandes centros consumidores onde, normalmente, o preço da terra é elevadíssimo. Nesses espaços, a quase totalidade dos produtos hortifrutigranjeiros são provenientes de pequenas propriedades, sendo que algumas delas apresentam elevados níveis de produtividade.

Evidentemente, o fato de o agricultor familiar estreitar relações com o modo de produção capitalista, contratar mão de obra de forma eventual, mormente nos períodos de plantio e colheita, vender parte da produção, assalariar-se eventualmente nos períodos de entressafra etc., não descaracterizam o modo de produção familiar metamorfoseando-o em capitalista.

O que realmente importa é se o trabalho empregado na produção é predominantemente da família, se a área não ultrapassa o limite legal de 4 módulos fiscais (previsto na lei previdenciária e na lei do PRONAF), e se a renda é primordialmente das atividades agropastoris, não ultrapassando o significativo patamar de R\$ 360 mil reais anuais, fixados pelo PRONAF etc.

Nesse contexto, se afigura, a princípio, questionável o *paradigma da questão agrária* que coloca como únicas opções para o agricultor familiar resistir e

lutar contra o capital ou ser asfixiado por ele.

Isso não significa, contudo, negar que o capitalismo realmente agravou, estruturalmente, a questão agrária. Mesmo assim, é possível que o *paradigma do capitalismo agrário* ofereça saídas racionais ao estimular o pequeno agricultor a conviver com o capitalismo, a estreitar seus laços com o mercado, a valer-se dos avanços tecnológicos para incrementar sua produção e a buscar uma melhoria no seu nível de vida no campo.

2 ANATOMIA LEGISLATIVA

No Direito pátrio são recorrentes as alusões, diretas ou indiretas, ao “agricultor familiar”. Isso ocorre, por exemplo, no Estatuto da Terra de 1964, Constituição Federal de 1988, Lei Previdenciária de 1991, Decreto que instituiu o PRONAF de 1996, Lei da Política Nacional da Agricultura Familiar de 2006 etc.

Nesse cenário, são imprescindíveis as seguintes indagações: existe uniformidade na expressão “agricultor familiar” empregada por esses diplomas legais e normativos? A conceituação legal expressa homologia com as características históricas do agricultor familiar?

Conforme já salientado, a exata definição do “agricultor familiar” é essencial, por várias razões, a começar pela correta distinção entre produção capitalista, agricultura empresarial e agricultura familiar. Uma clara percepção do tema também é relevante para o bom planejamento e orientação das políticas públicas, necessárias e adequadas, a cada um desses setores, tanto no fomento da produção quanto na elaboração e execução de políticas sociais.

Dessa forma, o objeto do presente tópico é uma melhor compreensão do tratamento dispensado pela legislação brasileira ao agricultor familiar. Tenha-se em conta, no entanto, que embora haja um tangenciamento da legislação previdenciária, uma vez que ela também trata do assunto, a análise ficará adstrita aos contornos dados à figura do agricultor familiar por esse ramo jurídico. A análise mais aprofundada dos aspectos eminentemente previdenciários e seus reflexos para o homem do campo será objeto de item específico do próximo capítulo.

2.1 No Estatuto da Terra Lei 4.504/64

O Estatuto da Terra, de 1964, abandonou a tradicional denominação de “camponês”, até então empregada, para referir-se ao “pequeno proprietário rural”, introduzindo no direito brasileiro o conceito de “propriedade familiar” e, conseqüentemente, de “agricultor familiar”.

O inciso I do art. 4º, do Estatuto da Terra, contempla o *imóvel rural* como sendo o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial. Em seguida, no inciso II, delinea a *propriedade familiar* como sendo o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Como visto, para o Estatuto da Terra, o conceito de propriedade familiar estava atrelado a uma determinada extensão objetiva da propriedade, que deveria ser fixada para cada região e tipo de exploração.

Além da exploração direta pelo próprio agricultor e sua família, de modo a absorver-lhes toda a força de trabalho, o Estatuto também previa a possibilidade de eventual ajuda de terceiros. Esse fato demonstra que a referida Lei não deu abrigo à abordagem neomarxista da qual Chayanov foi um dos maiores expoentes e, para quem, conforme expressado no item anterior, a contratação de mão de obra fora do estabelecimento levaria à introdução da lógica capitalista na unidade familiar.

Conseqüentemente, no que diz respeito ao Estatuto Terra, não há falar-se no *paradigma da questão agrária* segundo o qual a escolha do campesinato se resumiria a lutar contra o capital ou ser asfixiado por ele, o que colocaria a questão agrária como um problema estrutural gerado pelo capitalismo e imporia a resistência como única alternativa para o agricultor familiar.

Nesse aspecto, o Estatuto parece ter abraçado o *paradigma do capitalismo agrário*, consoante o qual não haveria questão agrária no capitalismo. Conforme debatido, o problema, ou ainda, a questão essencial, estaria adstrita à própria figura do camponês, e o remédio seria integrá-lo ao mercado e transforma-lo no moderno agricultor familiar, prosélito dos avanços tecnológicos e fomentador da produção.

De outra parte, ao prever que a propriedade familiar deveria garantir, além da subsistência, o progresso social e econômico do agricultor e seu núcleo familiar, o Estatuto da Terra, assim como faria anos mais tarde a Constituição Federal de 1988, não acolheu as concepções neomarxistas de Chayanov no que concerne à agricultura de subsistência. Conforme assinalado, nesse modo de agricultura a plantação é feita geralmente em diminutas glebas, e suas pretensões não transcendem a satisfação das necessidades internas e da precária sobrevivência do núcleo familiar.

A ideia subjacente é que tal modo de produção garantiria ao pequeno produtor sua autonomia relativa na gestão das respectivas atividades agrárias face ao grande proprietário. Todavia, consoante já ventilado, esse modo de vida é passível de questionamento tanto do ponto de vista social, porquanto uma propriedade rural subexplorada, ou explorada apenas para a subsistência, pode não estar cumprindo sua função social, quanto individual, já que esse tipo de exploração, com inexpressivos excedentes, dificilmente poderia garantir o progresso social e econômico ao agricultor e a seu grupo familiar, como preconiza o Estatuto da Terra.

2.2 Na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 prestigia a figura do *agricultor familiar*, de forma direta ou indireta, em pelo menos cinco momentos distintos.

A primeira é indicada no inciso XXVI, do art. 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos. Segundo esse dispositivo, a *pequena propriedade rural*, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

A segunda referência, também de forma indireta, está albergada no inciso II do parágrafo 4º, do art. 153, que trata dos impostos da União. Pelo referido inciso, o imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.

A terceira menção ao *pequeno produtor rural* encontra-se disposta no inciso I, do art. 185, situada no capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Por esse mandamento constitucional são insuscetíveis de desapropriação

para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra.

A quarta alusão, com menção expressa ao *regime de economia familiar*, está no § 8º do art. 195, que trata do financiamento da Seguridade Social. Segundo o referido dispositivo, o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem assim 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. A lei aqui referida é a conhecida Lei de Benefícios (Lei nº 8.213/91), que disciplina a concessão dos benefícios mantidos pelo Regime Geral de Previdência Social brasileiro (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS).

Por último, o inciso II do parágrafo 7º, do art. 201, que trata da cobertura da previdência social, também menciona expressamente o *regime de economia familiar*, ao estatuir que seja assegurada a aposentadoria no regime geral de previdência social, aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Os referidos dispositivos constitucionais sugerem que, para ser considerado agricultor familiar, o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural devem exercer suas atividades sem a utilização de empregados permanentes. Ou seja, a mão de obra empregada deve ser, prioritariamente, oriunda da respectiva família.

Esse fato demonstra que a Constituição, a exemplo do Estatuto da Terra, não deu guarida à abordagem neomarxista de Chayanov e outros. Para esse viés doutrinário, como visto a pouco, a contratação de mão de obra fora do estabelecimento levaria à introdução da lógica capitalista na unidade familiar.

De outra parte, prevendo que para os integrantes do regime de economia familiar a alíquota de contribuição para a seguridade social deve incidir sobre o resultado da comercialização da produção, a Constituição de 1988 assinala que não estimula a mera produção de subsistência, como já o fazia o Estatuto da Terra, desde 1964, conforme ponderado anteriormente.

2.3 Na Lei Previdenciária nº 8.213/1991

A Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social é, possivelmente, o diploma normativo mais minucioso quanto à definição da figura do *agricultor familiar* no direito positivo brasileiro. Nesse sentido, a lei previdenciária contempla-o como uma das espécies de segurados do sistema público de previdência. Por consequência, a lei não utiliza explicitamente a qualificação *agricultor familiar*, mas a designação *segurado especial*.

A referida espécie de segurado especial está definida no art. 11, inciso VII, da Lei 8.213/91, como sendo a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais.

Complementando a definição do art. 11, inciso VII, da Lei 8.213/91, o respectivo parágrafo 1º esclarece que o regime de economia familiar deve ser entendido como a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Aqui valem as mesmas observações já tecidas para o Estatuto da Terra e para a Constituição Federal de 1988 acerca de não adoção da abordagem neomarxista, a respeito do aparente acolhimento do *paradigma do capitalismo agrário*, e no que concerne ao não estímulo da singela produção de subsistência.

De outra parte, a limitação da área de exploração a 4 (quatro) módulos fiscais, inovação trazida pela Lei nº 11.718, de 2008, retoma a ideia contida no Estatuto da Terra sobre o estabelecimento de um limite objetivo da extensão da área passível de exploração em regime de economia familiar.

Em suma, para a Lei Previdenciária nº 8.213/1991, os requisitos legais do agricultor familiar, são os seguintes:

a) personalidade: somente pode ser considerado agricultor familiar uma pessoa

- física;
- b) proximidade residencial: para ter o *status* de agricultor familiar o produtor deve residir no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele;
 - c) eventualidade do auxílio de terceiros: não se admite utilização de empregados permanentes;
 - d) condição de produtor: o agricultor familiar deve ostentar a condição de produtor, seja como proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rural;
 - e) tipo de exploração: atividade agropecuária;
 - f) extensão da área: até 4 (quatro) módulos fiscais;
 - g) indispensabilidade do trabalho familiar: o trabalho dos membros da família deve ser indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar; e, finalmente,
 - h) mútua dependência e colaboração: o trabalho deve ser exercido em condições de mútua dependência e colaboração entre os membros da família.

Nos parágrafos 7º ao 12, do art. 11, todos acrescentados/alterados pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e pela recente Medida Provisória nº 619, de 6 de junho de 2013, estão elencadas algumas especificidades tais como: limites à colaboração externa; hipóteses de não descaracterização da condição de segurado especial; hipótese de exclusão etc. Todavia, o entendimento acerca dessas questões será aprofundado no capítulo III, que trata especificamente da previdência social para o campesino.

2.4 No Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O PRONAF foi implantado pelo Decreto Federal nº 1.946, de junho de 1996, passando por uma série de modificações desde então. Segundo o art. 1º, do Decreto nº 1.946/96, a finalidade do PRONAF é promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Embora essa política pública específica para dar apoio aos agricultores familiares tenha sido gestada na esfera do governo federal, ela previu, desde o

início, uma estratégia de parceria entre os Governos municipais, estaduais e federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações (art. 2º).

De acordo com o *site* do Ministério do Desenvolvimento Agrário (www.mda.gov.br), o programa financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Ademais, ele possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais e, também, as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País.

De fato, a consulta ao quadro resumo das linhas de crédito para a safra 2014/2015, também disponível no *sítio* do Ministério do Desenvolvimento Agrário (www.mda.gov.br), revela que as taxas de juros oferecidas aos agricultores familiares variam de 0,5% a 4% ao ano, dependendo da linha do crédito (custeio, investimento, agroecologia, agroindústria, investimento para a reforma agrária, custeio para a reforma agrária, microcrédito da reforma agrária etc.) e da faixa de valores almejados. Como exemplo, é a possibilidade de liberação de crédito individual de até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) na faixa II da linha PRONAF, Investimento (Programa: Mais Alimentos), para aplicação em avicultura, suinocultura ou fruticultura com juros de 2% a.a.

O crédito do PRONAF é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e que são agrupados em básicos: Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia; e vinculados: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Cooperativo do Brasil S.A. (Bancoob), Banco Cooperativo Sicredi S.A. (Bansicredi) e bancos associados à Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

Segundo o Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-1-“a” a “h”), que codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (BC), relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam o SNCR, são beneficiários do PRONAF os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP ativa, desde que:

- a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas (Res. 4.228, art 2º);

- b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais (Res. 4.107);
- c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor, observado o disposto na alínea "g" (Res. 4.107);
- d) no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, observado ainda o disposto na alínea "h" (Res. 4.228, art. 2º);
- e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar (Res.4.228, art. 2º);
- f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), considerando neste limite a soma de 100% (cem por cento) do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (Res. 4.228, art. 2º);
- g) o disposto na alínea "c" não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais (Res. 4.107);
- h) caso a renda bruta anual proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento seja superior a R\$1.000,00 (um mil reais), admite-se, exclusivamente para efeito do cômputo da renda bruta anual utilizada para o cálculo do percentual de que trata a alínea "d" deste item, a exclusão de até R\$10.000,00 (dez mil reais) da renda anual proveniente de atividades desenvolvidas por membros da família fora do estabelecimento (Res. 4.339, art. 2º).

Ressalte-se que as Resoluções nº 4.107; 4.228, art. 2º; e 4.339, art. 2º, acima citadas, são normas expedidas pelo Banco Central do Brasil.

Observe-se também que o teto de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), previsto na alínea “f” para ser considerado agricultor familiar foi fixado pelo art. 5º da Resolução-BC nº 4.276, de 31 de outubro de 2013. O valor original, que estava previsto na Resolução BC nº 4.174, de 27 de dezembro de 2012, era de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais).

Saliente-se que, do mesmo modo, possivelmente norteado pelos propósitos consagrados no art. 1º do Decreto nº 1.946/96, de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda, o conceito de agricultor familiar, para as finalidades do PRONAF, é, notoriamente, mais abrangente que todos os outros das normas anteriores. Assim, por exemplo, a alínea “f” fixou o expressivo teto de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) de renda bruta familiar no ano agrícola para enquadramento na categoria de agricultor familiar. De outra parte, a alínea “d” exige que apenas 50% da renda bruta familiar provenham da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento. Por sua vez, a alínea “e”, no que talvez seja uma das diferenças mais relevantes, ainda permite que ele mantenha empregados permanentes, desde que em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar. Todos esses aspectos representam vultosas mudanças em relação aos conceitos de agricultor familiar previstos nos diplomas anteriores.

De outra parte, é oportuno considerar que o Decreto nº 1.946/96, que instituiu o PRONAF, foi quase que integralmente revogado pelo Decreto nº 3.200/99. Este, por sua vez, também foi revogado pelo Decreto nº 3.508/00, igualmente revogado pelo Decreto nº 3.992/01. Por fim, esse último foi revogado pelo Decreto nº 8.854/03 que se encontra em vigor.

Por último, o sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário esboça uma considerável expansão do PRONAF desde o seu nascimento. Quanto à amplitude territorial, em 1999/2000, o PRONAF abrangia 3.403 municípios, enquanto que em 2007/2008 foram atendidos 5.379 municípios. Um crescimento de 58%. No que concerne aos montantes ofertados, em números absolutos, está registrado que em 1999/2000 foram franqueados pouco menos de R\$ 3,3 bilhões com uma execução de 66%. Já em 2006/2007, o montante disponível para financiamento do PRONAF chegou a R\$ 10 bilhões, representando um crescimento em relação a 1999/2000 de

205% e com uma taxa de execução de 84%. Por fim, a taxa de efetiva contratação rompeu a casa dos 9 bilhões em 2007/2008, o que representa um incremento de 300% em relação a 1999/2000.

2.5 Na Lei da Política Nacional da Agricultura Familiar, Lei 11.326/2006

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que institui a Política Nacional da Agricultura Familiar, estabelece em seu art. 1º, os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Segundo o art. 3º, considera-se *agricultor familiar e empreendedor familiar rural* aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

O parágrafo 1º esclarece que a limitação prevista no inciso I do artigo 3º não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

A leitura do texto legal revela que, mais uma vez, o legislador altera, suprime, flexibiliza ou inova nos critérios definidores do agricultor familiar, dificultando, ainda mais, o entendimento do instituto e fomentando a insegurança jurídica.

Não obstante ela conserve o critério objetivo acerca da extensão da área explorada, mantendo-o em no máximo 4 (quatro) módulos fiscais, estabelece que a mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento deve ser apenas a mão de obra predominante. Dessa forma, na esteira da legislação que regula o PRONAF, a referida lei escamoteia a possibilidade de contratação de empregados permanentes, desde que eles não se transformem na mão de obra predominante. De outra parte, se a legislação de regência do PRONAF estabelece que, pelo menos, 50% da renda bruta familiar seja originada da

exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, a lei em discussão exige que apenas um percentual mínimo da renda familiar seja originado de atividades econômicas do respectivo estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo.

No que concerne ao instituto do “empreendedor rural familiar”, previsto na lei em debate, diz respeito àqueles que se dedicam a modos de produção que não sejam eminentemente agropecuários como, por exemplo, os processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar, definidos pelo art. 25, § 3º, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Esses processos são, por exemplo, aqueles relacionados à lavagem, limpeza, descaroçamento, pilagem, descascamento, lenhamento, pasteurização, resfriamento, secagem, fermentação, embalagem, cristalização, fundição, carvoejamento, cozimento, destilação, moagem, torrefação etc., bem como os subprodutos e os resíduos obtidos através desses processos. Também podem integrar a categoria “empreendedor rural familiar”, entre outros, aqueles que se dedicam ao turismo ou às atividades artesanais no meio rural.

Desse modo, resulta claro que a conceituação do agricultor familiar não é uniforme na legislação brasileira, havendo múltiplos enunciados dependendo do objetivo da definição. Assim como a doutrina apresenta profundas discrepâncias no que concerne a esse personagem histórico, conforme evidenciado no item anterior, também a legislação brasileira apresenta marcantes incongruências. Por conseguinte, do ponto de vista formal, temos hoje no Brasil várias espécies de agricultores familiares, dependendo do diploma normativo examinado. Uns com viés mais restritivo, outros com viés mais abrangente. E o que causa maior perplexidade é o fato de que toda a legislação acima referida provém de uma única esfera de governo, no caso, o Governo Federal. Evidentemente essa proliferação de normas tratando o mesmo objeto de forma heterogênea denuncia uma das graves vulnerabilidades do sistema que termina comprometendo de forma indelével a segurança jurídica do instituto.

Os caracteres até aqui apontados delinearam os contornos legislativos. À frente, o próximo item estará em condição de focalizar a relevância política e socioeconômica do agricultor familiar que, não raras vezes, é negligenciada pela sociedade e pelo próprio poder público, fazendo com que esse segmento venha experimentando, nas últimas décadas, um movimento pendular entre o protagonismo e o anonimato.

3 INVISIBILIDADE E PROTAGONISMO

Mesmo que o árduo trabalho do agricultor familiar seja de vital importância para a sociedade, ao longo do tempo suas atividades, seu modo de vida e sua cultura não obtiveram o devido reconhecimento político, social e econômico. O fato de a grande propriedade, dominante ao longo da história brasileira, ter se imposto como o modelo socialmente reconhecido e teoricamente mais importante para o país é considerado como um dos fatores decisivos para essa quase total invisibilidade política e socioeconômica da agricultura familiar.

Não obstante, o referido panorama experimentou várias etapas de transformação nos últimos tempos, o que vem contribuindo para que esse importante segmento do setor produtivo rompa a barreira do ostracismo, do menosprezo e do anonimato. Prova disso é o intrincado processo de construção da categoria “agricultura familiar”, como modelo de agricultura e como identidade política de grupos de agricultores, ocorrido nas duas últimas décadas. Essas ações vêm coadjuvando a agricultura familiar e fazendo-a emergir como um novo personagem político na recente história agrária brasileira, como será visto a seguir.

A tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em junho de 2011, pelo sociólogo e professor da Universidade Federal de Santa Maria, Dr. Everton Lazzaretti Picolotto, evidencia a vertiginosa mudança de percepção acerca da agricultura familiar ocorrida no Brasil, nas últimas três décadas.

No final da década de 70 e durante a década de 80, os pequenos agricultores enfrentaram importantes crises que ameaçaram a sua existência social a ponto de serem considerados pela academia e pelo Estado um setor social prestes a desaparecer. Todavia, a partir de meados da década de 90 a situação começa a se alterar significativamente. Desde então, a agricultura familiar passou a ser alvo de políticas específicas do Estado, trabalhos acadêmicos etc.

Por sua vez, órgãos governamentais passaram a valorizar um pouco mais esse modelo de agricultura e as organizações sindicais do campo assumiram com maior convicção a agricultura familiar como identidade sociopolítica e como projeto de agricultura a ser construído no país. Assim, no decorrer de apenas três décadas

houve uma acentuada mudança no valor atribuído a este segmento de agricultores e à respectiva forma de exploração agropecuária (PICOLOTTO, 2011: 267).

Picolotto (2011: 267) ressalta ainda que o reconhecimento da categoria *agricultura familiar* tem se dado de três formas principais, distintas, porém complementares entre si. A primeira diz respeito ao aumento de sua importância política e dos atores que se constituíram como seus representantes (com a formação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) como organização específica de agricultores familiares e, de outro lado, com a reorientação política da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que, a partir de meados dos anos 90, passou a fazer uso da categoria agricultor familiar. A segunda se refere ao reconhecimento institucional propiciado pela definição de espaços no governo, definição de políticas públicas e pela Lei da Agricultura Familiar. E a terceira advém do trabalho de reversão das valorações negativas que eram atribuídas a este modelo de agricultura, tais como: atrasada, ineficiente e inadequada. Por meio de uma luta simbólica movida pelo sindicalismo, por setores acadêmicos e por algumas instituições governamentais, a agricultura familiar passou a ser associada com adjetivos considerados positivos, tais como: moderna, eficiente, sustentável, solidária e produtora de alimentos. Tais reversões de valores estão intimamente vinculadas ao processo de construção da agricultura familiar, como modelo de agricultura do tempo presente, e o agricultor familiar, seu sujeito, assume a condição de personagem político importante no cenário nacional (PICOLOTTO, 2011: 14).

O referido autor (PICOLOTTO, 2011: 226) ainda recorda que no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (em 1998) foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para tratar das questões relacionadas à agricultura familiar e à reforma agrária, enquanto o então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) encarregava-se das atividades agropecuárias empresariais do denominado “agronegócio”. A constituição desses dois ministérios expressava, segundo Leite (2007, p. 15 *apud* PICOLOTTO, 2011: 226), “o reconhecimento tenso e conflitivo pelo Estado brasileiro da existência desses dois tipos de agricultura [agricultura familiar e agronegócio] que, embora não sejam independentes em sua dinâmica, são portadores de propostas antagônicas de desenvolvimento rural”. O MDA, mesmo não sendo o responsável exclusivo por políticas para o segmento da

agricultura familiar, desde a sua origem acabou concentrando boa parte das ações direcionadas a este público (PICOLOTTO, 2011: 226).

Conforme salientam Grisa e Wesz Jr (2010 *apud* PICOLOTTO, 2011: 226), e conforme já ventilado, a própria criação do PRONAF é vista amplamente como um reconhecimento da especificidade da agricultura familiar. Mesmo com a mudança de governo em 2003, ele continuou a ser o principal instrumento de política agrícola direcionado para esse segmento. No que se refere ao volume de recursos disponibilizados para o programa entre 2003 e 2010, observa-se uma ampliação de quase três vezes, com a redução das taxas de juros, a ampliação do valor passível de financiamento e a diversificação das modalidades, com a criação de várias novas, dentre as quais: Mulher, Jovem, Agroindústria, Agroecologia, Semi-Árido, Floresta, Eco, Turismo Rural, Pesca e Mais Alimentos.

Destaque-se ainda que no governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram criadas várias políticas públicas para a agricultura familiar que vão além das que já existiam relacionadas ao crédito, tais como: Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa Garantia de Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Programas de Educação e Capacitação (Programa Arca das Letras e Educação do Campo), Talentos do Brasil (incentivo de artesões e outras atividades culturais rurais), entre outras. Dessas políticas somente não é ligada ao MDA o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que tem vinculação com a Companhia Nacional de Abastecimento do MAPA. Todavia, conta com apoio do MDA na sua execução (PICOLOTTO, 2011: 227).

Tais avanços também afiançaram a criação da Lei n. 11.326 de 24 de julho de 2006, denominada de Lei da Agricultura Familiar, já referida no item anterior, que definiu oficialmente a “agricultura familiar” como “categoria profissional” e estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (PICOLOTTO, 2011: 227).

O conceito de *agricultura familiar* adotado por essa Lei, embora semelhante à definição feita pelo estudo FAO/INCRA (1994) e da utilizada pelo

PRONAF a partir de 1996, estabelece algumas diferenças: impôs-se o limite de quatro módulos fiscais para considerar-se a atividade como de agricultura familiar, enquanto o estudo FAO/INCRA não estabelecia limite de área; flexibilizou as exigências em relação ao que aparecia no PRONAF: indica que a renda deve ser predominantemente de atividade vinculada ao estabelecimento (eliminado a necessidade de que 80% da renda fosse da atividade agropecuária), elimina a exigência de residência na propriedade ou em povoado próximo e de ter uma renda máxima. Em relação aos grupos sociais que são beneficiários, tanto o PRONAF quanto a Lei n. 11.326/06 incluem como beneficiárias as categorias sociais rurais que vivem e trabalham em situações análogas à agricultura familiar, tais como: os “*silvicultores*”, os “*aquicultores*”, os “*extrativistas*” e os “*pescadores*” (PICOLOTTO, 2011: 227-228).

Em consequência disso, hoje parece ter avançado a percepção da enorme relevância da produção gerada nas pequenas propriedades rurais para a agricultura mundial, mormente no que concerne à produção de alimentos, criação de postos de trabalho, geração de divisas e sustentabilidade.

Além dos progressos no plano legal e institucional, outros eventos de grande envergadura foram promovidos nos últimos anos, tendo como foco a importância da figura do agricultor familiar, e também contribuíram, decisivamente, para outorgar-lhe maior protagonismo no contexto social e para fazer avançar a percepção acerca de sua relevância no plano econômico.

Ressalte-se, por exemplo, a Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária - Brasil Rural Contemporâneo que vem sendo realizada periodicamente pelo MDA desde 2004, e é considerada a mais completa do gênero na América Latina. Suas quatro primeiras edições foram realizadas em Brasília-DF. Em seguida, a V e a VI edições ocorreram no Rio de Janeiro. A VII edição, por exemplo, ocorrida em junho de 2010 em Brasília-DF, foi realizada em uma área de 30 mil m² montada na Concha Acústica do Lago Paranoá. Esse evento reuniu 650 empreendimentos familiares e mais de 550 toneladas de produtos de todas as regiões do País, além de incluir uma extensa agenda de programação cultural. Igualmente, ainda ocorreram a VIII edição, realizada entre os dias 21 e 25 de novembro de 2012, na Marina da Glória - Rio de Janeiro, e a IX ocorrida nos Pavilhões de Exposições do Parque da Cidade, Brasília – DF, entre os dias 19 e 23 de março de 2014.

Em todas as edições, o objetivo da feira tem sido a promoção, a divulgação e a comercialização dos produtos da agricultura Familiar. Além disso, ela gera renda e divulga o modo de vida dos agricultores familiares e de sua produção, bem como as Políticas e Programas geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para a Agricultura Familiar.

O público expositor, via de regra, é formado por agricultores familiares, pescadores artesanais, mulheres rurais, assentados da reforma agrária e beneficiários do Crédito Fundiário, extrativistas, aquicultores, quilombolas e indígenas que atendam aos requisitos de enquadramento como beneficiários do PRONAF e que sejam proprietários de empreendimentos agroindustriais ou de artesanato rural e correlatos.

Essas feiras representam, indubitavelmente, louváveis iniciativas para divulgar a relevância do setor para a economia brasileira, que responde pela produção de expressiva parcela dos alimentos consumidos no mercado interno, como será visto adiante.

Outro evento de capital importância ocorreu em dezembro de 2011, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou 2014 o *Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF)*, reconhecendo o papel fundamental desse setor para a segurança alimentar do mundo.

Um dos objetivos do Ano Internacional da Agricultura Familiar foi destacar o perfil da agricultura familiar e dos pequenos agricultores, focalizando a atenção mundial em seu importante papel na erradicação da fome e da pobreza, na provisão de segurança alimentar e nutrição, na melhora dos meios de subsistência, na gestão dos recursos naturais, na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável em áreas rurais etc.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) intermediou e facilitou a sua implementação em colaboração com governos, instituições internacionais de desenvolvimento, organizações de agricultores e outras organizações relevantes do sistema das Nações Unidas, bem como organizações não governamentais relevantes.

De igual modo, um significativo marco para realçar a visibilidade da agricultora familiar foi a realização do Censo Agropecuário de 2006, fruto de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A realização desse Censo teve o condão de preencher uma verdadeira lacuna de informações oficiais para as políticas públicas de desenvolvimento rural. Por meio dele, foram compilados os dados acerca de quantos são, onde estão, como produzem e o que produzem os agricultores e agricultoras familiares no País.

As informações por ele explicitadas, além de serem de grande valor para a apreensão da importância da agricultura familiar brasileira, com seus contornos e nuances, também se constituiu, como já ventilado, num instrumento fundamental para a elaboração, execução e eficácia das políticas públicas direcionadas ao setor.

A despeito dos semelhantes conceitos já utilizados no PRONAF, e na Lei Previdenciária, ao tratar dos segurados especiais em regime de economia familiar, a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, conhecida como Lei da Política Nacional da Agricultura Familiar, é considerada o marco legal da agricultura familiar e permitiu sua inserção, de forma categorizada, nas estatísticas oficiais.

Conforme já assinalado, apesar dos conceitos albergados nessas leis convergirem, eles não são rigorosamente iguais. Aliás, como já visto, o conceito adotado pela Lei nº 11.326/2006 acabou sendo um pouco mais restritivo que o das leis anteriores.

Segundo as notas técnicas e comentários anexos ao Censo Agropecuário 2006, hospedado no sítio do IBGE (<http://www.ibge.gov.br>), nesse levantamento foram identificados 4.366.267 estabelecimentos dedicados à agricultura familiar, o que representava, em 2006, 84,36% dos estabelecimentos rurais brasileiros. Esse numeroso contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,10 milhões de hectares, ou seja, 24% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Esses resultados mostram uma estrutura agrária ainda concentrada no país: os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,9% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,34 ha, e a dos não familiares, de 313,3 ha.

Apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,6 e 36,2 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno. O Censo aferiu a participação da agricultura familiar em algumas culturas selecionadas, constatando-se que ela contribuía, naquele momento, com: 83% da produção nacional de mandioca, 69,6% da produção de feijão (sendo 76% do feijão-preto, 84% do feijão-fradinho, caupi, de

corda ou macáçar e 54% do feijão-de-cora), 45,5% do milho, 38% do café (parcela constituída por 55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 33% do arroz, 58% do leite (composta por 58% do leite de vaca e 67% do leite de cabra), possuía 59% do plantel de suínos, 51% do plantel de aves, 30% dos bovinos, e produzia 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (14%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira.

No que concerne a postos de trabalho, o Censo Agropecuário registrou 12,3 milhões de pessoas vinculadas à agricultura familiar (74,4% do pessoal ocupado) em 31.12.2006, com uma média de 2,6 pessoas, de 14 anos ou mais de idade, ocupadas. Os estabelecimentos não familiares ocupavam 4,2 milhões de pessoas, o que corresponde a 25,6% da mão de obra ocupada. Nesse particular, ressalte-se, ainda, um dado preocupante, qual seja, a constatação de um significativo número de crianças e adolescentes envolvidos com a produção, uma vez que 909 mil ocupados da agricultura familiar possuíam menos de 14 anos de idade, sendo 507 mil homens e 402 mil mulheres.

Quanto aos laços de parentesco e residência, o Censo mostrou que entre os 12,3 milhões de pessoas ocupadas na agricultura familiar, 11 milhões das pessoas ocupadas, ou seja 90%, tinham laços de parentesco com o produtor. Via de regra, a união de esforços em torno de um empreendimento comum é uma importante característica da agricultura familiar. Daqueles 11 milhões de pessoas ocupadas na agricultura familiar e com laços de parentesco com o produtor, 8,9 milhões residiam no próprio estabelecimento (81%), enquanto outros 2,1 milhões de pessoas se ocupavam no estabelecimento mas residiam fora dele, provavelmente em vilas ou centros urbanos próximos.

Foi revelado, ainda, que o número de pessoas ocupadas em atividades não agropecuária no interior do estabelecimento era reduzido: apenas 169 mil pessoas na agricultura familiar e 53 mil pessoas nos não familiares. Entretanto, 26% dos estabelecimentos familiares não tinham seu produtor com dedicação exclusiva, porque dedicavam parte do seu tempo em atividades fora do seu estabelecimento, tanto agropecuárias como não agropecuárias. A ocupação dos produtores em atividades fora do seu estabelecimento é comum nos países desenvolvidos, e esses resultados apontam para sua importância entre os estabelecimentos da agricultura familiar que, muitas vezes, não consegue fornecer toda a renda necessária para a manutenção do núcleo familiar. Aliás, nessa esteira, constatou-se que apenas 3

milhões (69%) dos produtores familiares declararam ter obtido alguma receita do seu estabelecimento durante o ano de 2006, ou seja, quase 1/3 da agricultura familiar declarou não ter obtido receita naquele ano. Em relação à totalidade das receitas dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, a agricultura familiar respondia por apenas 30%.

Os 3 milhões de agricultores familiares que declararam ter obtido alguma receita de vendas dos produtos dos estabelecimentos tinham uma receita média de R\$ 14 mil, especialmente com a venda de produtos vegetais que representavam mais de 64% das receitas obtidas. A segunda principal fonte de receita da agricultura familiar eram as vendas de animais e seus produtos, que representavam mais de 24% das receitas obtidas nos estabelecimentos. Entre as demais receitas se destacavam a “prestação de serviço para empresa integradora” e de “produtos da agroindústria” familiar. Mais de 1,7 milhões de produtores familiares declararam ter percebido outra receita além daquela obtida nos estabelecimentos, especialmente as advindas de aposentadorias ou pensões (65%) e salários com atividade fora do estabelecimento (24%). O valor médio anual dessas receitas foi de R\$ 4,5 mil para a agricultura familiar, fortemente influenciado pelas aposentadorias e pensões, com valor médio mensal de R\$ 375,93. Mais de R\$ 5,5 bilhões chegaram aos produtores familiares por meio de aposentadorias, pensões e programas especiais dos governos em 2006. Contudo, observe-se que esses resultados são referentes às rendas declaradas pelo produtor e não consideram os demais integrantes da família, o que explica o reduzido número de produtores familiares (644 mil) que declararam receber receitas de programas especiais dos governos, tal como o Bolsa Família.

Em suma, a agricultura familiar é responsável por cerca de 70% dos alimentos produzidos no Brasil, bem como constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros, responde por 35% do PIB nacional e absorve 40% da população economicamente ativa do país.

Saliente-se, por fim, que durante o 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), realizado entre os dias 27 e 30 de julho de 2014, na cidade de Goiânia-GO, o IBGE apresentou o projeto de um novo Censo Agropecuário a ser realizado no ano de 2015.

Outro traço acerca da relevância da agricultura familiar para o País é destacado, novamente, por Ricardo Abramovay. Segundo o professor do departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e

Contabilidade (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), não existe modelo agrícola industrial. Para ele, a oposição é de natureza social entre a agricultura que se apoia fundamentalmente na gestão e trabalho de família e aquela que separa gestão e trabalho. "*O Brasil é um país com tradição escravista e latifundiário, com raiz histórica no modelo empresa, no qual o trabalhador é 'pau para toda obra'*" (ABRAMOVAY, 1998: 104 *apud* GOMES, 2010: 26). De acordo com Abramovay (2002) o modelo patronal, adotado pelo Brasil, não foi o que prevaleceu em países como os Estados Unidos, onde historicamente a ocupação do território baseou-se na unidade entre gestão e trabalho, e a agricultura baseou-se inteiramente na estrutura familiar. Ele salienta que os países que mais prosperaram na agricultura foram aqueles nos quais a atividade teve base familiar e não a patronal, enquanto que os países que dissociaram gestão e trabalho tiveram como resultado social uma imensa desigualdade.

Por fim, ressalte-se a experiência de um dos Estados mais desenvolvidos da Federação brasileira no que concerne ao assunto em discussão. Segundo o editorial de economia da revista Carta Maior de 20.4.2008, dentre todos os Estados brasileiros, o Paraná é, de longe, a região em que a agricultura familiar está mais avançada. Das 374 mil propriedades rurais existentes no Estado do Paraná, 320 mil, ou seja, a grande maioria, pertence a agricultores familiares. Com isso, quase 90% dos trabalhadores rurais estão vinculados à agricultura familiar.

Consoante ainda o mesmo editorial, o Paraná tinha, naquele ano, uma expectativa de safra de 30 milhões de toneladas de grãos, e mais de 50% do valor bruto da produção seria da agricultura familiar. Ademais, um terço das terras do Estado são agricultáveis, sendo que a maior parte delas está em propriedades com menos de 50 hectares (Revista Carta Maior, 20.04.2008).

CAPÍTULO III - ARCABOUÇO PREVIDENCIÁRIO DO AGRICULTOR FAMILIAR

Neste capítulo, após análise do delineamento do Estado do bem-estar social (Capítulo I) e dos principais caracteres do agricultor familiar (Capítulo II), é nosso intento tratar sobre a estrutura construída pelo Estado do bem-estar brasileiro, ainda que malformado, visando à cobertura previdenciária desse segmento social. Em primeiro tópico, busca-se analisar a evolução da tutela previdenciária do agricultor familiar; e após, discorrer sobre o segurado especial na Lei de Benefícios. Por fim, busca-se traçar um panorama do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no Brasil.

1 TUTELA PREVIDENCIÁRIA: EVOLUÇÃO

Antes de analisar, de forma específica, o arcabouço legislativo construído nas últimas décadas para conferir proteção previdenciária ao agricultor familiar, os parágrafos seguintes põem em relevo alguns marcos regulatórios da previdência como um todo.

Embora o termo “aposentadoria” tenha ganhado *status* constitucional desde a primeira Constituição Republicana (1891), que previa em seu art. 75 a aposentadoria por invalidez para os funcionários públicos que se invalidassem a serviço da nação, foi somente com a denominada “Lei Eloy Chaves” (Decreto-Lei nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923) que passou a existir no Brasil, pela primeira vez, entidades de natureza essencialmente “previdenciárias”, ou seja, aquelas que exigem a contrapartida da contribuição para gozo dos benefícios.

Nasciam, então, as Caixas de Aposentadoria e Pensões criadas para os empregados das empresas ferroviárias. Depois das referidas Caixas, que eram vinculadas à cada empresa, seguiram-se vários Institutos de Aposentadorias e Pensões, vinculados não às empresas, mas às categorias profissionais. Dentre esses, figuravam, por exemplo, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM - Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC - Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB - Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI - Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936) etc.

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), instituída pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, teve o mérito de criar normas gerais de proteção aos segurados e dependentes dos inúmeros Institutos, e foi a primeira tentativa de sistematização da previdência social urbana.

Contudo, a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, criados até aquela época para as várias categorias profissionais somente foi alcançada com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 (Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966).

Em 1976, dez anos depois, surgiu a primeira Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), instituída pelo Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, compreendendo a própria LOPS e toda a respectiva legislação complementar.

Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), pela Lei 6.439, de 1º de setembro de 1977, com a finalidade de integrar todas as funções de concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços; custeio de atividades e programas; e gestão administrativa, financeira e patrimonial de todas as entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974). A mesma lei criou o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas, art. 3º). Assim, passaram a integrar o Sinpas, além dessas duas novas entidades, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e a Central de Medicamentos (Ceme), como órgão autônomo (art. 4º).

Em 1984 foi editada a segunda CLPS (Decreto nº 89.312, de 23.1.1984) promovendo a atualização da legislação referente à previdência social urbana, constituída pela LOPS (Lei nº 3.807/60) e pela legislação complementar. Essa Consolidação, de 225 artigos, disciplinou simultaneamente os benefícios, o custeio, as normas referentes à cobertura dos acidentes do trabalho e as normas de administração da previdência social urbana.

O passo seguinte foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que voltará à discussão mais adiante, depois de os parágrafos seguintes delinearem a evolução da chamada “previdência social rural”.

As primeiras iniciativas para estender aos trabalhadores do campo a

cobertura do sistema previdenciário são da década de 60. Assim, do ponto de vista formal, o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963) pode ser considerado a “certidão de nascimento” da categoria previdenciária do “segurado trabalhador rural”. Antes dessa lei, o rurícola foi ignorado ou repellido pelos arranjos previdenciários até então arquitetados. O art. 3º, inciso II, da LOPS (Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960), por exemplo, excluía, expressamente, do seu regime os trabalhadores rurais e os empregados domésticos.

Com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, foi inaugurado o que a doutrina convencionou chamar de “*antigo Regime de Previdência Rural*” (DUARTE, 2005) para distingui-lo do, também antigo, Regime de Previdência Urbana. O pretense regime de “previdência” rural se assemelhava mais a um sistema “assistencial”, porquanto os benefícios eram concedidos independentemente de contribuição dos segurados. Atualmente não existe mais distinção entre previdência urbana e rural em razão da universalização do sistema, determinado pela Constituição Federal de 1988.

Ao mesmo tempo em que regulamentou os sindicatos rurais e instituiu a obrigatoriedade do pagamento do salário mínimo aos trabalhadores rurais, o Estatuto criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), posteriormente (1969) denominado Funrural (art. 158), e definiu quem seriam seus segurados e respectivos dependentes.

Como segurados, foram enquadrados os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorassem as atividades previstas no respectivo art. 3º, desde que com menos de cinco empregados a seu serviço (art. 160). Segundo o art. 3º, considerava-se empregador rural, para os efeitos da lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explorasse atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural, em caráter, temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos.

Como dependentes foram contemplados a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição quando inválidos ou menores de dezoito anos, as filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de vinte e um anos; o pai inválido e a mãe; os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos, além das pessoas “designadas” (art. 162 e §§ 1º e 2º).

Pelo disposto no art. 159, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI - Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936), ficou encarregado, durante o prazo de cinco anos, da arrecadação destinada ao Funrural, diretamente, ou mediante convênio com entidades públicas ou particulares. Além disso, o IAPI ficou incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos na própria Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963, ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que eram realizadas com essa finalidade.

A análise conjunta dos artigos 160 e 164, parágrafo 1º, revela que apenas o próprio trabalhador rural empregado e o pequeno produtor foram enquadrados como “segurados” da Previdência Social Rural. Os demais membros do grupo familiar eram considerados somente seus “dependentes”.

Destaque-se ainda que no art. 161, os proprietários em geral, os arrendatários e os demais empregados rurais não contemplados no art. 160, assim como os titulares de firma individual, diretores, sócios, gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, cuja idade fosse, no ato da inscrição, de até cinquenta anos, poderiam, em caso de requerimento, tornarem-se contribuintes facultativos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI).

O rol de “serviços” foi albergado no art. 164, constando de: a) assistência à maternidade; b) auxílio doença; c) aposentadoria por invalidez ou velhice; d) pensão aos beneficiários em caso de morte; e) assistência médica; f) auxílio-funeral. Como visto, o parágrafo 1º desse artigo estabelecia que os benefícios correspondentes aos itens “b” e “c” eram privativos do “segurado” rural.

Mas, na verdade, como lembra Anita Brumer (2002: 54-55), a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais só foi concretizada em 1969, já no governo militar, pois os recursos (financeiros e administrativos) necessários à sua efetivação não haviam sido previstos na legislação original.

Embora a extensa lei do Estatuto do Trabalhador Rural (183 artigos), tenha representado um importante avanço do ponto de vista previdenciário para o rurícola, dedicando todo o Título IX aos “serviços sociais” para esse segmento, tratou-se de um diploma que se ocupou, principalmente, de normas trabalhistas para a proteção do trabalhador rural, tais como remuneração, repouso semanal, férias, higiene e segurança do trabalho, defesa da saúde do trabalho, normas especial de proteção ao trabalho da mulher e do menor, regras sobre os contratos individuais e coletivos de trabalho, regras sobre as organizações sindicais rurais, imposto sindical

etc.

Por conseguinte, o Estatuto representou também um significativo marco na proteção dos direitos trabalhistas do trabalhador rural, haja vista que esse segmento laboral havia sido menosprezado pela Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) editada quase vinte anos antes.

Com o advento da Lei Complementar nº 11, de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), ficou definido que o pequeno proprietário rural a ser protegido era aquele que trabalhava somente com o auxílio dos familiares (regime de economia familiar). Os demais membros do grupo familiar, todavia, continuaram sendo considerados apenas seus dependentes.

Essa lei, ao revogar integralmente o Título IX da Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963, que tratava dos segurados, dos dependentes, dos benefícios, e outros, terminou restringindo o conceito de segurado, tornando-o mais preciso.

Com efeito, o parágrafo 1º do art. 3º definiu o trabalhador rural como sendo: a) a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie; e 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. Note que foram suprimidas as pessoas físicas que explorassem as atividades previstas no art. 3º da Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963, com menos de cinco empregados a seu serviço.

Pela redação do parágrafo 2º consideravam-se dependentes os definidos como tais na Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior em relação aos segurados do Sistema Geral de Previdência Social.

O rol de benefícios passou a ser o previsto no art. 2º, assim indicados: I - aposentadoria por velhice; II - aposentadoria por invalidez; III – pensão; IV – auxílio-funeral; V - serviço de saúde; e VI - serviço de social.

Segundo o seu art. 4º, a aposentadoria por velhice correspondia a uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no país, sendo devida ao trabalhador rural que completasse 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

Cumpramos observar, nesse ponto, que enquanto a Lei Complementar nº 11, de 1971, previa em seu art. 4º a aposentadoria por velhice aos 65 (sessenta e cinco)

anos de idade para o trabalhador rural, o boletim “Tendências demográficas no período de 1950/2000”, elaborado pelo IBGE, informa que na década de 70 a expectativa média de vida no Brasil era de 52,7 anos. Aliás, o mesmo documento comprova que somente na década de 90 a expectativa média de vida do brasileiro rompeu o patamar dos 65 anos. Isso revela uma clara incompletude do sistema naquele momento, impossibilitando que ele alcançasse de forma plena os seus objetivos teóricos de disponibilizar cobertura previdenciária à população idosa do campo.

A Lei Complementar nº 11 de 1971, em seu art. 5º, dizia que o valor da aposentadoria por invalidez correspondia a uma prestação igual à da aposentadoria por velhice, e com ela não podia ser cumulada, sendo devida ao trabalhador vítima de enfermidade ou lesão orgânica, total e definitivamente incapaz para o trabalho. O parágrafo único do art. 4º estabelecia que tanto a aposentadoria por velhice, quanto a aposentadoria por invalidez, não poderiam ser pagas a mais de um componente da unidade familiar, sendo devida apenas ao respectivo chefe ou arrimo da família. Embora de forma menos precisa, essa restrição também fora prevista nos arts. 160 e 164, parágrafo 1º, da Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963.

Pelo disposto no art. 6º, o valor da pensão por morte do trabalhador rural, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, consistia numa prestação mensal equivalente a 30% (trinta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País.

De outra parte, segundo a redação do art. 9º, o auxílio-funeral, no importe de um salário mínimo, igual ao maior valor vigente no país, era devido por morte do trabalhador rural, chefe ou arrimo da unidade familiar, ou de seu cônjuge dependente, sendo pago a quem, dependente ou não, houvesse, comprovadamente, promovido o sepultamento às suas expensas.

Como enfatizado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979:115), o Prorural distinguia-se do sistema previdenciário urbano em pelo menos três aspectos: 1) seu financiamento era feito através de um imposto sobre a comercialização dos produtos rurais e, em parte, por tributação incidente sobre as empresas urbanas, em lugar de uma concepção contratual; 2) os trabalhadores rurais não faziam nenhuma contribuição direta para o fundo; 3) não existia uma estratificação ocupacional entre os trabalhadores rurais.

Por fim, cumpre realçar que a Lei Complementar nº 11, de 1971, também

atribuiu personalidade jurídica autárquica ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) que era diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho e Previdência Social. Como dito, o Funrural era o responsável pela execução do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural, art. 1º, parágrafo 1º).

Todavia, um importante avanço na evolução das previdências urbana e rural se deu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A nova Constituição introduz profundas mudanças em todo o sistema previdenciário brasileiro.

A Constituição de 1988, em seu art. 194, dispõe que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde (Lei nº 9.760, de 23 de março de 1999), à previdência (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999) e à assistência social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Em seu parágrafo único, inciso II, consagra como princípio da seguridade social, a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”. Esse princípio, combinado com o caput do art. 201, ao determinar a organização da previdência social sob a forma de “regime geral”, implode a ideia de haver um sistema previdenciário para os segurados urbanos e outro para os segurados do meio rural.

Nesse sentido, também foram alçados a nível constitucional os seguintes princípios da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único da CF/88).

O parágrafo 2º do art. 201 também garante que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado pode ter valor mensal inferior ao salário mínimo. Essa garantia teve forte impacto nos benefícios dos segurados rurícolas, uma vez que até então eles estavam limitados a 50% do salário-mínimo para as aposentadorias e 30% do salário-mínimo para a pensão.

Em âmbito constitucional, além de alcançarem a uniformidade e

equivalência dos benefícios e serviços com os urbanos, a universalização do sistema, a garantia do piso de um salário-mínimo para os benefícios, e outros, os rurícolas ainda foram contemplados com outra importante decisão política no que concerne à aposentadoria por idade.

Desse modo, o benefício de aposentadoria por idade, previsto no inciso II do parágrafo 7º do art. 201, que para os segurados urbanos só pode ser concedido aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, sofreu uma redução de cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nesses incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. Assim, para os segurados rurais, a idade para gozo desse benefício é de sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher.

Importa pôr em relevo, no entanto, que essa redução não foi uma mera liberalidade do legislador constituinte. É notório o desgaste impingido ao trabalhador rural pelas duras lidas campesinas e também pelas atividades de garimpo e pesca, o que torna absolutamente legítima a redução do requisito etário.

Ao consagrar a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres (art. 5º, inciso I) a Constituição Federal de 1988 estende aos demais membros do grupo familiar a condição de segurados (especiais), mas eles somente se tornaram segurados obrigatórios 90 dias (CF/88, art. 195, § 6º) após a edição da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, ou seja, em 24.10.1991.

Após a promulgação da Constituição de 1988, os direitos previdenciários foram regulamentados pela Lei 8.213, de 24 de julho de 1991 (Lei de Benefícios), e pelo atual Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que regulamenta tanto a própria Lei de Benefícios quanto a Lei de Custeio (Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991).

O art. 11, da Lei nº 8.213/91, arrola todos os segurados obrigatórios da Previdência Social, sendo que a figura do “segurado especial” está contemplada em seu inciso VII como sendo a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais. No entanto, suas especificidades serão tratadas no próximo item, que será inteiramente dedicado a essa espécie de

segurado.

Numa primeira análise da evolução legislativa sobre a cobertura previdenciária do trabalhador rural (empregado, autônomo, avulso, segurado especial) desde a década de 60, passando pela Constituição Federal de 1988 e chegando aos dias atuais, é possível constatar que um viés de ampliação e de aprimoramento da referida proteção. Com efeito, são inegáveis, por exemplo, os avanços decorrentes da consagração do princípio da universalidade, da assunção do salário mínimo como piso dos benefícios a serem pagos a todos os beneficiários do sistema, incluindo os segurados especiais, e outros.

Nada obstante, por trata-se de um processo, o sistema ainda apresenta algumas falhas e alguns pontos de vulnerabilidade que podem e devem ser enfrentados sob pena de, ou colocarem em risco os avanços já alcançados, ou retardarem a marcha do processo evolutivo de ampliação e aprimoramento do aparato previdenciário estatal. Conforme adverte Gunnar Myrdal, a construção de um sólido sistema previdenciário é uma estratégica forma de investimento no desenvolvimento socioeconômico do país, conforme ficou provado pelos países que foram mais ousados na efetiva implantação do Estado do bem-estar para as respectivas populações.

É inquestionável, por outro lado, que se até mesmo para a população urbana a seguridade social brasileira ainda é algo relativamente recente e em fase de desenvolvimento não poderia ser diferente para a população campesina que somente começou a ser acolhida pelo sistema há algumas décadas.

Fazendo uma analogia com a realidade do campo, pode-se dizer que, do ponto de vista da cobertura da seguridade social o agricultor já passou pela fase de abrir a “picada”, estabelecer o “trieiro” e concluir a estrada “boiadeira”. Talvez esteja agora transformando a estrada “boiadeira” numa rodovia que poderá vir a ser bem pavimentada e sinalizada. Todavia, ela ainda apresenta algumas fissuras que precisam ser reparadas para não comprometer a segurança do caminho.

Além de todos os pontos falhos e vulneráveis casuisticamente tangenciados ao longo desse estudo, outros ainda serão postos em evidência no quarto e último capítulo.

2 DO SEGURADO ESPECIAL

A Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o plano de Benefícios da Previdência Social, como visto, é o diploma normativo mais minucioso acerca da definição da figura do *agricultor familiar* no Direito positivo brasileiro. Essa Lei contempla o *agricultor familiar* como uma das espécies de segurados do sistema previdenciário brasileiro, designando-o como “segurado especial”. E não poderia deixar de fazê-lo, pois se trata de determinação constitucional.

Deveras o segurado especial é a única categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cuja definição emana diretamente do texto constitucional, nos termos do art. 195, § 8º, da Constituição Federal de 1988. Em virtude desse *status* constitucional, tanto para fins de contribuição quanto para concessão de benefícios previdenciários, essa categoria de segurado obrigatório possui tratamento singularizado.

Na Lei de Benefícios, a categoria “segurado especial” está contemplada no inciso VII do art. 11 como sendo a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, explore atividade agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais.

O respectivo parágrafo 1º do art. 11 fixa o conceito de “regime de economia familiar” como a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Essa definição é bem próxima daquela prevista há mais de quatro décadas no art. 3º, § 1º, alínea “b”, da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

Segundo a definição do parágrafo 1º do art. 11, com a redação dada pela Lei nº 11.718 de 20 de julho de 2008, a Lei de Benefícios passou a admitir a possibilidade de o grupo familiar utilizar mão de obra remunerada por prazo determinado. Antes dessa modificação a legislação previdenciária vedava a contratação de trabalhadores, permanentes ou não, pelo segurado especial e seu

grupo familiar. Esse descompasso com a Constituição de 1988, que sempre indicou a possibilidade de contratação de mão de obra eventual, era naturalmente alvo de críticas por parte da doutrina (IBRAHIM, 2010: 208).

Uma das questões mais sensíveis envolvidas na concessão dos benefícios previdenciários para os segurados especiais diz respeito, precisamente, à comprovação da qualidade de segurado especial, ou seja, à demonstração cabal de que o pretense segurado efetivamente tira o seu sustento do trabalho em regime de agricultora familiar. Isso decorre do fato de que o direito aos benefícios previdenciários do segurado especial não está necessariamente vinculado ao recolhimento direto de contribuição. Ademais, o comparecimento desses trabalhadores aos órgãos públicos para se identificarem como segurados especiais é muito raro e, via de regra, só ocorre quando requerem algum benefício.

A propósito, nada obstante viger no direito brasileiro o princípio do livre convencimento motivado, o art. 55, § 3º da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, traz uma rara limitação probatória no que concerne à comprovação de atividades laborais, tanto para os segurados urbanos, quanto para os segurados do meio rural, senão vejamos:

Art. 55 (*omissis*)

§ 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.

Esse dispositivo legal foi amplamente debatido nos Tribunais Superiores, sendo que essas discussões terminaram consolidadas no verbete n.º 149 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ), assim redigida: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.”

Desse modo, salvo as exceções previstas no próprio dispositivo, ou seja, motivo de força maior ou caso fortuito, para que haja comprovação de tempo de serviço, urbano ou rural, é indispensável a existência de início de prova material. É o que dispõe o § 2º do art. 143, do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que regulamenta a Previdência Social, *in verbis*:

§ 2º Caracteriza motivo de força maior ou caso fortuito a verificação de ocorrência notória, tais como incêndio, inundação ou desmoronamento, que tenha atingido a empresa na qual o segurado alegue ter trabalhado, devendo ser comprovada mediante registro da ocorrência policial feito em época própria ou apresentação de documentos contemporâneos dos fatos, e verificada a correlação entre a atividade da empresa e a profissão do segurado.

A razão dessa excepcional espécie de “taxação” da prova existente no direito brasileiro foi estancar uma das vulnerabilidades que favorecia o cometimento de crimes de falsidade ideológica contra o sistema previdenciário. Detectou-se, v.g., a ilícita prática de se “criar” fictícios lapsos laborais, tanto no meio urbano quanto rural, que eram “comprovados” apenas por intermédio da prova testemunhal que, via de regra, pretendia “ajudar” o interessado. E não era raro que este devolvesse o favor noutro processo administrativo ou judicial em que as testemunhas eventualmente figurassem como requerentes.

Além disso, conforme entendimento sufragado pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) com a edição do verbete nº 34 da respectiva Súmula, o início da prova material a ser apresentado há que ser contemporâneo à época dos fatos a provar. O referido verbete, publicado em 2006, está assim redigido: “Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo”.

Recentes decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) corroboram esse entendimento:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. RECONHECIMENTO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL. CERTIDÃO DE CASAMENTO. INEXISTÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL CONTEMPORÂNEA AO PERÍODO ALEGADO.

1. Embora não seja necessário que a documentação abranja todo o período que se quer ver comprovado, e ainda que seja corroborado por prova testemunhal, é certo que para fins de comprovação de tempo de serviço rural, o documento deve ser contemporâneo aos fatos alegados, e deve referir-se, pelo menos, a uma fração daquele período, razão pela qual, a certidão de casamento, na hipótese, não pode ser aceita como início de prova material.

2. Recurso especial a que se nega seguimento. (RECURSO ESPECIAL nº 1.081.949/SP. Decisão monocrática. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze. Publicado em 29/08/2012).

PREVIDENCIÁRIO. TRABALHADOR RURAL. APOSENTADORIA POR IDADE. TEMPO DE SERVIÇO. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA. EXTEMPORÂNEA. SÚMULA 149/STJ.

1. O Tribunal Regional concluiu que a autora não demonstrou o labor como segurada especial, sendo que a prova documental trazida aos autos é extemporânea à época dos fatos.
2. Para o reconhecimento do tempo de serviço do trabalhador rural, não há exigência legal de que o documento apresentado como início de prova material abranja todo o período que se quer comprovar, no entanto, é preciso que o início de prova material seja contemporâneo aos fatos alegados e referir-se, pelo menos, a uma fração daquele período, corroborado com prova testemunhal, o qual amplie sua eficácia probatória. Precedentes.
3. A prova testemunhal deve estar apoiada em um início razoável de prova material, contemporâneo à época dos fatos alegados, nos termos da Súmula 149/STJ: A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.
4. Agravo regimental não provido. (AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL nº 1.308.744/MS. Acórdão. 2ª Turma. Relator Ministro Castro Meira. Publicado em 02/08/2012).

A razão da exigência de contemporaneidade da prova também foi rechaçar vulnerabilidades que continuavam estimulando as fraudes perpetradas contra o sistema de previdência brasileiro. Nesse aspecto em particular, após a exigência legal do início de prova material para evitar as fraudes testemunhais, passou-se a constatar a elaboração de “documentos” completamente extemporâneos, tais como: recibos de pagamento de salários com datas antigas; carteiras de trabalho novinhas em folha com anotações de contratos de trabalho de duas ou três décadas anteriores, contratos de arrendamento de áreas rurais que se reportavam à quinze, vinte, anos antes, e assim por diante. Não eram raros, por exemplo, “documentos” apresentados ao INSS ou à Justiça produzidos com tecnologia de impressão recentíssima se dizendo referir à épocas em que tais tecnologias sequer existiam, e tantas outras fraudes da mesma natureza.

Sendo assim, é imprescindível a conscientização dos agricultores familiares da importância de formalizarem, de algum modo, suas atividades, documentando a aquisição de máquinas, ferramentas, animais e outros insumos como sementes, adubos, vacinas etc., bem como as vendas da produção hortifrutigranjeira, semoventes, leite e derivados, grãos, além, é claro, de atentarem para outros tipos de documentos previstos nos vinte e oito incisos do art. 54 da recentíssima Instrução Normativa INSS nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Desse modo terão mais facilidade para comprovar a respectiva condição.

A limitação da extensão da área em 4 (quatro) módulos fiscais para que a propriedade se enquadre no regime de economia familiar foi uma inovação trazida

pela Lei nº 11.718, de 20 de julho de 2008, para, mais uma vez, estancar vulnerabilidades do sistema. De fato, tornaram-se cada vez mais frequentes alegações fraudulentas de médios e grandes proprietários rurais no sentido de que exploravam apenas uma pequena parcela de suas propriedades e o faziam em regime de economia familiar. Com isso, mesmo tendo ampla capacidade contributiva, terminavam obtendo as benesses do sistema, concebidas para proteger os agricultores familiares. Exemplo emblemático se dava com o processo de aposentadoria por idade, que segundo o art. 143 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, poderia ser requerida pelo segurado especial durante quinze anos, contados a partir da data de vigência da lei, com a necessidade de comprovar somente o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses correspondentes à respectiva carência. Ou seja, não havia necessidade de comprovar tempo de “contribuição”, mas, tão somente, tempo de trabalho rural. O prazo de quinze anos inicialmente fixado, acabou sendo prorrogado até 31.12.2010 pelo art. 2º da Lei nº 11.718, de 20 de julho de 2008. Ocorre que antes da referida limitação objetiva do tamanho da propriedade, muitos proprietários rurais de médio e grande porte terminavam conseguindo, de forma indevida, esse benefício previsto para os produtores mais humildes e sem capacidade contributiva. Tal conduta vinha desvirtuando a categoria dos segurados especiais e fazendo nela incluir, conforme já frisado, proprietários que não tinham a vulnerabilidade que a lei quis proteger ao conceber a categoria “segurado especial/agricultor familiar”.

Consoante estudo sobre *O Segurado Especial e o Produtor Rural Pessoa Física: Uma Abordagem Legal*, elaborado por técnicos do Ministério da Previdência, a definição de módulo fiscal encontra-se nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Com base nessas disposições, o art. 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que trata de reforma agrária, conceitua como pequena propriedade aquela que possua área entre 1 (um) a 4 (quatro) módulos fiscais, e como média propriedade aquela que possua área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

O conceito de “módulo fiscal” foi introduzido na legislação brasileira pelo Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980 que, ao regulamentar a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, promoveu várias alterações no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e introduziu, conforme já referido, o conceito de

módulo fiscal no Estatuto da Terra (art. 50, §§ 2º, 3º e 4º). Aliás, de lá para cá a legislação praticamente abandonou o conceito de “módulo rural” também previsto no art. 4º, III do Estatuto da Terra. O art. 4º do referido Decreto determinou que o tamanho do módulo fiscal, em hectares, fosse fixado por Instrução Especial do INCRA para cada município brasileiro, levando em conta, dentre outros fatores: a) o tipo de exploração predominante no município; b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; d) o conceito de "propriedade familiar" constante do art. 4º, item II, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Em cumprimento ao Decreto, o INCRA expediu a Instrução Especial-INCRA nº 20, de 28 de maio de 1980. Para se ter uma ideia, no Estado de Goiás, com exceção do município de Goiânia onde o módulo fiscal corresponde a 7 ha, e os municípios de Anápolis e Leopoldo de Bulhões nos quais ele foi fixado em 16 ha, o tamanho médio dos módulos fiscais para os demais municípios varia de 20 a 80 ha. Sendo assim, no Estado de Goiás, o tamanho médio da “pequena propriedade” varia de 80 a 320 ha.

Desse modo, a legislação previdenciária adotou o teto de 4 (quatro) módulos fiscais, relativamente elevado em algumas circunstâncias, diga-se de passagem, para definir a pequena propriedade rural passível de exploração em regime de economia familiar, para fins previdenciários. Caso a atividade agropecuária seja explorada em propriedade de extensão superior a 4 (quatro) módulos fiscais, e que, portanto, não se enquadra na categoria de pequena propriedade rural, o agricultor deve contribuir na qualidade de contribuinte individual (produtor rural pessoa física), nos moldes preconizados pelo art. 11, V, “a”, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Nos parágrafos 7º ao 12 do art. 11 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, todos acrescentados/alterados pelas Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, estão elencadas algumas especificidades tais como: limites à colaboração externa ao agricultor familiar; hipóteses de não descaracterização da condição de segurado especial (agricultor familiar); hipótese de exclusão; exceções etc., sendo as mais significativas para esse estudo analisadas a seguir.

2.1 Colaboração externa

A contratação de trabalhadores pelo segurado especial é disciplinada pela imprecisa redação do parágrafo 7º, do art. 11, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. Assim, 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 (redação dada pela Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013).

Como é notório, a redação do parágrafo 7º, dada pela nova, lei padece de uma lamentável atecnia. Com efeito, a interpretação meramente literal desse dispositivo pode conduzir à equivocada conclusão de que o agricultor familiar poderia contratar até cento e vinte pessoas “por dia” no ano civil, o que resultaria em dezenas de milhares de contratações por ano. Fica evidente que a interpretação teleológica e sistemática da lei não autoriza essa conclusão e nem seria essa a possibilidade de contratação pelo agricultor familiar. A limitação, evidentemente, é de cento e vinte pessoas ou dias de trabalho “por ano”. Para simplificar o entendimento basta converter a expressão “cento e vinte pessoas por dia” em “cento e vinte diárias”, sendo que o agricultor familiar tem a liberdade de dividir essas cento e vinte diárias da forma que melhor lhe aprouver.

Neste sentido, são as lições de Fábio Zambitte Ibrahim (2010: 211):

... a relação pessoas/dia quer dizer o seguinte: poderá o segurado especial utilizar-se de um empregado por até 120 dias dentro de um mesmo ano civil. Se tiver dois empregados, poderá mantê-lo por até 60 dias. Se forem 4 empregados, por 30 dias, e assim por diante.

Ou seja, o resultado da multiplicação do número de trabalhadores contratados pelos dias de trabalho deve sempre resultar em, no máximo, 120 (cento e vinte).

Nesse aspecto em particular, a redação original da Medida Provisória nº 619, de 6 de junho de 2013, que resultou na Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, era um pouco mais precisa, pois consignava que a contratação de terceiros

poderia ocorrer “...em épocas de safra, à razão de, no máximo, 120 (cento e vinte) pessoas/dia no ano civil...”. A redação do inciso VII do art. 42, da novíssima Instrução Normativa do INSS (nº 77 de 21 de janeiro de 2015), é de igual sentido, embora também não possa ser considerada um primor de redação legal, confira:

VII- a contratação de trabalhadores, por prazo determinado, à razão de, no máximo, 120 (cento e vinte) pessoas/dia dentro do ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, à razão de oito horas/dia e 44 (quarenta e quatro) horas/semana, não devendo ser computado o período em que o trabalhador se afasta em decorrência da percepção de auxílio-doença;

Com isso, o grupo familiar poderá contratar empregados, por exemplo, nos moldes do art. 14-A da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973.

No meio rural, várias obrigações previstas na legislação previdenciária e trabalhista foram flexibilizadas com as modificações introduzidas pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Uma delas foi a inclusão do referido art. 14-A na Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, que criou o contrato de trabalho rural por pequeno prazo para o exercício de atividades de natureza temporária.

Em razão da necessidade de simplificar e facilitar a contratação por curtos períodos de tempo dispensou-se o registro do contrato por pequeno prazo na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o que não retira a condição de empregado do trabalhador, desde que atendidas as demais determinações do art. 14-A, § 3º, da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973.

Conforme salienta o estudo sobre *O Segurado Especial e o Produtor Rural Pessoa Física: Uma Abordagem Legal*, a medida objetivou desburocratizar a contratação no âmbito rural por curtos períodos de tempo, sem reduzir os direitos dos trabalhadores empregados.

Ainda segundo a mesma publicação, para fins previdenciários, a filiação e inscrição passaram a decorrer, automaticamente, da inclusão do empregado, pelo empregador, na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), conforme dispõe o art. 14-A, § 2º, da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973. Assim, simplificou-se a obrigação tributária com o objetivo de estimular a inclusão previdenciária por meio da formalização dos vínculos de emprego estabelecidos entre os pequenos produtores rurais que laboram em regime de economia familiar ou não e os trabalhadores assalariados

que são contratados por curtos períodos de tempo.

A contratação na forma do referido art. 14-A da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, só pode ser feita por pessoa física, seja produtor rural pessoa física ou segurado especial. A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 410, de 2007, pressupôs que nesses casos, ainda que na condição de empregador, o produtor rural não deveria ser tratado da mesma forma que o empregador rural pessoa jurídica.

Note-se, entretanto, que o segurado especial, na condição de empregador, fica obrigado a preencher a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), declarando as informações acerca da contratação, nos termos art. 30, XIII, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Caso contrário, o trabalhador empregado não terá a cobertura do sistema previdenciário, nem poderá comprovar o tempo de trabalho ou contribuição.

A GFIP, documento entregue mensalmente pelas empresas com todas as informações dos empregados, tais como, admissão, demissão, salário, férias, acidentes etc., tem o mesmo formato, tanto para os grandes quanto para os pequenos empregadores. E estes, especialmente, podem encontrar dificuldades no seu preenchimento, remessa pela internet etc.

Esse fator pode constituir-se em mais uma vulnerabilidade do sistema e, eventualmente, comprometer a eficácia da simplificação objetivada pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Na prática, é pouco provável que os produtores rurais pessoa física e os segurados especiais, no papel de empregadores, tenham a estrutura necessária para cumprir a referida obrigação acessória. Conseqüentemente isso pode resultar, de um lado, na perpetuação das contratações informais que reinam no meio rurícola há muito tempo e, de outro, na manutenção da precariedade dos direitos previdenciários dos empregados informalmente contratados.

A Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, retirou a exigência de que a contratação de trabalhadores ocorresse somente em épocas de safra. A tentativa da redação original no sentido de restringir ao mínimo a utilização de mão de obra remunerada pelo grupo familiar, pressupondo que as contratações somente eram necessárias em épocas de safra, mormente para o auxílio na colheita, não levava em conta que o grupo familiar eventualmente necessita contratar mão de obra fora

dos períodos de safra, dependendo das peculiaridades da produção de cada grupo familiar ou também das atividades não relacionadas estritamente à colheita, como a atividade turística ou artesanal.

Outra peculiaridade trazida pela Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, foi a exclusão da contagem dos 120 (cento e vinte) dias do período em que o trabalhador contratado ficar afastado por motivo de saúde (auxílio-doença).

2.2 Hipóteses de não descaracterização

O parágrafo 8º, do art. 11, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, informa que não descaracteriza a condição de segurado especial (agricultor familiar) a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar; a exploração de atividade turística na propriedade rural, incluindo hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano; a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar; ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo; a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, na forma do parágrafo 11 do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e a associação em cooperativa agropecuária (hipóteses incluídas pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008).

2.3 Hipótese de exclusão e exceções

Segundo o parágrafo 9º, do art. 11, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de: benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujos valores não superem o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do § 8º deste artigo; 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 parágrafo 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais; exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto no parágrafo 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do parágrafo 8º deste artigo; 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 atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social (inovação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008).

2.4 Momento da exclusão

O parágrafo 10, do art. 11, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, por sua vez, esclarece que o segurado especial fica excluído dessa categoria a contar do primeiro dia do mês em que: deixar de satisfazer as condições estabelecidas no inciso VII do *caput* do artigo 11, sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei, ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no inciso I do § 8º do artigo 11; enquadrar-se em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto nos incisos III, V, VII e VIII do § 9º e no § 12, sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei; tornar-se segurado obrigatório de outro regime previdenciário; e participar de sociedade empresária, de sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada em desacordo com as limitações impostas pelo § 12.

Do mesmo modo, fica excluído da categoria acima, a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência, quando o grupo familiar a que pertence exceder o limite de: utilização de terceiros na exploração da atividade a que se refere o § 7º deste artigo; dias em atividade remunerada estabelecidos no inciso III do § 9º deste artigo; e de dias de hospedagem a que se refere o inciso II do § 8º deste artigo (inovação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008).

2.5 Participação em empresas: outra exceção

Por fim, o § 12, do art. 11, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, consigna que a participação do segurado especial (agricultor familiar) em sociedade empresária, em sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, não o exclui de tal categoria previdenciária, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural na forma do inciso VII do *caput* e do § 1º, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e sedie-se no mesmo Município ou em Município limítrofe àquele em que eles desenvolvam suas atividades (parágrafo incluído pela Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013).

2.6 Distinção entre produtor rural pessoa física e segurado especial

Nesse ponto, parece apropriada a uma rápida distinção entre o “produtor rural pessoa física/contribuinte individual” e o “agricultor familiar/segurado especial” que estão em categorias absolutamente diversas de segurados, mas que, por vezes, parecem confundir até mesmo os profissionais que militam na seara previdenciária. Essas diferenças dizem respeito tanto à forma de contribuição quanto à forma de acesso aos benefícios.

Conforme salienta Miguel Horvath Júnior (2010: 157), os segurados obrigatórios do Regime Geral de previdência brasileiro são aqueles que exercem qualquer tipo de atividade remunerada, urbana ou rural, de forma efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício, e desde que não filiados a regime próprio de previdência social.

As cinco grandes categorias de segurados previstas no art. 11 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, são as seguintes: empregado; empregado doméstico; contribuinte individual; trabalhador avulso; e segurado especial. Essas categorias congregam apenas gêneros de segurados obrigatórios do RGPS, não exaurindo as espécies de trabalhadores passíveis de vinculação ao sistema. Assim, pelo modo como foi construída a legislação previdenciária, os trabalhadores rurais podem se

filiar ao RGPS como empregados, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais (na qual se encontra o produtor rural pessoa física) e segurados especiais.

Uma das principais características do segurado especial reside no fato de sua cobertura previdenciária se estender também a sua família, prerrogativa a que nenhuma outra categoria de segurado faz jus. Outrossim, a descaracterização de um dos membros do grupo familiar não deve, em regra, afetar os demais integrantes que também são segurados especiais.

Essas regras não se aplicam ao produtor rural pessoa física, pois eles sujeitam-se às mesmas regras dos demais contribuintes individuais. Por conseguinte, cada membro familiar deve contribuir individualmente como contribuinte individual, por meio do preenchimento e pagamento da Guia de Recolhimento da Previdência (GPS), para que possa fazer jus aos benefícios previdenciários.

Outra importante distinção a fazer é o fato de o produtor rural pessoa física poder contratar empregados permanentes, enquanto o segurado especial que trabalha em regime de economia familiar só pode contratar mão de obra remunerada de forma eventual.

2.6.1 Diferenças concernentes à contribuição

No que concerne à contribuição previdenciária, em decorrência do disposto no art. 195, § 8º, da Constituição Federal de 1988, o segurado especial contribui com alíquota incidente sobre o resultado da comercialização da produção. Nos termos do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, tal alíquota é de 2,1%, sendo 0,1% para fins de financiamento das prestações por acidente do trabalho.

Via de regra, a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção é responsável pelo recolhimento das contribuições devidas tanto pelo produtor rural pessoa física quanto pelo segurado especial.

A contribuição do segurado especial incidente sobre o resultado de sua produção assegura benefício previdenciário no valor de 1 (um) salário mínimo. Caso pretenda obter benefício em valor superior, o sistema facultava-lhe a possibilidade de efetuar contribuições adicionais como se contribuinte individual fosse, com o objetivo de elevar o valor do benefício, nos termos do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.212, de 24 de

julho de 1991.

Além disso, observa-se que o art. 12, § 13, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, não dispensa o recolhimento da contribuição devida com relação ao exercício das atividades de empregado, dirigente de cooperativa e vereador pelo segurado especial. Isso ocorre em razão dos princípios da compulsoriedade de filiação e da contributividade que regem o sistema previdenciário.

O caput do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe que o produtor rural pessoa física também contribui com a mesma alíquota que o segurado especial, mas em substituição a sua cota patronal. Nos termos do art. 15, parágrafo único, da mesma Lei, equipara-se à empresa o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço.

Portanto, a alíquota de 0,1% destinada ao financiamento dos benefícios acidentários, no caso do produtor rural pessoa física, é destinada ao financiamento de benefícios para seus eventuais empregados. Isso ocorre porque a categoria do contribuinte individual não faz jus aos benefícios decorrentes de acidente de trabalho, uma vez que não contribui para o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT). No entanto, a contribuição do segurado especial com essa mesma alíquota financia seu próprio benefício acidentário.

Nesse contexto, o art. 25, § 2º, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, determina que o produtor rural pessoa física deve contribuir também na qualidade de contribuinte individual para fins de sua própria proteção previdenciária. Essa contribuição não fica sub-rogada, devendo o produtor rural pessoa física efetuar o recolhimento por meio de GPS como qualquer outro contribuinte individual urbano.

Como se buscou deixar evidenciado, a contribuição do segurado especial incidente sobre o resultado de sua produção é única para todo o grupo familiar. Diferentemente, o produtor rural pessoa física segue a regra dos demais segurados obrigatórios do RGPS, devendo cada integrante da família contribuir individualmente.

Entretanto não se pode olvidar que recentemente o Supremo Tribunal Federal (STF), ao conhecer o Recurso Extraordinário nº 363.852, julgou inconstitucional a exigência da contribuição para o FUNRURAL do produtor rural pessoa física, determinada pelo art. 1º, da Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, que alterou o art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Segundo o STF, a contribuição previdenciária para o FUNRURAL do produtor rural pessoa física com

empregados, fixada em 2,1% (dois vírgula um por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, foi instituída por lei ordinária e não por lei complementar, como deveria ter ocorrido. Além disso, no caso em debate, o contribuinte estaria compelido a recolher duas contribuições com a mesma destinação, o que afrontaria o princípio da isonomia.

Posteriormente, o STF revisitou a questão ao julgar o Recurso Extraordinário 596.177/RS. Desta feita, além de reafirmar a mencionada inconstitucionalidade, a decisão reconheceu a repercussão geral do tema, determinando, por intermédio do respectivo Plenário, a aplicação de igual entendimento aos demais processos que veiculassem casos análogos, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA. INCIDÊNCIA SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.212/1991, NA REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º DA LEI 8.540/1992. INCONSTITUCIONALIDADE.

I - Ofensa ao art. 150, II, da CF em virtude da exigência de dupla contribuição caso o produtor rural seja empregador.

II - Necessidade de lei complementar para a instituição de nova fonte de custeio para a seguridade social.

III - RE conhecido e provido para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.540/1992, aplicando-se aos casos semelhantes o disposto no art. 543-B do CPC. (RE 596177, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-165 DIVULG 26-08-2011 PUBLIC 29-08-2011 EMENT VOL-02575-02 PP-00211 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 653-662)"

Além da inconstitucionalidade formal e também por afronta ao princípio da isonomia, acima referidas, o STF ainda vislumbrou inconstitucionalidades materiais nessa exação. Com efeito, no entendimento do STF, a Constituição Federal de 1988 dispõe que o recolhimento diferenciado para o produtor rural (art.195 § 8º) deveria incidir sobre o “resultado” da produção rural. No entanto, ao regulamentar o assunto a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, estabeleceu (art. 25) que a contribuição incidisse sobre a “receita bruta” da comercialização. Como a “receita bruta”, via de regra, é superior ao “resultado”, que é o valor encontrado após a dedução dos gastos com sementes, adubos, ferramentas e demais insumos, a lei teria extrapolando a base de cálculo prevista no texto constitucional e incidido no vício da inconstitucionalidade. Além disso, segundo o STF, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que essa forma de recolhimento especial deveria ser aplicada apenas

ao produtor rural “sem empregados”, ou seja, ao agricultor familiar. Mas a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, estendeu-a também ao produtor rural pessoa física “com empregados”, contrariando, outra vez, as disposições do texto constitucional.

2.6.2 Diferenças concernentes à concessão de benefícios

Consoante o art. 39, I, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, apenas com a comprovação do 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, o segurado especial faz jus aos benefícios de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo. Desse modo, o segurado não faz jus à aposentadoria por tempo de contribuição sem que contribua facultativamente na forma do art. 39, II, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Isso ocorre porque esse benefício não se encontra no rol do inciso I do mesmo artigo.

Uma vez que o segurado especial não contribui regularmente para o RGPS, o cálculo do seu benefício não ocorre de acordo com as regras gerais previstas na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Por isso, o segurado especial deve comprovar o exercício da atividade rural, ainda que de forma intercalada, e não o tempo de carência, que é o tempo mínimo exigido de contribuição efetivamente vertida ao sistema em época própria para fins de concessão de um benefício. Não por acaso, o art. 26, III, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõe que independe de carência os benefícios concedidos na forma do art. 39, I, dessa mesma Lei.

Por outro lado, o produtor rural pessoa física, para fins de comprovação do tempo de contribuição e cálculo de benefício, deve observar as normas aplicáveis aos demais contribuintes individuais. Sendo assim, o valor de seu benefício (salário-de-benefício) será calculado com base na sua vida contributiva (salários-de-contribuição).

Para a concessão de aposentadoria por idade aos 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher, e aos 60 (sessenta) anos, se homem, o empregado rural, trabalhador avulso rural, contribuinte individual de que trata o art. 11, V, “g”, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e segurado especial devem comprovar 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 pretendido. Fica claro, portanto, que a legislação exclui o produtor rural pessoa física (art. 11, V, “a”, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991) do rol de segurados rurais que podem se aposentar por idade aos cinquenta e cinco ou sessenta anos. Somente aos trabalhadores rurais mencionados acima é assegurada a prerrogativa de se aposentarem com a idade reduzida. Sendo assim, o produtor rural pessoa física se aposenta por idade da mesma forma que os trabalhadores urbanos.

Como ficou evidenciado, as Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, ampliaram o conceito de segurado especial de forma a possibilitar que o grupo familiar possa exercer outras atividades e possua outras fontes de rendimentos não necessariamente decorrentes da exploração da atividade rural, sem perder a sua condição original. Tratam-se, possivelmente, dos marcos legais mais relevantes para a proteção previdenciária rural desde a Constituição Federal de 1988 e refletem uma tendência por parte do legislador de ampliar os limites legais da definição do segurado especial.

Não resta dúvida, portanto, que o tratamento legal dispensado atualmente a essa categoria de segurado obrigatório tornou-se bem menos restritivo do que aquele previsto na redação original da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Aliás, as recentes transformações sofridas pelo conceito de “segurado especial” fazem com que essa categoria se aproxime bastante da figura do produtor rural pessoa física, restando saber se isso lhe beneficia ou prejudica.

3 DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) NO BRASIL

Neste tópico pretende-se traçar um esboço da atual dimensão da previdência social brasileira. Antes, porém, far-se-á uma breve distinção entre os modelos bismarckiano e beveridgiano de proteção social.

Conforme lembra Aécio Pereira Júnior (2005: 2), atribui-se ao Chanceler alemão Otto Von Bismarck a paternidade de um dos primeiros sistemas de Previdência Social implantados no mundo, com a edição da lei de seguros sociais, em 1883. Isso não significa, entretanto, que antes não tenha havido outras normas de natureza previdenciária. A chamada lei das minas de 1842 editada na Inglaterra,

além de algumas leis austríacas, também de cunho previdenciário, precederam àquela instituída por Bismarck. Nenhuma delas, porém, alcançou a amplitude da lei de seguros sociais editada pelo referido estadista.

Assim, em 1883, ele instituiu o seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria; em 1884, o seguro contra acidente de trabalho; e em 1889, o seguro invalidez-velhice (PEREIRA JÚNIOR, 2005: 2).

Conforme observa Pastor (1991 *apud* ARANTES, 2005: 33), a Constituição de Weimar de 1919 só teve o trabalho de alçar ao patamar constitucional as normas vigentes à época nesse particular, sem modificações substanciais, apenas comprometendo o governo com a manutenção do sistema de seguro social em vigor.

As características básicas adotadas pelo modelo bismarckiano são utilizadas até hoje pela maioria dos sistemas previdenciários, dentre elas, a obrigatoriedade da filiação, ou seja, os trabalhadores são vinculados compulsoriamente ao sistema tão logo comecem a exercer suas atividades econômicas, e o sistema tripartite de financiamento que conta com contribuições do trabalhador (empregado), da empresa (empregador) e do Estado (ARANTES, 2005: 33).

O modelo Beveridge, por sua vez, veio à tona no início da década de 40, quando o governo inglês convocou o economista William Beveridge para presidir a comissão encarregada de elaborar estudos sobre a seguridade social da Inglaterra. Foram elaborados dois relatórios. Um no ano de 1942, e outro em 1944, denominados, respectivamente, “Seguro Social e Serviços Conexos” e “Pleno Emprego em Uma Sociedade Livre”, que tiveram grande influência na evolução dos sistemas de proteção social vigentes no mundo. Os planos Beveridge, como ficaram conhecidos os relatórios apresentados pela referida comissão, foram influenciados pelas ideias de Roosevelt de tentar atender as necessidades de toda a população e do economista John Keynes no que concerne à distribuição de renda (PEREIRA JÚNIOR, 2005: 2).

Àquela altura, no auge das adversidades causadas pela II Guerra Mundial, prevalecia o modelo bismarckiano que priorizava a proteção à massa trabalhadora. De um modo diferente, o modelo idealizado por Beveridge previa um benefício único e de caráter universal, correspondente a um mínimo vital, ou seja, o máximo do mínimo, a ser assegurado pelo sistema público. De acordo com o plano

de Beveridge, a seguridade social não poderia ser apenas um conjunto de seguros sociais, mas deveria ter o objetivo de superar todas as deficiências apresentadas pela previdência social, ou seja, deveria ser um instrumento protetor que garantisse o bem-estar moral e espiritual de todos os indivíduos da população, abolindo qualquer estado de necessidade social. Assim, todo indivíduo, em situação de necessidade, teria direito à proteção igualitária do Estado mediante a aplicação de recursos financeiros. Para ele, a seguridade social deveria ser entendida apenas como parte de uma política mais ampla de progresso social, plenamente desenvolvida, que proporcionasse, ao mesmo tempo, garantia de renda e redução da indigência (PASTOR, 1971 *apud* ARANTES, 2005: 34).

Feita essa concisa, porém necessária distinção, os parágrafos seguintes intentam delinear um breve retrato do atual estágio de desenvolvimento do Regime Geral da Previdência Social brasileira.

Tradicionalmente, a Previdência Social, em especial devido à “previdência rural”, é vista como um importante mecanismo de redistribuição de renda da cidade para o campo, bem como entre municípios. Também há uma ênfase sobre o importante papel que a Previdência Social ostenta do ponto de vista de estimular a economia local de pequenos municípios, onde a dinâmica tem forte vínculo com o pagamento de benefícios previdenciários.

Embora a Previdência Social manifeste uma enorme importância do ponto de vista da distribuição regional de renda, não existe uma literatura muito extensa sobre o tema. Existem, porém, inúmeros estudos e levantamentos realizados pelo próprio Ministério da Previdência Social, que evidenciam esse viés do sistema previdenciário.

Um dos exemplos é o Informe de Previdência Social nº 08 de agosto/2014, vol. 26, publicado no *site* do Ministério da Previdência Social (<http://www.mpas.gov.br>). Segundo esse documento, o INSS responde atualmente pelo pagamento mensal de cerca de 31,62 milhões de benefícios, sendo 27,3 milhões de caráter previdenciário e 4,3 milhões assistenciais (não contributivos).

A mesma fonte revela que a despesa com o pagamento de benefícios urbanos, incluídas as despesas com sentenças judiciais urbanas e Comprev, foi de R\$ 24,3 bilhões, em julho de 2014. Por sua vez, a despesa com a chamada clientela rural, incluídas as sentenças judiciais para benefícios rurais, foi de R\$ 7,5 bilhões no

mesmo mês/ano. Em suma, o montante gira em torno dos 31 bilhões mensais e 380 bilhões anuais.

Para se ter uma ideia da dimensão do sistema previdenciário brasileiro basta lembrar, por exemplo, que somente seus beneficiários diretos, ou seja, os 31,62 milhões de pessoas que recebem mensalmente benefícios pagos pelo INSS é maior que a população do Chile (16.454.143), Bolívia (9.601.257) e Uruguai (3.477.778) juntas, segundo o estudo *O Brasil e seu espaço circunvizinho uma abordagem panorâmica*, publicado em 2014 pelo *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea* (AZEREDO, 2014: 20).

Da mesma forma, os cerca de 380 bilhões de reais pagos anualmente em benefícios é praticamente igual ao Produto Interno Bruto de Bolívia (US\$ 54.1), Paraguai (US\$ 32,5) e Uruguai (US\$ 55.3) que, somados, perfazem um PIB de pouco mais de 140 bilhões de dólares, o que equivale a aproximadamente 360 bilhões de reais (AZEREDO, 2014: 20).

A rede de atendimento ao público do sistema previdenciário (INSS) também é uma das maiores entre todas as entidades públicas brasileiras e conta com unidades de atendimento fixas e móveis. Segundo o *site* do Ministério da Previdência Social, o sistema é composto atualmente por mais de 1.200 Agências da Previdência Social sendo que 10 são APS Benefícios por Incapacidade, 17 APS Demandas Judiciais e 68 unidades móveis (PREVMóvel) - 64 montadas em veículos e 04 em barcos.

Além disso, segundo dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, o INSS conta com mais de 38.000 (trinta e oito mil) servidores entre técnicos do seguro social, analistas do seguro social, peritos, assistentes sociais e outros.

Por outro lado, existem vários estudos apontando o peso dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na transferência de renda das cidades mais ricas para as mais pobres do país. Isso é constatado, por exemplo, quando são somados todos os benefícios previdenciários concedidos à população de determinado município e, respectivamente, todas as contribuições previdenciárias ali recolhidas.

A natureza redistributiva é mais aparente nos benefícios assistenciais. No entanto, também entre os previdenciários existem aqueles de acentuado viés redistributivo, tais como os benefícios concedidos à denominada clientela rural.

Uma das metodologias utilizadas para essa análise leva em conta a relação entre o valor do pagamento de benefícios do INSS e o Produto Interno Bruto - PIB de cada um dos municípios brasileiros.

O valor dos benefícios considera, além dos pagamentos previdenciários, as despesas com benefícios assistenciais como os de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistencial Social (BPC/LOAS). De outra parte, em regra, considera-se apenas o valor líquido dos benefícios pagos, excluindo-se os descontos, até mesmo os de empréstimos consignados.

No referido Informe de Previdência Social nº 08 de agosto/2014, vol. 26, os municípios foram ordenados pelo PIB *per capita*, de tal sorte que os mais pobres e os mais ricos são, respectivamente, aqueles que têm menor e maior PIB *per capita*. Os dados de PIB, PIB *per capita* e benefícios são de 2010.

Os levantamentos feitos no aludido estudo evidenciam que prevalece uma relação inversamente proporcional entre o PIB *per capita* e a relação Benefícios/PIB em porcentagem, ou seja, quanto menor o PIB *per capita* tanto maior tende a ser a relação Benefício/PIB em porcentagem. Noutras palavras, para os municípios mais pobres, os benefícios pagos pela Previdência Social, por intermédio do INS, tendem a ter maior importância relativa. Por exemplo, enquanto para os municípios que estão entre os 10% mais pobres do Brasil, a relação benefícios/PIB chega a 20%, para os 10% mais ricos a referida relação cai para 4,4%, seu nível mais baixo. Em suma, infere-se que os benefícios do INSS correspondem a 20% do PIB nos 10% de municípios mais pobres do Brasil e vai caindo à medida que sobe o nível de renda *per capita* da localidade.

Quando a liquidez do valor dos benefícios é apurada com a subtração também da arrecadação das contribuições previdenciárias do respectivo município tem-se uma visão ainda mais precisa dos impactos sobre a redistribuição regional/intermunicipal de renda. Essa metodologia de cálculo, da mesma forma que a anterior, revela que prevalece a relação inversamente proporcional entre PIB *per capita* e a correlação benefícios líquidos/PIB em porcentagem, ou seja, a proporção tende a ser maior para as cidades mais pobres ou com menor PIB *per capita*. Nesse tipo de comparação, a relação benefício líquido/PIB em porcentagem é de 18,4% para os municípios que estão entre os 10% mais pobres ou que têm o menor PIB *per capita*, e vai caindo até se tornar negativa em - 1,9% para os 10% de municípios mais ricos - nesses a arrecadação é maior que o pagamento dos benefícios.

A análise da relação da proporção de benefícios da Previdência Social com o PIB dos municípios demonstra que aqueles com menor PIB *per capita* tendem a receber mais do INSS do que o montante que contribuem. Isso é verificado, em suma, quando se comparam o somatório dos recolhimentos das contribuições efetuadas pelos trabalhadores desses municípios e o total dos pagamentos feitos pelo INSS a título de benefícios. Tal fato comprova, de maneira inequívoca, a transferência de renda para os municípios mais pobres.

Na outra extremidade, ou seja, no grupo de cidades com maior PIB *per capita* a relação é menor ou até mesmo negativa. Isso demonstra, mais uma vez, que os pagamentos de benefícios do INSS melhoram a redistribuição regional/intermunicipal de renda ao transferir recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres do país. De forma mais precisa, os 10% de municípios mais ricos do país transferem renda para os outros 90%. E essa característica redistributiva dos pagamentos do INSS decorre, em especial, da “previdência rural” e do pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que são de natureza tipicamente assistenciais, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em muitos municípios a renda dos segurados/beneficiários é uma importante fonte de consumo de bens e serviços e, conseqüentemente, fator de estímulo à manutenção e expansão da economia local somado à geração de empregos. Isso corrobora a importância da Seguridade Social para a economia brasileira, principalmente para os municípios que apresentam os menores PIB *per capita*.

Outra espécie de checagem executada pela Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária, do Ministério da Previdência Social, publicada na Revista da Previdência nº 8/2014, comparou o montante dos benefícios pagos em cada município não com os respectivos PIBs, mas com os valores por eles recebidos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nesse estudo, constatou-se que no ano de 2012, o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ultrapassou os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 3.996 municípios brasileiros, o que representa 71,8% do total de cidades do país. A região com o maior número de cidades nessa situação é a Sul onde 76,7% dos municípios recebem mais recursos do INSS do que do FPM. Depois vem a região Sudeste, com 76%, e a Nordeste, com 72,6%. Na região Norte, em 51,7% das cidades os repasses do INSS são

maiores do que os do FPM e na região Centro-Oeste, essa proporção é de 60,9%. Na cidade de São Paulo, por exemplo, os repasses da Previdência ultrapassam os do FPM em R\$ 25,7 bilhões. No Rio de Janeiro, a diferença é de R\$ 16 bilhões. Em municípios pequenos, os recursos dos benefícios do INSS impactam ainda mais no aquecimento da economia local. Em Itabaianinha (SE), os benefícios do INSS injetaram R\$ 43,2 milhões na região, em 2012, ao tempo em que os repasses do FPM foram da ordem de R\$ 14,1 milhões. Em Itaobim (MG), a Previdência pagou, em 2012, R\$ 35,4 milhões contra R\$ 9,7 milhões do FPM.

De outra parte, o estudo “Panorama da Previdência Social brasileira”, publicado pelo Ministério da Previdência Social em novembro de 2008, demonstra o importante impacto dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sobre a redução dos índices de pobreza no país. Em 2007 um total de aproximadamente 56,87 milhões de pessoas viviam em situação de pobreza, considerando rendas de todas as fontes. Caso fossem excluídos todos os rendimentos oriundos da Previdência Social esse número saltaria para algo em torno de 79,10 milhões. Isso significa que as transferências previdenciárias foram responsáveis pela retirada de aproximadamente 22,23 milhões de pessoas, de todas as faixas etárias, da condição de pobreza. É digno de nota que a estimativa deste impacto foi elaborada levando-se em conta a quantidade de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de meio salário mínimo – valor definido para a “linha de pobreza”, conforme se inclui ou exclui a renda previdenciária.

Outro viés de análise que demonstra a grandeza do caráter redistributivo é o que concerne às nuances da arrecadação.

Em julho de 2014, por exemplo, a arrecadação líquida urbana, incluída a arrecadação Comprev, foi de R\$ 26,3 bilhões enquanto a arrecadação líquida dos segurados do meio rural foi de R\$ 548,6 milhões.

A despesa com pagamento de benefícios urbanos, incluídas as despesas com sentenças judiciais urbanas e Comprev, foi de R\$ 24,3 bilhões, em julho de 2014. Já a despesa com a clientela rural, incluídas as sentenças judiciais rurais, foi de R\$ 7,5 bilhões no mesmo mês/ano.

Em julho de 2014, a clientela urbana registrou superávit de R\$ 1,9 bilhão, enquanto a clientela rural apresentou déficit, financiado pelo sistema, de R\$ 6,9 bilhões.

De janeiro a julho de 2014, a arrecadação líquida na área urbana, incluída a arrecadação Comprev, somou R\$ 180,4 bilhões, aumento de 4,6% (+R\$ 8,0 bilhões) e na área rural resultou em R\$ 3,9 bilhões, acréscimo de 5,5% (+R\$ 201,6 milhões) em relação ao mesmo período do ano anterior. A despesa com benefícios previdenciários urbanos, no mesmo período, incluídas as despesas com sentenças judiciais urbanas e Comprev, totalizou R\$ 164,5 bilhões. Por sua vez, a despesa com benefícios para a clientela rural, incluídas as sentenças judiciais rurais, somou R\$ 48,3 bilhões. No acumulado de 2014, o meio urbano atingiu um superávit de R\$ 15,9 bilhões, aumento de 42,0% (+R\$ 4,7 bilhões), em relação ao mesmo período de 2013. Já o meio rural acumulou um *déficit*, financiado pelo sistema, de R\$ 44,4 bilhões, crescimento de 2,0% (+R\$ 892,0 milhões), em relação ao mesmo período de 2013.

Essa discrepância entre o baixo valor de arrecadação e o montante pago a título de benefícios na área rural é consequência direta da política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar e realça, mais uma vez, o caráter redistributivo do sistema.

Finalmente, no que concerne à distribuição do total de benefícios entre clientela urbana, clientela rural, e benefícios assistenciais, tem-se o seguinte quadro: da quantidade média de 31,4 milhões de emissões verificadas no período de janeiro a julho de 2014, a maior parte, ou seja, 57,9% (18,2 milhões) foram destinados a beneficiários da área urbana, 28,7% (9,0 milhões) a beneficiários da área rural e 13,4% (4,2 milhões) aos benefícios assistenciais. De 2006 a 2014, a quantidade de benefícios emitidos apresentou incremento de 30,2% no meio urbano, 25,7% no meio rural e 48,0% nos assistenciais.

Esses dados evidenciam que são incompletas as análises que enfatizam apenas os custos e aspectos fiscais da Previdência. Primeiro, porque elas não levam em conta seu caráter de investimento que, a médio e longo prazo, contribuem para o desenvolvimento econômico do país, conforme eloquentemente demonstrado Gunnar Myrdal. Segundo porque não se pode olvidar a enorme dimensão social dessa política pública. Em suma, tanto no Brasil, como nos demais países em que foi devidamente estruturada, a Seguridade Social se consolidou como um importante fator de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico.

Como foi explicitado, nada obstante o Brasil ainda seja marcado por elevados índices de desigualdades no quesito rendimento entre as pessoas, bem

como por expressivas diferenças de renda entre suas regiões, a Seguridade Social brasileira tem exercido um importante papel na redução das desigualdades regionais de renda e consumo, conforme preconiza Gunnar Myrdal há várias décadas.

Entretanto, por tudo que já foi dito até o presente momento, é presumível que o país possa e deva avançar ainda mais nesse campo. Quiçá até com maior ousadia.

CAPÍTULO IV - VICISSITUDES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DIRECIONADO AO AGRICULTOR FAMILIAR

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro, administrado pelo INSS, figura, certamente, entre os maiores sistemas de previdência social pública do mundo, disponibilizando proteção social previdenciária para uma significativa parcela da população brasileira.

Como foi demonstrado, o sistema abrange tanto os trabalhadores urbanos, quanto os rurais, integrando o seu rol de segurados obrigatórios: o trabalhador empregado; o empregado doméstico; o contribuinte individual (categoria de trabalhadores por conta própria, em que figuram, dentre outros, o trabalhador autônomo, o eventual, o empresário, o ministro de confissão religiosa e o produtor rural pessoa física); o trabalhador avulso; e o segurado especial. Por via de regra todos os trabalhadores que exerçam atividade remunerada e que, ao mesmo tempo, não estejam filiados a regimes próprios de previdência, estão compulsoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O sistema ainda admite a filiação de segurados facultativos que podem integrar livremente o RGPS desde que contem com mais de 16 anos de idade e não integrem a categoria de segurado obrigatório nem estejam vinculados aos regimes próprios de previdência.

Como visto, os planos de benefícios estão disciplinados pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e suas prestações se destinam a assegurar aos beneficiários meios indispensáveis de manutenção em caso de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de contribuição, encargos familiares e prisão ou morte de segurados com dependentes econômicos (art. 1º).

Entretanto, o sistema ainda padece de fragilidades e imperfeições, muitas delas já evidenciadas ao longo do texto. Nesse quarto e último capítulo serão sucintamente abordadas mais algumas, principalmente aquelas que, direta ou indiretamente, repercutem na proteção do agricultor familiar.

1 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014

Evidenciando a dinamicidade da legislação previdenciária, o governo

federal editou no final do ano de 2014 a recentíssima Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, promovendo várias modificações na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 que, em alguns pontos, trazem retrocesso para o Estado do bem-estar.

As justificativas para as principais alterações estão resumidas nos itens 2 a 5 da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, assim redigidos:

2. Cabe salientar que, em função do processo de **envelhecimento populacional**, decorrente da combinação de queda da fecundidade e aumento da expectativa de vida, haverá um aumento da participação dos idosos na população total e uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários. A participação dos idosos na população total deverá crescer de 11,3%, em 2014, para 33,7% em 2060, conforme dados da projeção demográfica do IBGE. Como resultado, o relatório de avaliação atuarial e financeira do RGPS, que faz parte dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), estima o crescimento da despesa, em % do PIB, do atual patamar de 7% para cerca de 13% em 2050. O artigo 201 da Constituição estabelece que a Previdência Social deverá ser organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

3. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a pensão por morte no âmbito do RGPS é um benefício concedido aos dependentes do segurado falecido, visando preservar a dignidade daqueles que dele dependiam. Ocorre, entretanto, que as regras de acesso a tal benefício têm permitido distorções que necessitam de ajuste, tendo em vista estarem desalinhadas com os padrões internacionais e com as boas práticas previdenciárias, possibilitando a concessão a pessoas que pouco contribuíram para o regime ou, o que é pior, até mesmo com apenas uma contribuição. Entre os principais desalinhamentos podem ser citados: a) ausência de carência para pensão por morte previdenciária, apenas a qualidade de segurado; b) ausência de tempo mínimo de casamento ou união estável; c) benefício vitalício para cônjuges, companheiros ou companheiras independentemente da idade. A maioria dos países exige carência, tempo mínimo de casamento e tem tratamento diferenciado dependendo da idade do cônjuge.

4. Torna-se ainda mais evidente a relevância e urgência das medidas ora propostas quando se analisa a evolução das despesas com o benefício de pensão por morte.

5. A despesa bruta com pensão por morte no âmbito do RGPS cresceu do patamar de R\$ 39 bilhões, em 2006, para R\$ 86,5 bilhões em 2013 e, portanto, mais que dobrou em valores nominais no período (alta de 121,5%), com um crescimento médio anual de cerca de 12% a.a. (...). O incremento da despesa por si só não é um problema, quando representa maior nível de proteção, mas certamente não é recomendável quando decorre de regras inadequadas de concessão e também pressiona a carga tributária.

A seguir, serão abordadas as alterações mais relevantes introduzidas por essa Medida Provisória (MP) na legislação previdenciária brasileira.

A nova MP institui, por exemplo, um inédito período de carência de 24 (vinte e quatro) contribuições mensais para que os dependentes do segurado

falecido façam *jus* ao recebimento da pensão por morte. Foram ressalvadas, no entanto, as hipóteses de morte decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional ou do trabalho e os casos em que o segurado já estivesse em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez na ocasião do óbito (art. 25, IV da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

De pronto, é possível inferir que o legislador, em boa hora, quis proscrever mais um desvelado ponto de vulnerabilidade do sistema e que, frequentemente, possibilitava o cometimento de fraudes contra a Previdência Social. Tais fraudes ocorriam, mormente, na categoria dos contribuintes individuais. Na prática, foram detectadas inúmeras situações em que o pretense instituidor da pensão, ou nunca tinha ingressado no RGPS na condição de segurado ou já havia perdido essa condição por estar afastado há muitos anos do sistema. Entretanto após o óbito eram apresentados documentos de recolhimentos supostamente efetuados pelo “contribuinte individual” e pretense instituidor da pensão no limiar do óbito ou, em alguns casos, até mesmo *pos mortem*.

Em muitos desses casos ficou provado que os recolhimentos, propiciados por uma deficiência na legislação, foram efetuados com a finalidade precípua de burlar o sistema previdenciário, porquanto realizados quando o pretense contribuinte individual já estava acometido de alguma enfermidade em estágio terminal ou até mesmo já havia falecido. Tudo isso com o objetivo gerar indevidamente benefícios de pensão para os quais o pretense instituidor não havia contribuído minimamente.

Sobre esse ponto específico, a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, consigna o seguinte:

6. Nesse sentido, o primeiro ponto de destaque é a inclusão de carência de 24 (vinte e quatro) meses para gozo do benefício da pensão por morte, ressalvadas, obviamente, algumas hipóteses, como a morte decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional ou do trabalho e nos casos em que o segurado já estava em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez. Hoje o benefício não possui carência, o que tem permitido que o recolhimento da contribuição, pelos dependentes, em nome do segurado, possa ocorrer, até mesmo, após a morte do segurado, pois o prazo de pagamento da contribuição previdenciária ocorre somente no mês seguinte à competência que deu origem ao fato gerador tributário. O auxílio-reclusão, que atualmente não tem carência, também passaria a exigir dois anos de carência, pois sua regra de cálculo é idêntica ao cálculo do benefício da pensão por morte.

A Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, também

ampliou de 15 para 30 dias do prazo mínimo de incapacidade total e provisória ou total e definitiva para que o segurado empregado tenha direito de receber auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez do RGPS (art. 43, § 1º, “a” e § 2º; art. 60, inc. I e § 3º da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

Sendo assim, durante os primeiros trinta dias consecutivos ao afastamento da atividade por motivo de doença, acidente de trabalho ou de qualquer natureza, bem como por motivo de invalidez, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.

Institui-se também um prazo mínimo de dois anos de casamento ou união estável na data do óbito do instituidor do benefício para que o cônjuge, companheiro ou companheira tenham direito ao benefício de pensão por morte salvo nos casos em que o óbito do segurado seja decorrente de acidente posterior ao casamento ou ao início da união estável, ou o cônjuge, o companheiro ou a companheira forem considerados incapazes e insuscetíveis de reabilitação para o exercício de atividade remunerada que lhes garanta a subsistência, mediante exame médico-pericial a cargo do INSS, por doença ou acidente ocorrido após o casamento ou início da união estável e anterior ao óbito (art. 74, § 2º, I e II da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

Essa alteração também busca reparar mais um ponto de vulnerabilidade do qual padecia a legislação previdenciária. Na prática, havia se tornado comum “uniões estáveis” ou “casamentos” de última hora, quando a vida do segurado, em razão de doença ou idade avançada, já não era considerada clinicamente inviável, apenas com o objetivo de burlar o sistema e ocasionar o indevido pagamento de pensão aos pretensos “cônjuges” ou “companheiros”.

Acerca desse tema, a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, esclarece:

7. De igual maneira, é possível a formalização de relações afetivas, seja pelo casamento ou pela união estável, de pessoas mais idosas ou mesmo acometidas de doenças terminais, com o objetivo exclusivo de que o benefício previdenciário recebido pelo segurado em vida seja transferido a outra pessoa. Ocorre que a pensão por morte não tem a natureza de verba transmissível por herança e tais uniões desvirtuam a natureza da previdência social e a cobertura dos riscos determinados pela Constituição Federal, uma vez que a sua única finalidade é de garantir a perpetuação do benefício recebido em vida para outra pessoa, ainda que os laços afetivos não existissem em vida com intensidade de, se não fosse a questão previdenciária, justificar a formação de tal relação. Para corrigir tais distorções se propõe que formalização de casamento ou união estável só

gerem o direito a pensão caso tais eventos tenham ocorrido 2 anos antes da morte do segurado, ressalvados o caso de invalidez do cônjuge, companheiro ou companheira após o início do casamento ou união estável, e a morte do segurado decorrente de acidente.

A MP também reduziu o valor mensal da pensão por morte de 100% (cem por cento) para 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, acrescido de tantas cotas individuais de dez por cento do valor da mesma aposentadoria, quantos forem os dependentes do segurado, até o máximo de cinco, observado o piso de um salário mínimo previsto no art. 33 (art. 75 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

Essa modificação reintroduz no sistema as denominadas “cotas de pensão” que existiam na redação original da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, mas que haviam sido extintas pela Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995.

Contudo, trata-se de alteração que, praticamente, não atinge os dependentes dos segurados que recebem proventos no valor de um salário mínimo, que são a maioria dos beneficiários diretos da Previdência Social brasileira e que representam a quase totalidade dos segurados especiais, uma vez que foi respeitado o piso de um salário mínimo para o pagamento de proventos ou pensões, previsto no art. 33 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e na própria Constituição Federal de 1988, art. 201, § 2º.

Essa importante alteração, que acarreta acentuadas perdas para os dependentes dos segurados com renda ou proventos mais elevados, está assim justificada na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014:

8. Também propomos, Senhora Presidenta, ajustes na forma de cálculo do benefício, pois o núcleo familiar foi diminuído com o falecimento do segurado. Dessa forma, sugere-se que o benefício seja constituído de uma parcela de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do falecimento, reversível aos segurados remanescentes, e uma parcela individual de 10% por cada dependente, não reversível no caso de perda da condição de dependente.

9. Propõe-se, entretanto, uma diferenciação na regra de cálculo para o caso dos filhos que se tornem órfãos de ambos os pais, garantindo um acréscimo de 10% no valor da pensão por morte, rateado entre todos os filhos, com vistas a uma maior proteção em decorrência da situação de desamparo provocada pela morte de ambos os genitores.

Também foram estabelecidos limites de prazos para o recebimento do benefício de pensão que passou a variar de um tempo mínimo de 3 anos, quando a expectativa de sobrevida do cônjuge, companheiro ou companheira for maior que 55 anos no momento do óbito do instituidor segurado, até a hipótese do pagamento vitalício da pensão quando a expectativa de sobrevida do cônjuge, companheiro ou companheira for menor ou igual a 35 anos no momento do óbito do instituidor segurado.

Outra hipótese de pagamento de pensão vitalícia ocorre quando o cônjuge, o companheiro ou a companheira forem considerados incapazes e insuscetíveis de reabilitação para o exercício de atividade remunerada que lhe garanta subsistência, mediante exame médico-pericial a cargo do INSS, por acidente ou doença ocorrido entre o casamento ou início da união estável e a cessação do pagamento do benefício.

A expectativa de sobrevida é obtida a partir da Tábua Completa de Mortalidade para ambos os sexos elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vigente no momento do óbito do segurado instituidor.

Frederico Amado (2015: 727), analisando essa alteração introduzida pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, chegou às seguintes conclusões:

Após a publicação da Medida Provisória 664/2014, a pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social para **cônjuges, companheiros e companheiras passou a ser temporária ou vitalícia**, a depender da expectativa de sobrevida do dependente aferida no momento do óbito do instituidor segurado. (grifos do original)

(...)

Para que seja definitiva a pensão por morte, é necessário que o dependente, no dia do óbito do segurado, possua uma expectativa de sobrevida de até 35 anos. Caso a expectativa de sobrevida do dependente no dia do óbito do segurado supere a 35 anos, será concedida a pensão por morte temporária, observada a seguinte tabela: (grifos do original)

Expectativa de sobrevida do dependente no dia do óbito do segurado/tabela IBGE	Anos de duração da pensão por morte
Maior que 35 e até 40 anos	15 anos
Maior que 40 e até 45 anos	12 anos
Maior que 45 e até 50 anos	9 anos
Maior que 50 e até 55 anos	6 anos
Maior que 55 anos	3 anos

Considerando que a tábua do IBGE em vigor a partir de 01/12/2014 previu

que a pessoa com 44 anos de idade possui uma expectativa de sobrevida de 35,0 anos, conclui-se que para os óbitos ocorridos até 30/11/2015, o dependente cônjuge, companheiro ou companheira com **44 anos ou mais de idade no dia da morte terá direito à pensão por morte vitalícia**, devendo-se adotar uma nova tabela após a citada data, vez que em 01/12/2015 será publicada uma nova tábua de expectativa de sobrevida pelo IBGE. (grifos do original)

Para os pensionistas na condição de cônjuges, companheiros ou companheiras mais jovens, será adotada a seguinte tabela para os óbitos ocorridos até 30/11/2015:

Faixa etária	Duração da pensão por morte
De 39 até antes de completar 44 anos de idade	15 anos
De 33 até antes de completar 39 anos de idade	12 anos
De 28 até antes de completar 33 anos de idade	9 anos
De 22 até antes de completar 28 anos de idade	6 anos
Até antes de completar 22 anos de idade	3 anos

Essa significativa inovação no direito previdenciário brasileiro, que combate outro ponto de vulnerabilidade da legislação, tem mais a ver com a justiça do sistema do que propriamente com fraudes.

De fato, se a finalidade precípua desse benefício previdenciário, mantido pelo esforço conjunto dos segurados, é garantir os meios indispensáveis para fazer face às necessidades materiais dos dependentes do segurado, não é razoável que a pensão, concebida em regra para durar um tempo limitado, seja paga indefinidamente a quem, eventualmente, reúna todas as condições físicas, psicológicas e materiais de prover a respectiva subsistência na ocasião do óbito do instituidor.

Sobre esse ponto, a justificativa da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, é a seguinte:

10. Submetemos, também, à apreciação de Vossa Excelência, que prazo de duração da pensão por morte varie em função da idade do dependente, sendo vitalícia somente para cônjuge, companheiro ou companheira que tenha expectativa de sobrevida de até 35 anos, sendo reduzida a duração do benefício quanto maior seja a expectativa de sobrevida, após esse limite Assim, Senhora Presidenta, a medida visa estimular que o dependente jovem busque seu ingresso no mercado de trabalho, evitando a geração de despesa a conta do RGPS para pessoas em plena capacidade produtiva, permitindo, ao mesmo tempo, o recebimento de renda por certo período para que crie as condições necessárias ao desenvolvimento de atividade produtiva.

A MP também tornou expressa a vedação do pagamento de pensão por morte ao condenado pela prática de crime doloso do qual tenha resultado a morte do

segurado instituidor da pensão (art. 74, § 1º da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

Trata-se de alteração de crucial importância haja vista que a legislação era omissa fazendo com que quase todas as discussões envolvendo esse tema terminassem sendo judicializadas.

Acerca do assunto, a justificativa contida na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, está assim articulada:

11. Também foi inserido dispositivo – a exemplo do que ocorre na seara civil que exclui da sucessão os herdeiros ou legatários que houverem de alguma forma tentado contra a vida da pessoa de cuja sucessão se referir, nos termos do artigo 1.814 do Código Civil – para prever que não faz jus à pensão por morte o dependente condenado pela prática de homicídio doloso que tenha resultado na morte do segurado.

Cabe observar, de outra parte, que quase todas as modificações promovidas pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, não foram concebidas de forma repentina, uma vez que elas vinham sendo discutidas nas instâncias internas do Ministério da Previdência Social há algum tempo. O livro *Previdência Social: Reflexões e desafios*, editado pelo Ministério da Previdência Social em 2009, revela com clareza esse fato.

O referido estudo delinea, de forma minuciosa, o modelo de proteção atual, discute questões relacionadas aos benefícios, ao custeio, aos problemas de funcionalidade, às necessidades de ajuste de parâmetros etc. Ele também aborda alguns benefícios de forma específica como, v. g., o benefício de pensão por morte, sugerindo tanto o estabelecimento de carência quanto da provisoriedade do pagamento.

Inicialmente, o livro *Previdência Social: Reflexões e desafios* (2009:23-24), aponta possíveis distorções de funcionalidade que fazem com que essa espécie de benefício previdenciário termine elevando a renda mensal dos beneficiários:

i. Pensão por morte

Benefício programável, de natureza substitutiva e vitalícia, cujas prestações são destinadas à manutenção dos dependentes do segurado falecido. Esta modalidade de proteção social tem por objetivo específico a manutenção das necessidades materiais dos dependentes, proporcionalmente ao padrão que desfrutavam anteriormente ao falecimento do segurado, até o teto fixado para os benefícios do RGPS. Como benefício de caráter puramente substitutivo que é, não deveria proporcionar elevação de ganhos àqueles a quem se destina, mesmo porque não é esse o propósito da proteção social previdenciária. Ocorre que, sob a forma como hoje está formatada, a pensão por morte promove uma elevação nos ganhos dos dependentes. Ou

seja, o valor da prestação – ao corresponder a cem por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito, se estivesse aposentado por invalidez na data do seu falecimento –, tende a ser equivalente à renda que a família auferia antes do óbito do instituidor, resultando em um aumento nas disponibilidades financeiras per capita, já que, agora, falecido um de seus membros, o mesmo ingresso mensal será dividido entre menos pessoas. Tal mecanismo se reproduz, ainda, quando ocorre a reversão, em favor dos demais pensionistas, da parcela daquele dependente cujo direito à pensão cessa, o que resulta numa imediata elevação na renda per capita dos beneficiários remanescentes.

Em seguida, a mesma publicação (2009: 25-27), põe em evidência alegadas distorções de funcionalidade que fazem com que o referido benefício previdenciário acabe servindo de complemento da renda mensal dos beneficiários, veja:

ii. Pensão por morte

Quanto à pensão por morte, destaque-se que ela tem como objetivo fundamental suprir as situações de necessidade que se criam para as pessoas que dependem economicamente de segurado que falece, apresentando, assim, como pressupostos de fato, a morte e a dependência econômica.

Como esse tipo de pensão foi concebido, em sua origem, para uma sociedade centrada na família, em que a mulher casada permanecia em seu lar, ocupando-se dos afazeres domésticos e do cuidado dos filhos, era natural o pressuposto da inexistência de renda de sua parte, razão pela qual, no Brasil, tradicionalmente, nunca se impuseram restrições quanto à existência ou não de renda por parte do cônjuge.

Não obstante, os tempos são outros, tendo a mulher, há muito, consolidado sua posição como co-provedora da família, quando não seu principal arrimo, não se justificando que a sociedade seja onerada com o acréscimo da renda de pessoas que já têm asseguradas condições existenciais mínimas, já que contam com ganhos familiares suficientes para tanto.

Intriga, pois, que a legislação brasileira não condicione a concessão desse benefício a uma situação de real dependência econômica ou de necessidade, admitindo sua acumulação não apenas com renda do trabalho, mas também com a aposentadoria.

Destaque-se que o reconhecimento do direito à pensão por morte, desconsiderando-se a percepção de renda por parte do beneficiário, não encontra respaldo técnico ou doutrinário, inexistindo, tampouco, correspondência no direito comparado, já que é consensual a incompatibilidade desta prestação com qualquer renda, inclusive a proveniente do trabalho. É, inclusive, comum que se preveja uma redução proporcional no benefício, quando os ganhos do beneficiário excedam determinado limite.

(...)

Nesse sentido, em inúmeras legislações, constituem requisitos para que o cônjuge supérstite possa habilitar-se à pensão por morte: que apresente idade mínima; seja incapaz para o trabalho; ou que tenha filhos menores a seu cargo; sendo, igualmente, comum, a extinção do benefício, em caso de novo casamento contraído.

Já no que se refere ao valor da prestação, a regra geral, no direito comparado, é que seu montante seja equivalente a aproximadamente a metade do valor do benefício recebido pelo aposentado falecido, e, no caso de orfandade, que cada filho receba uma quarta parte.

A despeito da prática internacional e das considerações doutrinárias, no

Brasil, a pensão por morte: a) possui caráter vitalício; b) independe da situação econômica do beneficiário; c) não se condiciona a qualquer limite mínimo de idade; d) pode ser acumulada com qualquer outro benefício previdenciário; e) corresponde a 100% do valor do salário de contribuição ou da aposentadoria, conforme, respectivamente, o segurado esteja em atividade ou aposentado quando de sua morte.

Os problemas de funcionalidade ressaltados no estudo do Ministério da Previdência Social pressupõem que o objetivo primordial dessa espécie de benefício não seria elevar ou complementar a renda mensal dos dependentes beneficiários, mas substituir-se à renda mensal de subsistência, que antes era representada pelo salário ou pelos proventos do segurado instituidor.

Conforme destaca o documento *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social*, também publicado em 2009 pelo Ministério da Previdência Social, essa discussão já havia tomado parte nos debates promovidos pelo Fórum Nacional da Previdência Social, instituído pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, ainda no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a finalidade de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social, com visão de longo prazo, como retrata o seguinte trecho:

IV – Sobre a Reavaliação das Regras dos Benefícios de Pensão por Morte

Em relação à reavaliação das regras da pensão por morte, não houve consenso nem mesmo entre as respectivas bancadas. Para alguns integrantes do Fórum, as regras vigentes no Brasil não se coadunam com a melhor doutrina e, muito menos, encontram referência no regramento estrangeiro. Nesse sentido, seria fundamental: a exigência de que todos os dependentes comprovassem relação de dependência econômica com o de cujus; que houvesse o cumprimento de um período de carência; e que, em determinadas circunstâncias, houvesse a vinculação do benefício ao cumprimento de determinada idade, exigindo-se que o cônjuge sobrevivente possuísse uma idade mínima, bem como fosse explicitada a incompatibilidade dessa prestação, com os rendimentos do trabalho ou de outro benefício previdenciário.

Por outro lado, para outros integrantes do Fórum, as regras atualmente vigentes deveriam ser mantidas, sem quaisquer alterações (2009: 42).

Cumprir lembrar, por fim, que as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, atingiram tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) administrado pelo INSS quanto o Regime Próprio Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais regidos pela Lei nº

8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Portanto, trata-se de mais uma substancial redução nos direitos previdenciários do funcionalismo público que, além de já terem sofrido a redução do teto dos proventos e pensões para igualá-los ao teto do Regime Geral (art. 40, §§ 14, 15 e 16 da CF/88), recolherem contribuições previdenciárias sobre os proventos e pensões (art. 40, § 18 da CF/88), obrigação inexistente no RGPS, terem idade mínima para aposentarem-se (art. 40, § 1º, III, “a” e “b” da CF/88), algo que também inexistia no RGPS, terão agora de suportar mais essas significativas restrições de direito trazidas pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014 que, obviamente, ainda precisa passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Quando se tem em conta a importância e os essenciais objetivos dos sistemas de previdência social, tanto para a dimensão social, quanto para a dimensão econômica do país, são sempre muito bem-vindas todas as medidas tendentes a aprimorá-lo e a protegê-lo. São dessa índole, por exemplo, as medidas cujo escopo é extirpar os pontos de vulnerabilidade que expõem o sistema aos intermináveis ataques fraudulentos e também aquelas que procuram suprir suas incompletudes, tornando-o mais eficiente no cumprimento de suas finalidades.

Desse modo, é inarredável a conclusão de que o estabelecimento de um prazo mínimo de carência para o recebimento da pensão por morte; a vedação do pagamento de pensão ao condenado pela prática de crime doloso do qual tenha resultado a morte do segurado instituidor; o estabelecimento de um prazo mínimo de casamento ou união estável na data do óbito do instituidor para que o cônjuge, companheiro ou companheira tenham direito ao benefício de pensão; e a estipulação de um limite temporal para o recebimento do benefício de pensão quando o cônjuge, companheiro ou companheira for muito jovem e tiver plenas condições de trabalhar e prover o respectivo sustento, foram positivas porque visaram estacar fraudes ou corrigir distorções que, de uma forma ou de outra, vulneravam o sistema. Assim, tais modificações contribuirão para torná-lo mais hígido e, portanto, mais perene e sustentável no longo prazo.

No entanto, a alteração que amplia de 15 para 30 dias o prazo mínimo de incapacidade total e provisória ou total e definitiva para que o segurado empregado tenha direito de receber auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, bem como a alteração que reduz o valor mensal da pensão por morte de cem por cento para cinquenta por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a

que teria direito são, no mínimo, discutíveis nesse momento. A primeira porque somente transfere do setor público para o setor privado o ônus dos primeiros 30 dias do afastamento do trabalho por motivo de saúde do trabalhador. E a segunda por representar um duro golpe no patamar de rendimento dos dependentes do segurado falecido, ainda que atinja somente os de renda mais elevada. Observe-se que, nesse caso específico, a alteração será de pouco ou nenhum impacto para os dependentes dos segurados especiais (agricultores familiares), haja vista que foi preservado o piso de um salário mínimo, que é o valor dos proventos e pensões pagos à quase todos os segurados especiais e seus dependentes.

A par do que já foi dito, é curioso observar que a Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, talvez em razão do açodamento de final de ano, terminou criando algumas anomalias nas regras previdenciárias. Com efeito, ao dar vigência imediata ao art. 60, § 6º, e também manter a vigência do art. 59, parágrafo único da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, até 1º março de 2015, a MP deu vigência simultânea a dois dispositivos idênticos, ainda que por um curto período de tempo.

Por outro lado, como salientou Frederico Amado (2015), houve uma indevida supressão do prazo mínimo de incapacitação para gozo do auxílio-doença para várias categorias. Antes, o *caput* do art. 59 da Lei 8.213/91 previa que o auxílio-doença seria devido ao segurado que ficasse incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. Com sua expressa revogação pelo art. 6º da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, o assunto passou a ser disciplinado pela nova redação dada ao art. 60 da Lei 8.213/91, nos seguintes termos:

Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado que ficar incapacitado para seu trabalho ou sua atividade habitual, desde que cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei:

I- ao segurado empregado, a partir do trigésimo primeiro dia do afastamento da atividade ou a partir da data de entrada do requerimento, se entre o afastamento e a data de entrada do requerimento decorrerem mais de quarenta e cinco dias; e

II- aos demais segurados, a partir do início da incapacidade ou da data de entrada do requerimento, se entre essas datas decorrerem mais de trinta dias.

Como se pode perceber, o *caput* desse artigo é omissivo quanto ao limite mínimo de incapacidade. Quanto ao segurado “empregado” não há dúvida, pois além do que já dispõe o inciso I, o § 3º esclarece que durante os primeiros trinta dias

consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença ou de acidente de trabalho ou de qualquer natureza, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.

No entanto, para os demais segurados (empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial, contribuinte individual e segurado facultativo) não há, teoricamente, nenhum impedimento para que eles requeiram a concessão do auxílio-doença para curtíssimos períodos de incapacitação, de até mesmo de um dia, o que pode inviabilizar completamente o serviço de perícias do INSS.

Essa situação pode, em tese, beneficiar os segurados especiais, assim como as demais categorias mencionadas. Apesar disso, trata-se, aparentemente, de um equívoco do legislador, que possivelmente será corrigido em breve.

Numa primeira análise, as alterações trazidas pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, não parecem homenagear a noção de que os gastos com a previdência social não são meros custos, mas, efetivamente, investimentos que, via de regra, convertem-se em desenvolvimento socioeconômico para o país.

De outra parte é necessário ponderar que elas podem ter sido motivadas pelo paradoxo existencial do próprio Estado do bem-estar social, retratado no Capítulo I, que leva algumas correntes doutrinárias a associarem-no a uma ideia de crise quando, na verdade, a crise pode ser apenas do sistema econômico. Via de regra, a ideologia neoliberal que norteia esse tipo de análise não leva em conta que o investimento em Previdência Social pode ser decisivo para ajudar o mercado a arrostar e superar as crises.

2 TEMAS EM DISCUSSÃO NO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

No presente item serão trazidos à baila outros pontos sensíveis da legislação previdenciária que vem sendo debatidos nas instâncias internas do Ministério da Previdência Social e que podem, de uma maneira ou de outra, impactar na proteção previdenciária dos agricultores familiares (segurados especiais) caso venham a sofrer algumas das modificações cogitadas. E isso não é algo tão improvável de acontecer, haja vista as recentes alterações promovidas na legislação previdenciária pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, cuja maioria também vinha sendo discutida pelo Ministério. Assim, é razoável

conjecturar que as demais opções consideradas podem, mais cedo ou mais tarde, vir a ser implementadas.

O plano de benefícios instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, prevê, para o RGPS, os benefícios arrolados a seguir. Para os segurados: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; e auxílio-acidente. Para os dependentes: pensão por morte e auxílio-reclusão. Para os segurados e dependentes, indistintamente: serviço social e reabilitação. Tudo isso para as populações urbanas e rurais em cumprimento aos princípios constitucionais da universalidade da cobertura e do atendimento e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços.

Trata-se, portanto, de um sistema de grande alcance social e de largo espectro de cobertura de riscos sociais que exige constantes debates, estudos, e pesquisas que possam contribuir para o seu aperfeiçoamento e perenização.

Exatamente por essas razões, o Ministério da Previdência Social promove um debate quase que diuturno dos temas mais sensíveis relacionados à Seguridade Social brasileira, contrastando-os não somente com os princípios constitucionais que regem o sistema interno, mas também com os sistemas previdenciários de outros países para medir o seu grau de desenvolvimento e eficácia, como vem sendo demonstrado ao longo desse texto.

Além dos debates que culminaram com as recentes mudanças na legislação promovidas pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, algumas delas já tratadas no item anterior, existem vários outros pontos em debate nos diversos órgãos daquele Ministério, que serão sucintamente abordadas a seguir, sempre com ênfase para os eventuais impactos que podem advir para os segurados especiais.

O estudo *Previdência Social: Reflexões e Desafios*, produzido pelo Ministério da Previdência Social em 2009, por exemplo, condensa de forma minuciosa algumas das principais inquietudes dessa pasta.

Depois de fazer um histórico e um breve diagnóstico do Regime Geral de Previdência Social brasileiro, o estudo tece comentários sobre *o modelo de proteção atual e suas fontes de financiamento, seus principais desafios e oportunidades, as medidas de gestão e suas limitações na promoção de ajustes estruturais* e, por fim, sobre suas *perspectivas de médio e longo prazo*. Dentro do

tópico *principais desafios e oportunidades* são abordados, ainda, *questões relacionadas aos benefícios*, tais como problemas de *funcionalidade* e de *ajuste de parâmetros* e também *questões relacionadas ao custeio*.

No que concerne ao *modelo de proteção atual e suas fontes de financiamento*, um dos principais motivos de inquietude diz respeito ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto expressamente no *caput* do art. 201, da Constituição Federal de 1988, e, também, de forma indireta no § 5º do art. 195, ao estabelecer que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

O objetivo primordial do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é manter a correlação entre benefício e custeio, de forma a garantir a estabilidade do sistema. Em suma, o equilíbrio *financeiro* é o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo de um determinado exercício financeiro. Por sua vez, o equilíbrio *atuarial*, pode ser entendido como esse mesmo equilíbrio entre receitas e despesas só que mantido ao longo de várias décadas. Ele é calculado por meio do chamado *cálculo atuarial* que trabalha com inúmeras variáveis, estatísticas e projeções de crescimento ou retração tanto da receita quanto da despesa.

Nada obstante esse princípio faça parte do ordenamento constitucional brasileiro desde 1965, quando a Emenda Constitucional nº 11, de 1965, acrescentou o parágrafo 2º ao art. 157, da Constituição Federal de 1946, o dispositivo não vem sendo devidamente atendido. Pelo contrário, os desequilíbrios nas contas da Previdência Social brasileira têm sido crescentes e sucessivos nas últimas décadas, o que exige tanto dos gestores públicos quanto de toda a sociedade um enorme esforço para sanar essa anormalidade. Evidente que não há soluções mágicas. As dimensões do país, do próprio sistema, e da massa de segurados indicam a impossibilidade de soluções simplistas. Possivelmente, elas passam pela criação de fontes alternativas de custeio, combate às fraudes e sonegações fiscais e busca obstinada do aumento de eficiência do sistema. Caso contrário, corre-se o risco de implementação de soluções superficiais e casuísticas que, via de regra, optam comodamente pela pura e simples redução ou supressão de direitos.

No que concerne aos *principais desafios e oportunidades* a percepção é de que não há falhas intrínsecas no modelo geral de previdência social pública adotado no Brasil. Aliás, levando em conta o rol de eventos e riscos sociais cobertos, a diversidade e extensão da clientela segurada, e até mesmo a pluralidade

e relativa consistência das fontes de financiamento estabelecidas, o sistema de previdência brasileiro ocupa posição de vanguarda dentre os seus congêneres no plano internacional.

Na análise empreendida se verifica que a maior parte das disfunções resultaria de opções equivocadas, mormente as que confundem “previdência” com “assistência social” ou com outras políticas compensatórias. De fato, houve outrora acirrada discussão acerca da natureza “previdenciária” ou “assistencial” dos benefícios pagos aos trabalhadores rurícolas, uma vez que eles são mantidos praticamente sem a contrapartida da contribuição da clientela diretamente beneficiada, ponto que será retomado mais adiante.

De todo modo, o próprio estudo informa (2009: 23) que a posição da Secretaria de Políticas de Previdência Social é de que está superada a discussão acerca da eventual natureza não previdenciária dos benefícios rurícolas devidos pelo RGPS, sendo essas prestações consideradas, atualmente, como plenamente compatíveis com os princípios gerais orientadores da proteção social previdenciária.

Ainda no que concerne aos *principais desafios e oportunidades* são apontadas dificuldades no RGPS relacionadas tanto à formatação dos benefícios quanto à estruturação do custeio.

No que diz respeito aos benefícios, as dificuldades seriam tanto de natureza funcional, quanto de natureza paramétrica. A primeira se refere a possíveis distorções nas finalidades de um ou outro benefício. A segunda se refere a insuficiências, ausências e/ou inadequações de requisitos legais de concessão. Mas, nenhuma nem outra chega a comprometer a finalidade da proteção social almejada.

Quanto ao custeio, os principais problemas estariam relacionados com a insuficiência de alíquotas ou à inadequação de bases de incidência e também com o modelo de renúncia fiscal previdenciária habitualmente empregado.

Dentre os benefícios previdenciários que teoricamente apresentam problemas de *funcionalidade* por “elevar”, indevidamente, a renda mensal dos beneficiários estariam a pensão por morte, as aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e por invalidez, além do auxílio-doença

No que concerne à teórica distorção de funcionalidade da pensão por morte, que estaria elevando a renda mensal dos dependentes ao invés de apenas mantê-la, ela já foi satisfatoriamente debatida no item anterior e, portanto, não será reverberada nesse momento.

Quanto à possível distorção de funcionalidade das aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e por invalidez, ela estaria ocorrendo porque a contribuição previdenciária não incide sobre os respectivos proventos, que são calculados com base em cem por cento dos salários brutos de contribuição que entram no cálculo. Desse modo, estaria ocorrendo um incremento imediato do montante dessa parcela na renda líquida que anteriormente auferia o trabalhador. Dito por outras palavras, antes de se aposentar parte do salário recebido pelo trabalhador era descontado para pagar a contribuição previdenciária. Ao aposentar-se, o trabalhador passa a receber proventos de valor igual, ou muito parecido ao antigo salário, mas sem o desconto da parcela do recolhimento previdenciário que não incide sobre os proventos pagos pelo RGPS.

No caso em debate, a própria existência da distorção é algo bastante discutível. Todavia, admitindo que ela exista em determinadas situações e que eventualmente venha a ser corrigida, teoricamente ela não trará impactos para os benefícios de aposentadoria por idade e por invalidez pagos ao segurado especial. Isso porque o valor de tais benefícios, para essa categoria de segurados, já é expressamente fixado no importe de um salário mínimo, segundo o que estabelece o art. 29, § 6º c/c art. 39, I da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Em se tratando de segurados especiais, na maioria dos casos inexistem salários-de-contribuições e, portanto, não há falar-se em cálculo do salário-de-benefício para essa categoria. No que concerne à aposentadoria por tempo de contribuição, a legislação não prevê a possibilidade de sua concessão para os segurados especiais, a menos que eles contribuam como segurados facultativos como permite o art. 39, II da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, algo raro de acontecer.

Segundo o estudo *Previdência Social: Reflexões e Desafios*, produzido pelo Ministério da Previdência Social (2009: 24), a hipotética distorção de funcionalidade do auxílio-doença ela estaria ocorrendo porque:

A despeito de a renda mensal inicial dessa prestação corresponder a noventa e um por cento do salário de benefício, evitando-se, assim, que haja (sic) ganhos adicionais correspondentes à contribuição previdenciária que deixa de ser paga pelo trabalhador, o modelo de atualização monetária, atualmente aplicado aos salários de contribuição – que constituem a base de cálculo do salário de benefício –, leva, com frequência, a uma renda mensal inicial desse benefício superior ao rendimento que o trabalhador auferia quando em atividade. Ressalte-se que, além da incompatibilidade desse ganho extra com a finalidade da proteção social que, na espécie, se pretendeu instituir, esse acréscimo nos ganhos do segurado tem

desestimulado o seu retorno à atividade. E isto é um fato grave, em um país que adota modelo previdenciário público de repartição simples e que vem experimentando um rápido decréscimo na relação entre trabalhadores ativos e inativos, como é o caso do Brasil.

Considerando-se as finalidades perseguidas com a instituição dos benefícios até aqui mencionados, a distorção representada pela elevação da renda dos beneficiários desvia do caráter substitutivo que deveria marcar suas prestações. Trata-se de fato também eticamente reprovável, porque os recursos financiadores desse plus são retirados da sociedade, sob o fundamento do dever geral de solidariedade social que é a todos imposto.

Entretanto, essa possível distorção já foi corrigida pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014 que acrescentou o parágrafo 10 ao art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, assim redigido:

§ 10. O auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos doze salários-de-contribuição, inclusive no caso de remuneração variável, ou, se não alcançado o número de doze, a média aritmética simples dos salários-de-contribuição existentes.

Do mesmo modo, trata-se de alteração que também não afeta o benefício pago ao segurado especial a título de auxílio-doença porquanto ele também é expressamente fixado no valor de um salário mínimo (art. 39, I da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

Dentre os benefícios previdenciários que teoricamente apresentam problemas de *funcionalidade* por “complementar” indevidamente a renda mensal dos beneficiários estariam as aposentadorias por tempo de contribuição e por idade e, novamente, a pensão por morte.

No que concerne à teórica distorção de funcionalidade das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, que estariam complementando a renda mensal dos segurados ao invés de apenas substituí-la, ela estaria ocorrendo porque entende-se que a Previdência Social é um seguro de renda para aqueles que, temporária ou permanentemente, perderam a capacidade de trabalho. E os benefícios dela advindos deveriam ser de natureza eminentemente substitutiva, uma vez que a política de complementação de renda não faria parte dos seus objetivos.

Assim sendo, nada obstante o sistema previdenciário brasileiro admita a concessão dessas aposentadorias, e também da pensão por morte, independentemente da continuidade da percepção de renda decorrente da atividade remunerada, o entendimento é de que não há justificativa plausível, do ponto de

vista técnico, que ampare a acumulação integral de alguns benefícios pagos pelo RGPS com a renda proveniente do trabalho. A única exceção, prevista pelo próprio sistema, é a aposentadoria por invalidez, cujo requisito básico para a concessão é, justamente, a incapacidade laborativa e, portanto, o afastamento da atividade laboral.

No que concerne às aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, cuja concessão não está condicionada ao afastamento da atividade laboral, o que permite aos aposentados continuarem trabalhando ou voltam ao mercado de trabalho a qualquer momento, haveria ainda um outro efeito lesivo. Entende-se que essa possibilidade de acumulação dos proventos da aposentadoria com a renda do trabalho representaria mais um obstáculo aos trabalhadores mais jovens que ainda estão em busca de uma oportunidade no mercado de trabalho. Isso porque, muitas das vagas disponíveis permanecem ocupadas por quem, teoricamente, deveria estar na inatividade. Dessa forma, enquanto os aposentados utilizam o sistema para viabilizar uma segunda renda, os mais jovens ficam sem nenhuma, pois a vaga do mercado de trabalho que poderia lhe beneficiar continua ocupada. Além disso, no caso específico das aposentadorias por tempo de contribuição, os maiores beneficiados por essa conjuntura seriam, justamente, os trabalhadores de maior escolaridade, maior remuneração, e maior empregabilidade.

Essas razões, aliadas às políticas de geração de emprego e renda, levam a maioria dos países, mormente os mais desenvolvidos, a condicionarem a concessão da aposentadoria à cessação do vínculo de trabalho e, caso haja retorno do trabalhador à atividade, a determinarem uma redução proporcional no valor dos respectivos proventos.

Entretanto, não se pode olvidar que a possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com renda do trabalho no Brasil foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.721-3/DF, que expressamente admitiu a permanência no emprego do trabalhador aposentado.

Para o Ministério da Previdência Social essa interpretação institucionalizou, por via oblíqua, a mutação do benefício que deixou de ter o caráter de substituição da renda e passou a ter o caráter de complementação da renda. Conjectura-se que uma das razões que podem ter levado o STF à essa decisão

tenha sido a falta de clareza conceitual e finalística dos sistemas de previdência públicos e privados que são norteados por premissas e propósitos diversos.

As discussões acima, caso venham motivar alguma alteração legislativa, merecem especial atenção no que concerne aos segurados especiais uma vez que eles integram a parcela mais desfavorecida da população. Conseqüentemente, a possibilidade de acumulação de um salário mínimo de proventos ou de pensão com os parcos rendimentos do trabalho no campo, para aqueles que ainda conseguem desempenhar algum labor, é uma maneira de dar um pouco mais de dignidade a esse segmento historicamente alijado dos benefícios do crescimento econômico do país.

No que concerne à teórica distorção de funcionalidade da pensão por morte, que estaria complementando a renda mensal dos dependentes ao invés de apenas substituí-la ou mantê-la, o debate já foi realizado no item anterior.

Sobre a pensão, basta lembrar que a maioria das modificações implementadas pela recente Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, e que provocaram significativos impactos em seus valores, duração etc., são fruto de discussões que já vinham sendo mantidas nas instâncias internas do Ministério da Previdência Social. Além disso, as profundas alterações incidentes sobre esse benefício subtraíram-lhe todo e qualquer viés de complemento de renda que porventura ostentasse antes.

Conforme já expressado, a alteração dos valores da pensão não deve impactar as pensões instituídas pelos segurados especiais uma vez que foi preservado o piso de um salário mínimo, já vigente para a maioria dos benefícios pagos aos trabalhadores ou dependentes desse segmento. Portanto, no que concerne às novas regras da pensão por morte, essa categoria de segurados deve sofrer apenas os impactos atinentes ao estabelecimento de um prazo mínimo de casamento ou união estável na data do óbito do instituidor para que o cônjuge, companheiro ou companheira tenham direito ao benefício de pensão e do estabelecimento de um limite temporal para o recebimento do benefício de pensão quando o cônjuge, companheiro ou companheira for muito jovem e tiver plenas condições de trabalhar e prover o respectivo sustento.

Consoante ressaltado alhures, os problemas de funcionalidade mencionados no estudo do Ministério da Previdência Social pressupõem que o objetivo primordial dos benefícios afetados não seria elevar ou complementar a

renda mensal do próprio segurado ou de seus dependentes, mas sim substituir-se à renda mensal indispensável para a subsistência que, para o aposentado, era representada pelo salário, e para o pensionista, pelos salários ou proventos do segurado instituidor.

Dando continuidade ao tópico *principais desafios e oportunidades* são abordadas a seguir questões relacionadas aos *ajustes de parâmetros*. São consideradas paramétricas as inconsistências relacionadas às condições ou requisitos legais específicos para a concessão de determinada prestação. Tais inconsistências podem estar relacionadas à inexistência de um ou outro requisito ou às inadequações que impliquem distorções nas finalidades da proteção social.

No RGPS apresentariam disfunções paramétricas os benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria especial. É, de igual modo, objeto de questionamento a redução de cinco anos para a aposentadoria por tempo de contribuição do professor e para a aposentadoria por idade do trabalhador rural.

Não se ignora que todas essas controvérsias são de indubitável interesse não só para o conjunto dos segurados, mas para toda a sociedade, ante as potenciais alterações que podem gerar nas regras atuais. Todavia, a finalidade do presente estudo impõe que seja abordada somente a última, por ser a única potencialmente impactante para a proteção dispensada ao segurado especial.

O entendimento consignado no estudo realizado pelo Ministério da Previdência Social é de que, embora seja fruto da opção política do constituinte originário, cuja finalidade era resgatar a enorme dívida social existente para com o trabalhador rural (que não contava, até 1988, com regras que lhe propiciassem adequada proteção social previdenciária), a redução, em cinco anos, do tempo exigido para a aposentadoria por idade do trabalhador rural, não tem mais razão de ser. A compreensão é de que a aposentadoria diferenciada, com redução da idade em cinco anos, não conta com as justificativas de outrora, uma vez que hoje a realidade do trabalhador rural seria diferente.

Para ilustrar a discussão, transcreve-se abaixo um breve trecho do multicitado estudo (2009: 28):

Com efeito, desde a promulgação da Constituição da República, em 1988, muito se modificou a situação do trabalhador rural brasileiro. Esta modificação se deveu não somente a sua maior e melhor organização como

categoria profissional, mas, sobretudo, aos benefícios decorrentes das políticas sociais implementadas, nos últimos anos, pelo Governo Federal. A partir daí, transformou-se, substancialmente, o perfil social, demográfico e econômico desse trabalhador, nos vinte e um anos transcorridos desde a inauguração da nova ordem constitucional.

Assim, a situação fática que, outrora, conferiu fundamento ao tratamento diferenciado instituído para o trabalhador rural, desde a versão original do art. 201 da Carta Maior, deixou de existir, ao menos em sua inteireza original. Importante fazer a reavaliação do referido artigo, a fim de se evitar que uma medida de gênese compensatória se transmudasse em dispositivo portador de tratamento injustificado. Não há como negar que, sob o aspecto previdenciário, são cada vez menos providos de fundamentação técnica os limites de idade diferenciados para fins de aposentadoria dos trabalhadores rurais – 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem – em oposição aos urbanos – 60 anos para a mulher e 65 para o homem.

Quanto aos seus propósitos, o texto é direto e objetivo, não demandando maiores comentários. No entanto, cuida-se de discussão que pode impactar significativamente a vida do segurado especial, sendo imperioso o aprofundamento do debate antes de qualquer medida a ser encaminhada nesse sentido. O argumento de que as políticas sociais implementadas nos últimos anos pelo Governo Federal teriam transformado, substancialmente, o perfil social, demográfico e econômico dos trabalhadores rurais, por exemplo, é bastante discutível. Ante a inexistência de dados oficiais capazes de comprovar com segurança essa “substancial transformação” da realidade do trabalhador rural brasileiro, seria, no mínimo, temerária qualquer medida tendente a suprimir o redutor etário incidente na aposentadoria por idade do trabalhador rural nesse momento.

São incontestáveis os avanços no plano socioeconômico experimentados pela sociedade brasileira, em praticamente todos os setores, nas últimas décadas. Desse modo, é possível que em um ou outro ponto do extenso território nacional os trabalhadores e pequenos produtores rurais tenham atingido níveis satisfatórios de qualidade de vida e de produtividade. Entretanto, pelo menos empiricamente, ainda não veio a lume, para a maioria dos trabalhadores rurais, uma transformação da realidade com envergadura suficiente para bancar a cogitada alteração.

Na verdade, a extenuante rotina laboral ainda vivenciada por quem retira, legitimamente, o sustento das duras lidas do campo, parece sugerir o contrário. O que ainda se observa no dia-a-dia dos trabalhadores rurais mais humildes, dentre eles os segurados especiais, é uma acentuada precariedade no acesso aos insumos básicos e às modernas tecnologias desenvolvidas para lavrar a terra, seja em razão dos preços proibitivos, seja em razão dos obstáculos burocráticos para obtenção de

crédito, seja em razão da ausência de apoio técnico especializado por parte os órgãos públicos, e assim por diante. Ao contrário do que conclui o referido estudo, esse cenário, aparentemente, ainda justificará, por um par de anos, a manutenção do redutor etário para aposentação do genuíno trabalhador rural.

Finalizando o tópico *principais desafios e oportunidades* o estudo do Ministério da Previdência Social aborda algumas questões relacionadas ao custeio do sistema, dentre elas a *possibilidade de progressiva substituição da folha de pagamento como base de incidência da contribuição previdenciária*; o modelo de *renúncias de contribuições previdenciárias*; e o *modelo de financiamento instituído para o setor rural*.

A fidelidade aos objetivos da presente dissertação não permite maiores comentários acerca dos dois primeiros itens, embora não se ignore o delicado cenário envolvendo as renúncias previdenciárias, principalmente no que concerne às chamadas entidades “pilantrópicas”. Desse modo, as considerações a seguir cingem-se à questão relacionada ao *modelo de financiamento instituído para o setor rural*.

O estudo reconhece expressamente a importância da incorporação dos trabalhadores rurais brasileiros ao Regime Geral de Previdência Social tido como um dos maiores e mais ousados programas de inclusão previdenciária de que se tem notícias no mundo e que deu ampla efetividade ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento previsto na Constituição Federal de 1988.

Também admite que em razão das peculiares características das atividades desenvolvidas nesse setor, das relações laborais nele estabelecidas, e da vulnerabilidade do segmento social envolvido, a proteção social previdenciária do trabalhador rural necessita ser fortemente subsidiada.

Nada obstante, a compreensão é de que haveria uma espécie de lacuna no modelo de custeio desse segmento, mormente porque as atuais bases de financiamento não estariam conseguindo promover o adequado custeio das despesas com o pagamento dos benefícios dessa parcela de segurados, apesar da forte expansão experimentada pelo setor agrícola nos últimos anos.

Argumenta-se, ainda, que embora os atuais custos dessa cobertura sejam aceitáveis e razoáveis diante dos incontestáveis benefícios sociais proporcionados aos próprios segurados e ao conjunto da sociedade, a racionalidade que norteia o sistema de previdência social impõe, por princípio, que seja buscada sua

sustentabilidade. Para tanto, conclui que são necessários ajustes nos mecanismos de financiamento dos benefícios rurais de maneira a promover, ainda que de forma gradual, o equilíbrio entre as receitas e despesas desse setor, como já ocorre no setor urbano.

De outra parte, reconhece que, especificamente quanto aos segurados especiais, as modificações introduzidas pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, nas Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, autorizando, por exemplo, a contratação de empregados por curtos períodos sem maiores formalidades, aperfeiçoaram significativamente os mecanismos de contribuição desse segmento.

Conforme já referido, toda medida que venha contribuir para o fortalecimento e aprimoramento do sistema, extirpando pontos de vulnerabilidades e suprimindo pontos de incompletude, tanto no custeio quanto na concessão dos benefícios, é bem-vinda.

No entanto, quando a discussão envereda pela discrepância dos volumes de arrecadação entre os setores urbano e rural, não se pode olvidar o mais essencial de todos os princípios que regem o sistema previdenciário e sem o qual ele não poderia sequer ser concebido, qual seja, o princípio da solidariedade, previsto expressamente no art. 3º inciso I da Constituição Federal de 1988.

Conforme sublinha Wladimir Novaes Martinez (2001: 74), o princípio da solidariedade é fundamental, ocupando posição nuclear na estrutura da seguridade social, haja vista que sua ausência comprometeria a própria existência e organização dos sistemas previdenciários.

Desse modo, a existência da discrepância, em si, não parece ser a melhor justificativa ao se concluir pela necessidade de ajustes nos mecanismos de financiamento, mas sim a busca pelo equilíbrio entre as receitas e despesas do sistema considerado em sua totalidade.

Outro ponto rapidamente debatido no estudo *Previdência Social: Reflexões e Desafios*, do Ministério da Previdência Social (2009: 33-34), diz respeito às *medidas de gestão e suas limitações na promoção de ajustes estruturais*. São abordados, por exemplo, embora de forma superficial, o investimento em medidas de gestão destinadas a melhorar a qualidade do gasto previdenciário e potencializar sua receita com medidas tendentes a: coibir a evasão previdenciária; intensificar o combate sistemático à sonegação e às fraudes perpetradas contra os cofres da previdência social; aperfeiçoar o modelo de gestão de riscos; racionalizar

procedimentos e sistemas; melhorar o atendimento ao público; ampliar a proteção social; elaborar acordos, bilaterais e multilaterais, de previdência social e de cooperação técnica etc. No entanto, a análise de alguns desses temas será retomada de forma mais detida no próximo item.

Por fim, quanto às *perspectivas de médio e longo prazo* do sistema, uma das principais preocupações do modelo previdenciário de repartição simples, que é o adotado no Brasil, é a evolução demográfica ou, mais especificamente, a transição demográfica ocorrida no país. Esse fenômeno pode ser entendido como o processo de mudança no perfil etário da população, corolário da redução das taxas de natalidade e de mortalidade ao longo do tempo.

A principal consequência dessa transição, geralmente associada à melhoria das condições de vida, é o envelhecimento da população. E no Brasil, ela vem ocorrendo de forma vertiginosa, o que provocou, por exemplo, um salto da expectativa de vida do brasileiro de 52,5 anos em 1970, para 68,55 anos em 2000.

Nada obstante isso represente avanços do ponto de vista social, para o RGPS, nos moldes da estruturação atual, seus efeitos são impactantes. Tanto ao se considerar o envelhecimento resultante da queda da natalidade, conhecido como “envelhecimento pela base”, quanto ao se considerar o envelhecimento resultante da queda da mortalidade entre idosos, denominado “envelhecimento pelo topo”. Máxime porque no Brasil os dois fenômenos vêm ocorrendo de forma simultânea.

Na primeira hipótese, o conseqüentário é a redução da proporção de jovens em relação aos idosos na composição da população, o que resulta na diminuição da relação entre trabalhadores ativos e inativos e, conseqüentemente, na redução relativa do volume de contribuições.

No segundo caso, a consequência é o aumento da proporção de idosos em relação aos jovens, sobre onerando o sistema, mas, agora, do ponto de vista das prestações que serão por ele suportadas. Tanto em razão da existência de um maior número de pessoas inativas na sociedade, quanto pela ampliação do tempo médio que os benefícios são mantidos, em razão da maior sobrevivência dos idosos.

No entanto, além da evolução demográfica, o desempenho da economia é outra variável de capital importância para os modelos de repartição simples. Essa variável, por sua vez, está umbilicalmente ligada aos ciclos econômicos de retração e prosperidade, que também contam com dinâmicas e variáveis próprias e complexas, extremamente difíceis de serem aquilatadas com precisão.

Acerca desses aspectos transcreve-se, abaixo, um ilustrativo trecho do estudo desenvolvido pelo Ministério da Previdência Social (2009: 37) que, além de contribuir para as reflexões, dá pistas do que vem norteando as discussões quando está em foco o médio e o longo prazo do sistema previdenciário:

Plausível, portanto, que o ajuste do modelo previdenciário brasileiro, no futuro, passe por uma nova pactuação entre as gerações, na qual sejam introduzidos estímulos a que a aposentadoria seja postergada na medida do aumento da expectativa de vida. Esta é a forma de ajuste que, no direito comparado internacional, tem sido aplicada por todos os países. Também precisará ser alterada a visão, que a sociedade brasileira possui hoje do benefício previdenciário como se fosse um suplemento da renda do trabalho ou mesmo uma “indenização” pelo tempo de trabalho formal, substituindo este conceito pelo de uma prestação advinda da solidariedade do pacto das gerações, que custa esforço aos que a financiam, e que deve ser paga àqueles que preenchem critérios objetivos de elegibilidade e vulnerabilidade. Em adição ao regime básico de previdência, torna-se também cada vez mais relevante a Previdência Complementar (...).

Uma conclusão que parece inarredável quanto a esse assunto é que, de fato, o pacto intergeracional representado pela Previdência Social contém uma interessante particularidade, qual seja, quem elabora as regras é a geração atual, mas quem paga a conta são as gerações futuras que, na maioria das vezes, sequer nasceu e, portanto, não pode discutir as cláusulas desse “contrato de gerações”.

Essa enorme responsabilidade da geração atual eleva significativamente o grau de importância das discussões mantidas tanto pelo Ministério da Previdência Social quanto pelos demais setores da sociedade acerca dos temas previdenciários. O aprofundamento do debate tem o condão de inibir soluções casuísticas, açodadas, superficiais, ou de vieses acentuadamente ideológicos. E isso é algo extremamente auspicioso para a vitalidade do sistema. Os fatos demonstram, por si, a estratégica importância da Previdência Social para o atingimento dos fins últimos do Estado do bem-estar social.

3 OUTROS TEMAS CONTROVÉRSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Esse último tópico ocupar-se-á de alguns temas que, momentaneamente, parecem não figurar na agenda de discussões prioritárias do Ministério da Previdência Social, mas que, cedo ou tarde, deverá integrá-la ou reintegrá-la, visto que também denotam vulnerabilidades e incompletudes capazes de abalar a higidez

do sistema e gerar efeitos nefastos para os beneficiários, incluindo os segurados especiais.

A geração atual, ao analisar a Previdência Social como um pacto entre gerações, não pode descurar-se do enfrentamento de nenhuma questão que possa impactar a legítima expectativa das gerações futuras de também dispor de um sistema de previdência sólido, confiável e sustentável.

Dessa maneira, seguem breves comentários acerca de alguns pontos sensíveis do atual sistema previdenciário brasileiro que, em razão de sua alta complexidade, não devem ter seu enfrentamento postergado.

Advirta-se, no entanto, que a seleção dos pontos que se seguem não exclui a existência de vários outros também merecedores de reflexão.

3.1 Combate aos crimes e às fraudes

Não é que o combate aos crimes e aos mais variados tipos de fraudes não esteja entre as preocupações do Ministério da Previdência Social. Pelo contrário, seria leviano não reconhecer o esforço do Ministério nessa área com amíúde criação de forças-tarefa em parceria com a Polícia Federal, Ministério Público Federal e outros órgãos públicos para fiscalizar e combater as irregularidades. Muitas dessas ações resultam em prisões de fraudadores, autuações e cobrança de sonegadores, cassação de benefícios irregulares, e assim por diante. Não obstante, pelo menos no plano empírico, a sensação é de que ainda há um largo espaço para avançar quantitativa e qualitativamente com medidas de combate aos crimes e às fraudes.

São inúmeras as possibilidades delitivas em desfavor do sistema previdenciário. Dentre outras: apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, CP); inserção de dados falsos (art. 313-A, CP); alteração não autorizada no sistema informatizado da Previdência (art. 313-B, CP); sonegação de contribuição (art. 337-A); divulgação de informações sigilosas ou reservadas (art. 153, § 1º, CP); falsidade documental (art. 296, 1º); falsificação de documento público (art. 297); violação de sigilo funcional (art. 325, §§ 1º e 2º, CP); estelionato cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência (art. 171º § 3º, CP) etc.

Os acurados objetivos dessa dissertação não autorizam digressões aprofundadas na seara penal. Dessa maneira, assinale-se, apenas, que alguns desses delitos são “comuns”, ou seja, podem ser praticados por qualquer pessoa em desfavor da Previdência Social. Outros são “próprios”, ou seja, só podem ser praticados por pessoas que satisfaçam alguma condição personalíssima, tal como a condição de servidor público. Para alguns deles o objetivo da ação delitiva é a evasão fiscal das contribuições ou outras importâncias destinadas à previdência social, ou seja, do crédito público de natureza fiscal/previdenciária. Para outros a meta é a obtenção de vantagem ilegal em desfavor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), leia-se: obtenção de benefícios ilegais.

A Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, concebida pelo Ministério da Previdência Social, trouxe avanços significativos à legislação penal brasileira. É fruto dessa lei, por exemplo, a inserção no Código Penal das capitulações contidas nos referidos artigos 168-A, 313-A, 313-B, e 337-A. No entanto ainda subsistem muitas deficiências.

A alteração que acrescentou o parágrafo 3º ao art. 297, do Código Penal, que tipifica o crime de “falsificação de documento público”, por exemplo, nada agregou. Controvérsias à parte, segundo o denominado “princípio da consumação (ou da absorção)” o crime-meio é absorvido pelo crime fim quando aquele, por si só, não ostenta potencialidade lesiva. Nesse sentido é a Súmula nº 17 do STJ. Sendo assim, via de regra, a referida conduta estará subsumida pelo crime de “sonegação de contribuição previdenciária” (337-A, CP) ou pelo “estelionato” cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência (art. 171º § 3º, CP).

Ao mesmo tempo, é inescusável a omissão em adotar tipificação própria, cominando pena mais gravosa, à obtenção fraudulenta de benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios etc.), cujos efeitos deletérios têm sido devastadores para o erário.

Informações contidas no *site Crimes do colarinho branco*, que discute crimes contra a ordem previdenciária e contra a ordem tributária, dentre outros, por exemplo, registra que uma checagem feita pelo Tribunal de Contas da União em 7.053 benefícios, no ano de 2006, detectou, entre outras irregularidades, o pagamento de 1.000 benefícios a pessoas que já haviam falecido e o emblemático caso de 73 benefícios em nome de uma só pessoa. Expressiva parcela dessas

irregularidades é cometida pelos próprios segurados ou seus dependentes/sucessores.

Um dos fatores que contribui para o alto índice de fraudes é o fato de o Brasil não contar com um sistema unificado e fidedigno de identificação. Nada obstante a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, ter instituído o número único de Registro de Identidade Civil, também denominado “registro único”, ele ainda não foi devidamente implantado. Desse modo, a confiabilidade das carteiras de identificação fornecidas pelos órgãos de segurança das 27 unidades da federação, que não contam com uma comunicação efetiva entre si, fica extremamente comprometida, não sendo incomum a prisão de falsários com várias delas. O controle dos óbitos é igualmente deficitário, acarretando vultosos prejuízos para o erário com o pagamento de benefícios a pessoas já falecidas.

Algo parecido assola a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Tanto na obtenção do documento, quanto na inserção de fictícios vínculos de emprego com a finalidade precípua de burlar a Previdência Social.

Outra fonte de preocupação é o irracional crescimento do número de benefícios por incapacidade ocorrido nos últimos anos, parte dele fruto da atuação de quadrilhas especializadas em produzir e repassar aos segurados falsos exames, relatórios, dossiês e outros “documentos” médicos.

No entanto, embora graves, a maioria das fraudes envolvendo os benefícios previdenciários ou assistenciais, terminam sendo tipificados como estelionato qualificado (art. 171, §3º, CP) em razão do mencionado “princípio da consumação (ou da absorção)”.

Conforme lembram, ainda, os estudos contidos no *site Crimes do colarinho branco*, muitas outras condutas extremamente lesivas à seguridade social ainda não contam com adequado tratamento legal. Cite-se, por exemplo, as fraudes tendentes a simular os requisitos necessários para receber os benefícios fiscais das entidades filantrópicas (art. 150, VI, “c” e art. 195, §7º, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 9º, IV, “c” e art. 14, do Código Tributário Nacional). Esses ardis, cuja fiscalização encontra-se atualmente a cargo da Receita Federal do Brasil, são de embaraçada apuração e punição.

Em resumo, a sensação de impunidade que prevalece em torno da sonegação previdenciária termina convertendo o crime contra a Seguridade Social numa espécie de “negócio” que pune o honesto e premia o desonesto. Aliás, os

constantemente programas de parcelamento de débitos dos mal pagadores, em generosas parcelas, é outro desalento para quem cumpre tempestivamente suas obrigações fiscais. Exemplo disso foi o programa de parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal instituído pela Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, que previu a possibilidade de parcelamento de débitos em até cento e oitenta prestações mensais, ainda que já tivessem sido objeto de parcelamento anterior não honrado.

Isso tudo, sem falar na “apropriação indébita previdenciária” (art. 168-A do CP), que também disputa a liderança entre os delitos contra a Seguridade Social brasileira e envolve não apenas empresas privadas, mas também centenas de municípios que descontam dos empregados/servidores os valores devidos ao INSS, mas não os recolhem ao erário.

Não se pode olvidar, também, as numerosas fraudes envolvendo os benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição, pensão por morte e benefícios assistenciais disciplinados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Para perpetrá-las os fraudadores, de forma individual ou organizados em quadrilhas, valem-se de falsas declarações de familiares dos beneficiários, de conversões irregulares de tempo de serviço especial, de inserções de vínculos ou recolhimentos fictícios no sistema informatizado da Previdência, e tantos outros embustes.

Aliás, no que concerne aos sistemas informatizados operacionalizados pelo próprio INSS ou por ele consultado frequentemente, tais como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Sistema Único de Benefícios, o PLENUS etc., é de causar espécie a vulnerabilidade que ainda hoje os acomete. Talvez a obsolescência da maioria deles justifique parte de suas suscetibilidades às mais variadas possibilidades de fraudes. Nesse contexto, o desenvolvimento de sistemas informatizados mais modernos, menos vulneráveis a ataques fraudulentos, e de operação simplificada para os servidores, poderia ser um dos mais rentáveis investimentos do INSS quando se tem em mente o combate às fraudes.

Retomando as fraudes dantes mencionadas, por intermédio delas os fraudadores conseguem: ativar ou reativar benefícios inobstante reiteradas decisões contrárias, tanto das instâncias Administrativas do INSS quanto, às vezes, do próprio Poder Judiciário; obter benefícios sem embargo da completa ausência de documentos contemporâneos que comprovem o efetivo exercício de atividade rural

para o período declarado; obter benefícios na condição de segurados especiais sem nunca ter exercido atividade rural; obter a concessão de benefício em sede de revisão administrativa, sem motivação minimamente razoável; falsear endereços residenciais para forjar trabalho rural ou situação de hipossuficiência no caso de benefício assistencial, e assim por diante.

E não se trata de combater apenas as fraudes das quadrilhas “especializadas” em abrir empresas “fantasmas”, burlar os sistemas informatizados do INSS e de outros bancos de dados públicos, produzir falsos documentos fiscais, contábeis, médicos etc., para cometerem fraudes no “atacado”, contra a Seguridade Social. Há que se atentar também para as fraudes no “varejo” cometidas casuisticamente nos processos administrativos ou judiciais, por fictícios segurados e que também são abundantes, conforme demonstra o dia-a-dia do INSS e dos Tribunais, provocando enormes prejuízos financeiros para o erário e para toda a sociedade.

Tais medidas não devem inviabilizar ou dificultar desarrazoadamente a obtenção dos benefícios pelos que realmente necessitam e têm direito a eles. Pelo contrário. Mas devem, de alguma forma, ser capazes de separar o “joio do trigo”, evitando o enriquecimento ilícito de uns poucos, e fazendo com que as benesses do sistema alcancem seus legítimos destinatários.

Enfim, a promoção de ações de combate às fraudes há que figurar sempre na “ordem do dia”.

3.2 Reforço estrutural

Esse tema está, em alguma medida, relacionado ao anterior porquanto o investimento e o reforço na estrutura material e humana da Autarquia Previdenciária é outro fator decisivo para equalizar a questão das fraudes.

No entanto, é imperioso reconhecer que esse problema não é “privilegio” do INSS. Lamentavelmente, é algo recorrente no serviço público brasileiro a existência de aparatos administrativos subdimensionados, que não conseguiram acompanhar, principalmente, o crescimento populacional do país. As estruturas do serviço público de hoje são, praticamente, as mesmas que existiam há duas ou três décadas. Desse modo, trata-se de questão que não pode mais ser negligenciada sob pena de comprometer todo o processo de desenvolvimento.

Portanto, na parte material é indispensável dar continuidade ao processo de expansão da rede física de atendimento. Segundo a publicação *Expansão da Rede de Atendimento do INSS*, produzida pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Previdência Social em 2009, o plano é fazer com que as agências de atendimentos cheguem a todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. O efetivo cumprimento dessa meta representará um ganho, embora ainda não seja o bastante.

Por sua vez, o investimento no *upgrade* do parque tecnológico, extremamente defasado, diga-se de passagem, é outra providência inadiável. Não é mais admissível continuar com os complexos e limitados sistemas ainda empregados. O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), para ficar apenas num exemplo, não se comunica com os cerca de 2000 municípios e 27 unidades da Federação que contam com Regimes Próprios para os respectivos servidores. Ou seja, enquanto os trabalhadores estatutários estão na ativa, é possível obter informações a respeito dos seus vínculos laborais, remunerações, funções exercidas, contribuições etc. Entretanto, uma vez na inatividade, o INSS perde totalmente o controle, pois o CNIS não informa sequer se o servidor se aposentou ou não pelo Regime Próprio. Desse modo, não é raro deparar com pessoas já aposentadas pelo Regime Próprio do município, por exemplo, tentando obter, ilicitamente, benefícios do INSS alegando condição de trabalhador rural etc.

De forma alvissareira, o volume nº 5 da *Revista da Previdência*, publicado em 2013, pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Previdência Social, apregoa que o Departamento de Políticas de Previdência no Serviço Público, em parceria com a Dataprev, concluiu, depois de mais de dez anos, a formatação de um cadastro para reunir, num único banco de dados, informações sobre os servidores públicos da União, Estados, e Municípios, nos moldes do que já ocorre com os trabalhadores da iniciativa privada. Além disso, a Revista informa que teria começado em outubro de 2012 o carregamento de dados dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para o novo Cadastro Nacional de Informações Sociais dos RPPS (CNIS-RPPS).

Quando esse sistema estiver totalmente alimentado e em plena operação, tanto a União quanto os Estado e Municípios que possuam Regimes Próprios poderão cruzar dados e compartilhar relatórios gerenciais com informações dos servidores públicos ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todo o país. Da

mesma forma, terá condições de interagir com as bases de dados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para identificar possíveis irregularidades, tais como a existência de servidores com duplo vínculo, recebimento de remuneração ou proventos depois do óbito, indevida cumulação de benefício do RPPS com benefício do RGPS, e assim por diante.

O decreto que regulamentou esse novo CNIS-RPPS impôs, como não poderia deixar de ser, a obrigatoriedade da adesão dos entes federados a ele. Assim, desde de julho de 2013, Estados e Municípios vem migrando suas informações, por meio do *software* “Siprev/Gestão”, para que possam obter seus Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP). A infraestrutura do CNIS-RPPS tem capacidade para a inclusão de 30 milhões de registros num prazo estimado de cinco anos. Para se ter uma ideia, dados de 2013 revelam que naquele ano a União contava com cerca de 2 milhões de servidores, dos quais 957 mil eram aposentados ou pensionistas. Os Estados e Municípios, por sua vez, contavam com cerca de 7,7 milhões, dos quais 2,4 milhões eram aposentados ou pensionistas. Naquele momento, estimava-se que aproximadamente 9,7 milhões de servidores ativos, inativos e pensionistas eram beneficiários dos RPPS (2013: 51-56).

Sem dúvida, trata-se de um importante passo para prevenir e facilitar a identificação de fraudes contra a Previdência Social. Aliás, quando for concluída a migração das informações de todos os Regimes Próprios para esse novo banco de dados, é possível que muitas delas sejam identificadas de plano. Porém, conforme advertido, ainda subsistirá a necessidade de atualizar os demais sistemas informatizados utilizados pela Autarquia.

Por fim, como não é razoável pensar no aperfeiçoamento do serviço público abstraindo-se o aspecto humano, é imprescindível a manutenção de programas ininterruptos de valorização, capacitação, reposição e estímulo dos recursos humanos do INSS.

O emprego de bons recursos tecnológicos é importante fator coadjuvante, mas isso não retira o protagonismo do fator humano. Além disso, como demonstrado nesse próprio item, o setor público não chega a ser um primor na adoção de tecnologias de ponta.

A deficiência de recursos humanos do INSS, conforme predito, além de comprometer a eficiência e a celeridade na prestação do serviço é, de igual modo, fator que indiretamente concorre para as fraudes. Diante da carga de trabalho

constantemente excessiva, provocada pelo quadro subdimensionado, não é difícil antever que uma ou outra inconsistência passe despercebida pelo servidor. No plano empírico, a percepção é de que o patamar de contratações de novos servidores não tem sido capaz de acudir as aposentadorias e outras “baixas” e, ao mesmo tempo, prover a expansão da rede física de atendimento. O resultado é a sobrecarga de trabalho para os que “sobram” e, conseqüentemente, maior espaço para fraudes, mais prejuízos para o erário, e assim por diante.

Mas apesar de todas as limitações enfrentadas pela Autarquia, não se pode deixar de reconhecer o honrado trabalho realizado pelos quadros do INSS, na maior parte dos casos.

3.3 Comunicação intergovernamental

Outro sensível ponto relacionado ao primeiro subitem, ou seja, que também facilita o cometimento de fraudes, é a gritante deficiência na comunicação entre órgãos e entidades públicas de todas as esferas de governo.

Empiricamente, a percepção é de que a desorganização na rede de comunicação entre os órgãos e entidades administrativas é um dos mais críticos problemas enfrentados pela gestão pública brasileira. Se em alguns casos ela é, no máximo, regular, noutros é lastimável.

Desse modo, é essencial que o INSS, principal gestor da Seguridade Social brasileira, melhore substancialmente sua comunicação com a Receita Federal, Detrans, Cartórios de Registros de Imóveis, Incra, órgãos estaduais de agrodefesa etc., para que quando proferir uma decisão administrativa, deferindo ou indeferindo um benefício, ela esteja alicerçada na maior quantidade possível de informações.

3.4 Educação previdenciária

Ao lado de todas as deficiências inerentes ao seu atual momento histórico, o Brasil também carece de uma contundente política de educação previdenciária. Desconhece-se outro caminho para estimular o desenvolvimento da cultura previdenciária. De um lado, ela deverá objetivar a conscientização do empresariado acerca da importância social do cumprimento de suas obrigações

fiscais. De outro, deverá mirar a conscientização do próprio cidadão acerca dos seus deveres de contribuinte para que ele não se lembre do INSS apenas quando necessitar de algum benefício.

Não se ignora os importantes avanços obtidos pelo Programa de Educação Previdenciária (PEP) do INSS. Esse programa, inicialmente chamado de Programa de Estabilidade Social (PES), foi instituído no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por intermédio da Portaria Ministerial nº 1.671/2000. Atualmente, o Programa de Educação Previdenciária faz parte do Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI), que é diretamente vinculado à Presidência do Instituto. Ou seja, integra a política institucional da autarquia.

O volume nº 8 da *Revista da Previdência*, publicado em 2014 pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Previdência Social, esclarece que o objetivo inicial desse programa era informar e conscientizar a sociedade acerca de seus direitos em relação à Previdência Social, com a finalidade de assegurar proteção social aos cidadãos. Mas esse objetivo passou por adaptações ao longo dos anos. Hoje o foco tem sido o público mais desprotegido, como trabalhadores rurais, empregadas domésticas, quilombolas e comunidades indígenas. Mensalmente são realizados seminários, palestras, campanhas, fóruns e cursos em sindicatos, associações, escolas e universidades. As ações do PEP também são desenvolvidas em igrejas, tribos indígenas, prisões, feiras livres e de cidadania, estradas, eventos públicos de grande porte, e canais de mídia como emissoras de rádio, na tentativa de chegar o maior número de pessoas. Além de ações próprias, também são realizadas parcerias com órgãos nacionais, estaduais, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos rurais e outros. Atualmente, por exemplo, são mantidas importantes parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com a Secretaria de Direitos Humanos.

No ano de 2012, v.g., o PEP realizou 6.862 ações, que resultaram em 650.690 pessoas informadas, segundo o que consta do volume nº 6 da *Revista da Previdência*, publicado em 2013.

Entretanto, mesmo com todas essas iniciativas, ainda são grandes os desafios enfrentados pela Seguridade Social brasileira para se fazer conhecer pela população em geral e, mais que isso, para criar uma cultura previdenciária que veicule tanto a sua importância para o conjunto da sociedade quanto a importância das ações de cada cidadão para que ela se mantenha.

3.5 Inadequação da atual definição do agricultor familiar

Outro ponto que parece importante voltar ao centro dos debates, tanto no Ministério da Previdência Social quanto nos demais setores envolvidos nessa temática, diz respeito à definição do *agricultor familiar*. Como foi evidenciado ao longo do texto, a conceituação do *agricultor familiar* é ponto de altíssima controvérsia tanto na sociologia, quanto nos meios históricos e jurídicos.

Desse modo, sem desbordar dos aspectos estritamente jurídicos da questão, uma das indagações que se impõe depois de tudo que foi dito, é até que ponto o estreitamento entre os conceitos de *agricultor familiar* e *produtor rural pessoa física*, trazido à Lei de Benefícios pelas Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, pode favorecer o primeiro.

O tom das discussões nos meios doutrinários e jurisprudenciais sugere que ao invés de facilitar a identificação do legítimo agricultor familiar para melhor distingui-lo do *produtor rural pessoa física*, os recentes alargamentos conceituais trouxeram ainda mais obstáculos para essa tarefa. Desse modo, é inevitável concluir que a intimidade conceitual mais atrapalha que beneficia. Não é demasiado conjecturar que em algum momento ela pode acarretar até mesmo a retração dos incentivos e subsídios concebidos para os típicos agricultores familiares, que são normalmente os menos afortunados e mais necessitados, tais como linhas de crédito com juros diferenciados, benefícios previdenciários com parâmetros menos rigorosos etc. Outro efeito indesejável que pode advir da ampliação do conceito, nada obstante ele possa fazer maior justiça num ou noutro caso concreto, é o substancial aumento do público alvo, o que implica a elevação dos valores a serem investidos em qualquer política pública a ele endereçada.

É lugar-comum nos meios jurídicos a noção de que toda lei que tem a pretensão de proteger demais termina desprotegendo. E isso pode acontecer em razão dos mais variados fatores, incluindo a complexidade excessiva que, em casos extremos, pode inviabilizar sua execução.

Nesse contexto, se estiver correta a noção de que só pode desfrutar do *status* de ciência aquele sistema que se mantém aberto e eternamente incompleto, parece inarredável a necessidade de os campos científicos dantes mencionados continuarem debatendo o delineamento teórico do agricultor familiar porquanto, no plano empírico, o que se observa é que sua condição de vida ainda não foi

agraciada, satisfatoriamente, com as dádivas exaltadas pelo Estado do bem-estar social.

A iniquidade e a desproporção assecuratória em razão do valor médio dos benefícios pagos às clientela urbanas e rurais é apenas um dos muitos exemplos que podem ser lembrados nessa direção. De outra parte, subsistem a precariedade da assistência à saúde, saneamento básico, educação, moradia, além de outros problemas sociais que continuam a afligir as parcelas mais desfavorecidas do campo. No aspecto econômico também persistem as dificuldades burocráticas de acesso ao crédito diferenciado e demais subsídios públicos.

Em suma, no que concerne ao agricultor familiar, a atual configuração do sistema revela a persistência de duas imperfeições cruciais. Primeiro, ele ainda não conseguiu homenagear em sua inteireza o princípio da “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” previsto no inciso II do art. 194, da Constituição Federal de 1988. Segundo, ele ainda não denota uma firme convicção na doutrina de Gunnar Myrdal de que os recursos destinados à Seguridade Social de um país são investimentos, que retornarão *a posteriori* em benefícios sociais, e não meros custos.

CONCLUSÃO

O principal objetivo deste trabalho de pesquisa foi o de realizar uma análise crítica a respeito da proteção social dispensada ao agricultor familiar na contemporaneidade do Estado do bem-estar social, tentando identificar, sobretudo, as incompletudes e vulnerabilidade do sistema previdenciário.

Desse modo, tornou-se indispensável perscrutar a origem do Estado do bem-estar social, suas bases ideológicas, além de revisitar outras discussões que lhe são inerentes, haja vista que a concepção dos sistemas previdenciários foi algo que, se não nasceu junto com o Estado do bem-estar social, teve nessa concepção socioeconômica de Estado o seu maior impulso e se transformou num dos seus principais instrumentos de ação.

O estudo verificou que, nada obstante o Estado do bem-estar social só tenha conseguido se disseminar e se efetivar com mais vigor após a segunda guerra mundial, em meados do século XX, as origens de suas concepções podem ser identificadas em momentos históricos muito anteriores. A própria terminologia “Estado-providência” ou “Estado do bem-estar social” já era conhecida desde o século XIX, tendo surgindo quando o Estado começou a ampliar suas atribuições.

Como foi demonstrado, o ponto nevrálgico para o desenvolvimento do Estado Social foi a quebra de um dos postulados básicos do Estado Liberal, qual seja, o reconhecimento, de que não se pode esperar a harmonia espontânea da sociedade e de que o mercado não é capaz de se autorregular. A partir desse ponto, entram em cena várias teorias para explicar as estratégias pelas quais o Estado gradualmente passou a imiscuir-se nos planos social e econômico, sendo temerário eleger uma ou outra como mais completa ou mais acertada.

Identificou-se ainda no século XIX as medidas precursoras de quase todos os sistemas previdenciários modernos, que ficaram conhecidas como “Sistema Bismarckiano”.

Além disso, foram evidenciadas as transformações sociais e os êxitos econômicos alcançados com a atuação mais vigorosa do Estado nos distintos setores da vida social e da economia. Igualmente, não passou despercebida a forma como o Estado começou a equacionar os deletérios efeitos sociais decorrentes da evolução do capitalismo, adotando medidas corretivas e

compensatórias indispensáveis à manutenção da coesão social. No Brasil, como ressalta parte da doutrina, o Estado do bem-estar social não alcançou a plenitude satisfatória. Parte desse logro é imputado aos fortes traços patrimonialistas vigentes em nossa cultura, que lhe conferiram feições cartoriais e paternalistas, com excessiva concentração de rendas, péssima prestação de serviços públicos, e corrupção descontrolada. Nada obstante, entende-se que a Constituição Federal de 1988 conduziu o Estado do bem-estar social brasileiro a um dos seus melhores momentos ao albergar, por exemplo, os direitos fundamentais (art. 5º) e sociais (art. 7º) e ao robustecer o elenco de normas tendentes a ampliar a intervenção nos domínios social e econômico. Como foi observado, no curso das reformas constitucionais houve alguns retrocessos.

Também se verificou que o Estado do bem-estar social não pode ser visto como uma fórmula rígida que contenha elementos taxativos de organização socioeconômica e que o início de sua construção teórica coincide com o aumento do tom das críticas dirigidas ao Estado liberal burguês. Parte da doutrina credits à Rousseau e a Marx as bases ideológicas do Estado Social. À Rousseau por esclarecer que só se alcança a democracia quando se consegue integrar a liberdade com o poder, sendo o fundamento de legitimidade desse último o próprio povo. À Marx porque seria ingenuidade imaginar que o avanço da legislação social pudesse ser creditada à benevolência do liberalismo capitalista, ou seja, sem a doutrina marxista, consignada no *Manifesto Comunista*, a classe burguesa não teria feito concessões.

Foi igualmente demonstrada a importância de todos esses debates para que, a seu tempo, Gunnar Myrdal tivesse o mérito de apontar os reflexos positivos na área econômico dos investimentos feitos na área social.

Pode-se perceber, além disso, que nada obstante os comprovados avanços obtidos pelo Estado do bem-estar social nos aspectos socioeconômicos, ele sempre foi alvo de críticas, principalmente da doutrina neoliberal, que anseia por um hipotético “Estado mínimo”, distante de qualquer atividade produtiva ou intervencionista, tanto no plano econômico como social e, assim, alardeia um pretenso impasse financeiro do Estado do bem-estar social, que seria agravado pelos mecanismos de redistribuição de renda.

Entretanto, como foi visto, existem críticas fora dessa temática como, por exemplo, a que preconiza que o indivíduo, cuja autonomia material já foi

significativamente reduzida, deve tomar cuidado para não começar a depender demasiadamente do Estado, o que poderia desvirtuar a democracia e favorecer a consolidação do poder totalitário. O Estado, por sua própria natureza, é um instrumento de domínio. Sendo assim, uma vez nas mãos de governantes ambiciosos, de vocação autocrática e destituídos de escrúpulos, pode converter-se numa estrutura voltada a abusos e atentados à liberdade humana, e que exploraria, no interesse de sua própria força e predomínio, aquela dependência básica do indivíduo, reduzido, então, a mero instrumento dos fins estatais.

Quanto à paradoxal doutrina de um estado de crise permanente, iminente, ou crônica, que remonta até mesmo às fases mais exitosas do Estado do bem-estar social, presume-se que tenha ficado suficientemente demonstrado que ela decorre, em primeiro aspecto, de uma confusão conceitual que tenta, indevidamente, associar as crises econômicas com uma hipotética crise do Estado do bem-estar social e, segundo, da dificuldade de se admitir que as verbas destinadas à área social são, na verdade, investimentos que mais tarde beneficiarão o setor econômico, como tenta demonstrar Gunnar Myrdal há várias décadas. Nessa perspectiva, as razões contemporâneas para manutenção do Estado do bem-estar social permanecem tão ou mais importantes e urgentes quanto as que motivaram sua implantação no pós-guerra.

Desse modo, a verdadeira “crise” do Estado do bem-estar social parece ser aquela decorrente do seu sucesso. Contraditoriamente, sua maior derrota é, exatamente, a sua virtude. Com os avanços propiciados pelo Estado do bem-estar as pessoas vivem mais, têm melhores oportunidades de emprego, melhor nível educacional e, conseqüentemente, maiores exigências.

Ponderou-se, também, sobre as dificuldades enfrentadas por vários campos das ciências para definir com precisão a figura do “agricultor familiar” e sobre quanta perplexidade ainda reina nos meios acadêmicos e doutrinários quando se busca apurar esse conceito, nada obstante os abundantes trabalhos técnico-científicos produzidos sobre ele.

Para uma corrente, por exemplo, o agricultor familiar moderno é profissão distinta do camponês tradicional, pois o traço básico do antigo camponês era a integração parcial a mercados incompletos. Por sua vez, o agricultor familiar é um personagem totalmente integrado ao mercado e sem conflito ou contradição com o desenvolvimento capitalista. No mesmo sentido, sustenta-se que as sociedades

camponesas são incompatíveis com o meio econômico onde imperam relações mercantis e a tendência é que o ambiente onde se desenvolve a agricultura familiar contemporânea aniquile irremediavelmente a produção camponesa.

Outra corrente entende que o agricultor familiar moderno não é personagem novo e distinto de seus ancestrais camponeses, havendo, simultaneamente, pontos de rupturas e elementos de continuidade entre essas duas categorias sociais. Desse modo, o agricultor familiar de hoje seria fruto do desenvolvimento do camponês tradicional que conseguiu romper os limites da mera economia de subsistência e produzir excedentes em maior escala. Como conseqüências, pode aproximar-se direta ou indiretamente dos mercados consumidores, comercializar seus produtos, e beneficiar-se dos avanços sociais e tecnológicos.

Por outro lado, em razão das variáveis que condicionam os mais diversos nichos da produção rural, não é crível que o capitalismo consiga banir o agricultor familiar do cenário campesino, nada obstante possa influenciá-lo, assim como influencia todos os demais setores da sociedade e da economia.

O estudo demonstrou também que não há uniformidade na definição de “agricultor familiar” empregada pelos vários diplomas legais do direito pátrio, o que compromete a segurança jurídica do instituto.

De igual modo, foi constatado o movimento aparentemente pendular, entre o protagonismo e o anonimato, vivido pelo agricultor familiar no Brasil. Entre as várias razões dessa dinâmica, está o fato de a grande propriedade, dominante ao longo da história brasileira, ter se imposto como o modelo socialmente reconhecido e teoricamente mais importante para o país.

No entanto comprovou-se que esse panorama vem experimentando transformações nos últimos tempos e fazendo com que o setor rompa a barreira do ostracismo, do menosprezo e do anonimato. São exemplos dessas transformações a construção da categoria “agricultura familiar”, como modelo de agricultura e como identidade política de grupos de agricultores, ocorrida nas duas últimas décadas; o aumento de sua importância política e dos atores que se constituíram como seus representantes; o reconhecimento institucional propiciado pela definição de espaços no governo, definição de políticas públicas e edição da Lei da Agricultura Familiar; o trabalho de reversão das valorações negativas que eram atribuídas a este modelo de agricultura, tais como: atrasada, ineficiente, inadequada, etc., por outros adjetivos

considerados positivos, tais como: moderna, eficiente, sustentável, solidária e produtora de alimentos.

Além disso, constatou-se avanços na percepção da relevância da produção gerada nas pequenas propriedades rurais para a agricultura mundial, mormente no que concerne à produção de alimentos, criação de postos de trabalho, geração de divisas e desenvolvimento sustentável. A Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária - Brasil Rural Contemporâneo que vem sendo realizada periodicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário desde 2004 também participa desse processo. Outro evento que também contribuiu decisivamente foi a adoção do ano 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Com isso, a ONU direcionou a atenção mundial para o importante papel da agricultura familiar na erradicação da fome e da pobreza, na provisão de segurança alimentar e nutrição, na melhora dos meios de subsistência, na gestão dos recursos naturais, na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável em áreas rurais, etc. Tudo isso fez com que o setor ressurgisse depois de quase desaparecer no final da década de 70 e durante a década de 80.

Sopesou-se, ainda, que o modelo patronal adotado pelo Brasil não foi o que prevaleceu em países como os Estados Unidos, onde, historicamente, a ocupação do território baseou-se na unidade entre gestão e trabalho, e a agricultura baseou-se inteiramente na estrutura familiar. No mesmo rumo, verificou-se que os países mais prósperos na agricultura foram os baseados na agricultura familiar e não no modelo patronal que, ao dissociar gestão e trabalho, traz como resultado uma imensa desigualdade social.

Em seguida, o estudo certificou que a tutela previdenciária do agricultor familiar passou por um longo processo de amadurecimento que culminou com o advento da Constituição Federal de 1988, ocasião em que os direitos previdenciários desse segmento foram significativamente ampliados.

Com a edição da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e com a criação da categoria do segurado especial, o exercício de tais direitos tornou-se ainda mais fácil. Demonstrou-se também que as alterações promovidas no conceito de segurado especial pelas Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, terminaram ampliando-o desmedidamente, de forma que hoje

sua definição ficou muito próxima à definição de *produtor rural pessoa física*, o que pode, eventualmente, vir a lhe prejudicar.

O estudo também fez um *briefing* da dimensão da previdência social brasileira demonstrando seu importante papel no estímulo da economia dos pequenos municípios, onde a dinâmica local tem forte vínculo com o pagamento dos benefícios previdenciários. Foi igualmente evidenciada sua importância como mecanismo de redistribuição de renda da cidade para o campo, principalmente em razão da “previdência rural”, e também entre as diversas regiões do país, acentuadamente das mais ricas para as mais pobres.

Com isso, demonstrou-se o equívoco das análises que enfatizam apenas os custos e aspectos fiscais da Previdência. Primeiro, porque elas não levam em conta seu caráter de investimento que, a médio e longo prazo, contribui para o desenvolvimento econômico do país, conforme reiteradamente demonstra Gunnar Myrdal. Aliás, tanto no Brasil, como nos demais países em que foi devidamente estruturada, a Seguridade Social também representa um importante fator de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico. Segundo porque não se pode ignorar a enorme dimensão social dessa política pública. Desse modo, nada obstante o Brasil ainda seja marcado por elevados índices de desigualdades de renda entre pessoas e entre regiões, ficou provado que a Seguridade Social brasileira vem dando sua cota de contribuição para arrefecer essas discrepâncias.

Ao debater algumas vicissitudes do sistema previdenciário direcionado ao agricultor familiar o estudo demonstrou, por exemplo, que as modificações promovidas na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, pela Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, parecem ter encampado, em alguns pontos, teses neoliberais que, desde sempre, utilizam as crises circunstanciais do sistema econômico para também alardear uma possível crise do Estado do bem-estar social.

São nesse viés, por exemplo, a ampliação de 15 para 30 dias do prazo mínimo de incapacitação para que o segurado empregado tenha direito de receber auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, bem como a alteração que reduz o valor mensal da pensão por morte de 100% (cem por cento) para 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito. Embora a primeira medida seja menos nefasta, a segunda representa um duro golpe no patamar de rendimento dos dependentes do segurado falecido que tinha renda superior ao salário mínimo, tanto do RGPS quanto dos RPPS.

No entanto, constatou-se que foram benéficas as medidas tendentes a extirpar pontos de vulnerabilidade que expunham o sistema às fraudes e também aquelas que procuraram suprir suas incompletudes, pois tanto umas como outras, aprimoram e protegem o sistema previdenciário. Conforme foi revelado, são dessa índole, por exemplo, as alterações que estabeleceram: prazo mínimo de carência para o recebimento da pensão por morte; vedação de pagamento de pensão ao condenado pela prática de crime doloso do qual tenha resultado a morte do segurado instituidor; prazo mínimo de casamento ou união estável na data do óbito do instituidor para que o cônjuge, companheiro ou companheira tenham direito ao benefício de pensão; e limite temporal para o recebimento do benefício de pensão quando o cônjuge, companheiro ou companheira for muito jovem e tiver plenas condições de trabalhar e prover o respectivo sustento.

O estudo também abordou temas sensíveis para a Seguridade Social brasileira que vêm sendo debatidos pelo Ministério da Previdência Social, alguns deles potencialmente impactantes para os segurados especiais.

O questionamento sobre a legitimidade da acumulação dos benefícios previdenciários com outras rendas é uma das discussões que causa apreensão. Como os segurados especiais integram a parcela mais desfavorecida da população, a possibilidade de acumulação de um salário mínimo de proventos ou de pensão com os parcos rendimentos do trabalho no campo, para aqueles que ainda conseguem desempenhar algum, não pode ser avaliada como uma distorção do sistema. Pelo contrário, é uma maneira de dar um pouco mais de dignidade a esse segmento historicamente alijado dos benefícios do crescimento econômico do país.

Outro ponto preocupante é o argumento de que as razões que justificaram a redução, em cinco anos, do tempo exigido para a aposentadoria por idade do trabalhador rural, não subsistiriam mais. Conforme foi debatido, ante a inexistência de dados oficiais capazes de comprovar com segurança a “substancial transformação” da realidade do trabalhador rural brasileiro, referida nas discussões do Ministério da Previdência, seria, no mínimo, temerária qualquer medida tendente a suprimir o redutor etário incidente na aposentadoria por idade do trabalhador rural nesse momento.

Consoante os argumentos que foram expostos, são incontestáveis os avanços no plano socioeconômico experimentados pela sociedade brasileira nas últimas décadas. Desse modo, é possível que em um ou outro ponto do extenso

território nacional os trabalhadores e pequenos produtores rurais tenham atingido níveis satisfatórios de qualidade de vida e de produtividade. Entretanto, não é o que se observa na contundente maioria dos casos quando se analisam as condições da labuta dos trabalhadores rurais mais humildes, onde se situam os segurados especiais.

Também causa estranheza a discussão que sugere a necessidade de ajustes nos mecanismos de financiamento dos benefícios rurais porque não estaria havendo um equilíbrio entre receitas e despesas desse setor, como ocorre no setor urbano. Como se argumentou, nesse ponto não pode ser olvidado o mais essencial de todos os princípios que regem o sistema previdenciário e sem o qual ele não poderia sequer ser concebido, qual seja, o princípio da solidariedade, previsto expressamente no art. 3º inciso I da Constituição Federal de 1988. Desse modo, a existência da discrepância, em si, não parece ser a melhor justificativa ao se concluir pela necessidade de ajustes nos mecanismos de financiamento, mas sim a busca pelo equilíbrio entre as receitas e despesas do sistema considerado em sua totalidade.

Discutindo outros temas relevantes para o sistema previdenciário e para toda a sociedade, incluindo as gerações futuras, o estudo demonstrou, por exemplo, as razões pelas quais a promoção de ações de combate aos crimes e às fraudes contra o sistema previdenciário deveriam figurar sempre na “ordem do dia”.

Evidenciou-se a necessidade de investimentos e reforços na estrutura material e humana da Autarquia Previdenciária como outro fator decisivo para equalizar a questão das fraudes.

Foi posto em evidência o crítico desarranjo na rede de comunicação entre os órgãos e entidades administrativas, que além de representar um dos mais graves problemas enfrentados pela gestão pública brasileira, também contribui para a existência das fraudes.

Debateu-se a carência, no Brasil, de uma contundente política de educação previdenciária, apesar das ações desenvolvidas nessa área, pelo INSS, desde 2000.

Da mesma forma, evidenciou-se a importância de se retomar os debates, tanto no Ministério da Previdência Social, quanto em outros foros, sobre a definição do *agricultor familiar*. A conceituação do *agricultor familiar* continua sendo ponto de alta controvérsia tanto para o direito, quanto para outras áreas do conhecimento.

De outro lado, debateu-se o estreitamento entre os conceitos de segurado especial e produtor rural pessoa física, trazido à Lei de Benefícios pelas Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Ao contrário do esperado, a aproximação conceitual pode até mesmo prejudicar os agricultores familiares com a possível retração dos incentivos e subsídios para eles concebidos, tais como linhas de crédito com juros diferenciados, benefícios previdenciários com parâmetros menos rigorosos etc. Em suma, as discussões nos meios doutrinários e jurisprudenciais sugerem que, ao invés de facilitar a identificação do legítimo agricultor familiar, para melhor distingui-lo do produtor rural pessoa física, os recentes alargamentos conceituais podem até dificultá-la.

Por fim, o estudo demonstra, no que concerne ao agricultor familiar, que a atual configuração do sistema revela a persistência de duas imperfeições básicas. Primeiro, ele ainda não conseguiu homenagear em sua inteireza o princípio da “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” previsto no inciso II do art. 194, da Constituição Federal de 1988. Segundo, ele ainda não denota uma firme convicção na doutrina de Gunnar Myrdal de que os recursos destinados à Seguridade Social de um país são investimentos e não meros custos, e que, portanto, retornarão a *posteriori* em benefícios sociais.

Por fim, em razão de tudo que foi apurado ao longo do estudo, é inevitável admitir que, nada obstante haja necessidade de avanços e aprimoramentos, o sistema previdenciário brasileiro cumpre razoavelmente suas relevantes finalidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. A microeconomia do comportamento camponês & O limite da racionalidade econômica. In: *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec; Campinas: Editora Unicamp, 1998, p. 79-131.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

ABRAMOVAY, Ricardo. Reportagem: Agricultura familiar predomina no Brasil. *Revista COMCIÊNCIA*. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>>. Acesso em janeiro de 2015.

ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

AMADO, Frederico. *Curso de direito de processo previdenciário*. 6. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Juspodivm, 2015.

ANDERSSON, Jenny. (2003), *Mellantillväxtochtrygghet. Idéer om produktivsocialpolitik i socialdemokratiskideologiunderefterkrigstiden*. [Between Growth and Security. Ideas of productive social policies in the social policy ideology of Swedish social democracy in the post war period.] Acta UniversitatisUpsaliensis, Uppsala.

ANDERSSON, Jenny. Investment or Cost? The Role of the Metaphor of Productive Social Policies in Welfare State Formation in Europe and the US 1850-2000. Paper to the World Congress in Historical Sciences. Sydney, July 2005. Disponível em:<<http://www.iisg.nl/ishc/documents/sydney-andersson.doc>>. Acesso em janeiro de 2015.

ARANTES, Soraya Bueno do Nascimento. *Acesso ao benefício previdenciário rural no Brasil*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Goiás, Programa de Mestrado em Direito Agrário. Goiânia, 2005.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Pensadores, 1999.

AZEREDO, Luiz Cezar Loureiro. O Brasil e seu espaço circunvizinho uma abordagem panorâmica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: 2014. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3284/1/O%20Brasil%](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3284/1/O%20Brasil%20e%20seu%20espaço%20circunvizinho%20uma%20abordagem%20panorâmica.pdf)

20e%20seu%20espa%C3%A7o%20circunvizinho%20uma%20abordagem%20panor%C3%A2mica.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília - UnB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORGES, Paulo Torminm. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva.

BRASIL. Constituição de 1891. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portal da transparência*. Governo federal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaOrgaos.asp?CodOS=23000>>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm>. Acesso outubro 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário*. Agricultura Familiar 2006. Agricultura familiar ocupava 84,4% dos estabelecimentos agropecuários. Comunicação Social, 30 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/default.shtm> Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Notas técnicas do Censo Agropecuário de 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/notas_tecnicas.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tendências demográficas no período de 1950/2000*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso outubro 2013.

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991 e no 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial e outros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm>. Acesso janeiro de 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.213/91 anotada pela PFE/INSS/Coordenação de Alan Luiz Oliveira Barros*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Agências da Previdência Social – APS*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/instituto-nacional-do-seguro-social-inss/rede-de-atendimento/agncias-da-previdncia-social-aps/>>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência 2011. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS - Setembro/2012* - Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121031-153921-777.pdf>. Acesso em outubro de 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 19 Nº 11 - novembro de 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Beps112014_final.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Estudos e pesquisas da secretaria de políticas de previdência social 2003-2009*. Coleção previdência social. Série estudos. v. 31. Brasília: MPS, 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100202-164645-301.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Expansão da Rede de Atendimento do INSS. Ass. com. soc. 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090316-092117-572.pdf> Acesso em fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. O Segurado Especial e o Produtor Rural

Pessoa Física: Uma Abordagem Legal. Informe de Previdência Social nº 08 de agosto/2014, vol. 28. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/ret_web_Informe_agosto_2014.pdf> Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência em questão: Trabalhadores rurais podem ter registro de pessoa jurídica sem perder a qualidade de segurado especial*: ARAÚJO, José Maurício Ribeiro de; SANTOS, Carolina Fernandes dos; e BARBOSA, Edvaldo Duarte. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/29_130916-102904-123.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social: Reflexões e desafios*. Coleção previdência social. Série estudos. v. 30. Brasília: MPS, 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Panorama da Previdência Social brasileira*. 2. ed. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Revista da previdência social*. Ano III, n. 6, mai.-agost. de 2013. PEP promove inclusão previdenciária no país. Programa completa 13 anos levando informações sobre proteção da Previdência Social aos lugares mais distantes do Brasil. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130522-174246-360.pdf>. Acesso em fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Revista da previdência social*. Ano IV, n. 8, jan.-abr. de 2014. Benefícios pagos pela Previdência ultrapassam FPM em 71,8% dos municípios do Brasil, melhorando a distribuição de renda. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Previd%C3%A7%C3%A3o_Social.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/>>. Acesso em outubro 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. PRONAF - Condições do crédito rural – plano de safra 2013/2014. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/pronaf/arquivos-tecnicos-plano-safra-13-14/Condi%C3%A7%C3%B5es_do_Cr%C3%A9dito_2013-2014.pdf>. Acesso outubro 2013.

BRUMER, Anita et al. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, v. 4, n. 7, p. 50-81, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7.pdf>>. Acesso em janeiro de 2015.

CAMPOAMOR, Alfonso Fernandez-Miranda. El Estado Social. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 23. Núm. 69. Septiembre-Diciembre 2003, p. 139-180.

CARNEIRO, Patrício A. Silva. A unidade de produção familiar e os enfoques teóricos clássicos. *Campo – Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 4, n. 8, p. 52-66, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11910>>. Acesso em outubro de 2013.

CARVALHO, Salo de. *Como (não) se faz um trabalho de conclusão*: provocações úteis para orientadores e estudantes de Direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Org.). *A sociedade justa e seus inimigos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

CHAYANOV, Alexander V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

CHAYANOV, Alexander V. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: GRAZIANO DA SILVA, José; STOLCKE, Verena (Org.). *A questão agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p.134-163.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de filosofia do direito*. 5. ed. portuguesa, cor. e atual. segundo a 10. e última ed. italiana. Trad. de António José Brandão, rev. e prefaciada por L. Cabral de Moncada e atual. por Anselmo de Castro. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

DEPONTI, Cidonea Machado. Teoria social e o lugar da agricultura familiar na sociedade contemporânea: estudo analítico-comparativo das contribuições brasileiras ao debate. *XLV congresso da SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. "Conhecimentos para Agricultura do Futuro". 22 a 25 de julho de 2007, UEL – Londrina – PR. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/30.pdf>>. Acesso em outubro 2013.

DUARTE, Marina Vasques. *Direito previdenciário*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

FELÍCIO, Munir Jorge. Questão agrária e processos históricos de construção de paradigmas. *Revista Geografia em Questão*, v. 3, n. 1, p. 61-108, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Otaniel/Downloads/4298-15722-1-PB.pdf>. Acesso em outubro 2013.

FERRAZ Junior, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GRAZIANO DA SILVA, José. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1999. (Capítulos 6 e 7)

GOMES, M. C. *Canafístula: vida e esperança no sertão nordestino—Estudo sobre a experiência de desenvolvimento local na organização socioeconômica do povoado de Canafístula, Apuiarés/CE*. 2010. 155f. 2010. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. Disponível em: <http://www.uece.br/politicassuece/index.php/arquivos/doc_view/127-meirijaneardosogomes?tmpl=component&format=raw>. Acesso fevereiro 2015.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. Trad. de Manuel Jiménez Redondo. 4 ed. Madrid: Taurus, 1987. (Original alemão).

HAYEK, Friedrich August von. *Os fundamentos da liberdade*; Introdução de Henry Maksoud; Trad. de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983.

HEGEL, G. W. F. *Fenomenologia do Espírito*. Trad. de Henrique Cláudio de Lima Vaz. Col. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil*. Col. Os Pensadores. Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p.74-136.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 15. ed. Niterói: Impetus, 2010.

J. PÉREZ, Royo: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons. 2. ed. Madrid: 1995, p. 199.

JONUNG, L. *The Stockholm School of Economics Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

JÚNIOR, Miguel Horvath. *Direito previdenciário*. 8. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KRIELE, Martin. *Introduccion a la teoria del Estado*. Buenos Aires: Depalma, 1980.

KULAWIK, T. (1993), "A Productivist Welfare State. The Swedish Model Revisited", in Borkowski, T. ed., *Social Policies in a Time of Transformation*, Krakow, Goethe Institut and Jagellonian University.

LEITE, Sergio *et al.* *Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policymakers*. Rio de Janeiro: CPDA, 2007 (Convênio CPDA-NEAD 3 – Projeto GEPOLAGRI – Relatório Parcial).

LIMA, Getúlio Targino. *A posse agrária sobre o bem imóvel: implicações no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

LOCKE, John. *Il tratado sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOPEZ, Josep Picó i. *Teorias sobre el Estado del bienestar*. 3. ed. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1999.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTIN, Carlos de Cabo. *La crisis del Estado Social*. Barcelona: PPU – Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.

MARTINEZ, Vinício C. Estado do bem estar social ou Estado Social. Jus Navigandi, 2007. Disponível em: <http://www.tffadvogados.com.br/artigos/novos/estado_bemestar.pdf>. Acesso em dezembro 2014.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à lei básica da previdência social*. Brasília: LTr.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios do Direito Previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Sergio Pinto. *Fundamentos de direito da seguridade social*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2007.

MARX, Karl. *O capital*. I. 1. v.1. 13. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1989, p. 81-257.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Livro 11. São Paulo: Saraiva, 2000.

MYRDAL, Gunnar. (1932a), “*Socialpolitikens dilemma*” in *Spektrum* nr. 1, 2, Stockholm.

MYRDAL, Gunnar. *Beyond the welfare state: Economic planning in the Welfare States and its International implications*. London: Duckworth, 1960.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

NICHOLSON, Brian. *A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil*. São Paulo: Geração Editorial, 2007.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar Social-origens e desenvolvimento. *Revista Katálysis*, n. 5, p. 89-103, 2001. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179618198008>>. Acesso em dezembro 2014.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; SOUZA, Luana Borges de. *Estado de bem-estar social: à luz do pensamento de Gunnar Myrdal e Amartya Sen*. Disponível em: <http://www.academia.edu/4108091/ESTADO_DE_BEMESTAR_SOCIAL_%C3%A0_luz_do_pensamento_de_Gunnar_Myrdal_e_Amartya_Sen>. Acesso em dezembro 2014.

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

OPITZ, Sílvia C. B e Oswaldo Opitz. *Curso completo de direito agrário*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

PASTOR, José Manuel Almansa. *Derecho de la seguridade social*. 7. ed. Madrid:

Editorial tecnos, 1991.

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

PEREIRA, W. E. N. Do estado liberal ao neoliberal. *INTERFACE – Natal/RN* – v.1 – n.1 – jan/jun 2004. Disponível em: <<http://www.ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/10/9>> Acesso em janeiro de 2015.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado), CPDA/UFRJ, Rio de Janeiro, 2011. Previdência. Histórico. 289 f. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2012/07/tese_everton_picolotto_2011.pdf> Acesso em janeiro de 2015.

Revista Carta Maior. Economia. Com sua forte agricultura familiar, Paraná espera o biodiesel. 20.04.2008. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Com-sua-forte-agricultura-familiar-Parana-espera-o-biodiesel/7/14196>>. Acesso janeiro de 2015.

ROCHA, Daniel Machado da. *Temas atuais de direito previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ROCHA, Daniel Machado da; e BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Esmafe, 2012.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Trad. de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social ou princípio do direito político*. Sér. Filosofar. Trad. de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Contrato Social*. Livro I, Cap. VIII - Do Estado Civil. 3. ed. Col. Os Pensadores. Trad. de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homes*. Trad. de Lourdes Santos machado. Col. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

RYNER, M. *The Third Way. Lessons from the Swedish Model*, London/New York: Routledge/Ripe, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Estado social, estado providência e de bem-estar*. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar/6/26294>>. Acesso em março 2014.

SCHNEIDER, S. *A Pluriatividade na agricultura familiar*. POA, UFRGS, 2003 (Cap. 2 e 3).

SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e pluriatividade*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 1999. 470 p. (Cap. 1 e 2).

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, V. 18, nº 51, 2003, p.99-123.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

STEPHENS, J. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: New Studies in Sociology, 1979.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário*. 6. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TRES, Celso. *Crimes do colarinho branco*. rev. e ampl. ed. 2015. Disponível em: <<http://www.crimesdocolarinhobranco.adv.br/livro/ii-parte-especial/ii-iii-dos-crimes-contra-a-ordem-previdenciaria>>. Acesso em fevereiro 2015.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

WACQUANT, Loïc. *Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados*. 3. ed. Revan, 2007.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. Rio de Janeiro. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. 2003, nº 21, p. 42-62.

WANDERLEY, M. N. B. A Agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. In *Revista da ABRA*, nº 2/3, V. 25, mai-dez, 1995.

WANDERLEY, M. N. B. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. In: TEDESCO, J. C. Agricultura familiar: realidades e perspectivas. Passo Fundo, Ed. UPF, 1999, (p.23-56);

WANDERLEY, M. N. B. O Brasil: agricultura familiar ou latifúndio? In: LAMARCHE, H. *A Agricultura Familiar*. Campinas, Ed Unicamp 1998. V.2, p.27-31.

WEBER, Max. *A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais*. São Paulo: Ática, 1986.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.