

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE HUMANIDADES

MESTRADO EM ECONOMIA

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS TRABALHADORES RURAIS:

CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE SOCIOECONÔMICA

LUÍRA FREIRE MONTEIRO

CAMPINA GRANDE -PB, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE HUMANIDADES

MESTRADO EM ECONOMIA

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS TRABALHADORES RURAIS:
CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE SÓCIO-ECONÔMICA**

Dissertação apresentada perante membros do Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba, Campus II, em cumprimento às exigências para obtenção do grau de mestre.

Autora: Luíra Freire Monteiro

Orientador: João Otávio Paes de Barros Jr.

Campina Grande, Junho - 1996



M775p Monteiro, Luira Freire
A previdencia social e os trabalhadores rurais :
contribuicao a analise socioeconomica / Luira Freire
Monteiro.- Campina Grande, 1996.
91 f.

Dissertacao (Mestrado em Economia) - Universidade
Federal da Paraiba, Centro de Humanidades.

1. Trabalhadores Rurais - Previdencia Social 2.
Universalizacao Previdenciaria - Trabalhadores Rurais 3.
Previdencia Social 4. Dissertacao I. Barros Junior, Joao
Otavio Paes de, Dr. II. Título

CDU 332.122:338.43(043)

DE 1 -
IA PARA ASSU
5 II - CAMPINA Gr.
ração do Mestrado em Econ.
3" - SALA "220" - CX. POSTAL, 100
"Prédio Veloso, 3322 - Itaipava, PB
.00 - CAMPINA GRANDE

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CAMPUS II CENTRO DE HUMANIDADES
COORDENAÇÃO DO MESTRADO EM ECONOMIA

PARECER FINAL DO JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRE

ALUNA: LUÍRA FREIRE MONTEIRO

TÍTULO: "A Previdência Social e os trabalhadores rurais: uma contribuição à análise sócio-econômica"

Defesa de Dissertação ao Corpo Docente da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação, Curso de Mestrado em Economia - Área de concentração em Economia Rural - do Centro de Humanidades da UFPB., como parte dos requisitos necessários para obtenção de grau de Mestre em Ciências Econômicas.

APROVADO PELA BANCA EXAMINADORA

Prof. JOÃO OTÁVIO PAES DE BARROS JÚNIOR - Mestre
Orientador/Presidente

Prof. ROBÉRIO FERREIRA DOS SANTOS - Doutor
- 1º Examinador -

Prof. CLODOALDO ROQUE DALLAJUSTINA BORTOLUZI - Doutor
- 2º Examinador -

Prof. FERNANDO GARCIA DE OLIVEIRA - Mestre
- 3º Examinador -

Campina Grande, 25 de junho de 1996

Prof. CLODOALDO ROQUE D. BORTOLUZI
- Coordenador do Mestrado em Economia -

Coordenador do Mestrado em Economia

...IRA
1

Este trabalho é dedicado aos meus pais, que com amor e humildade me incentivaram a prosseguir, dia-a-dia, na execução do mesmo, como uma síntese da lição que me passaram a vida toda: persistir, persistir...

Também o dedico à Lucira, sempre junto de mim, ouvindo e aconselhando, enxugando minhas lágrimas e me fazendo sorrir.

Ao Sílvio, companheiro querido, sozinho há seis meses para que esse projeto se realizasse... Quantas saudades!

Ao meu filho Lucas, cuja gestação de sua pessoa amada se deu em consonância com todo o processo de pesquisa e redação dessa dissertação.

Para eles, todo o meu amor e respeito.

AGRADECIMENTOS

Ao professor João Otávio, mais que um orientador um amigo fiel e gentil, que em sua paciência e dedicação, nunca me negou o direito à esperança e à fé no novo. Obrigada pela sua fala mansa, conhecimento universal e indicações precisas. Obrigada por aturar meus enjôos de grávida e por superar seu próprio estado de saúde para que eu pudesse, em tempo, concluir e defender este trabalho.

Ao professor Robério Santos, nos últimos tempos tão calado, apesar do sorriso largo e da disposição à discussão acadêmica. Obrigada não apenas pelas leituras e sugestões apresentadas, mas por me ensinar o que é ser um verdadeiro mestre.

Aos amigos desconhecidos, que no decorrer desta pesquisa entraram em minha vida, para provar que a boa vontade e a disposição em servir existem no serviço público: OLGA, na Câmara dos Deputados, CLAYTON, no Ministério da Previdência, em Brasília, SUZETE, no Instituto de Economia Rural, em Campinas, e VERA, na biblioteca do INSS, em João Pessoa.

Aos amigos que me acompanharam de perto nesta trajetória, conhecendo os percalços da mesma: Karla Brito, Damião, Raniére e Gilvan. Um beijão para vocês com muitas saudades das sofridas, mas divertidas, aulas do mestrado.

À Penha, que deixou sua biblioteca à minha disposição.

Às pessoas mais caras, que, livre de nomes ou títulos, sempre estiveram por perto, me ajudando de alguma maneira, por mais simples que tenha sido, a concluir mais esta jornada, a minha sincera gratidão.

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	III
Resumo.....	VII
Resumé.....	VIII
Lista de quadros, tabelas e gráfico.....	IX
Apresentação.....	XI
Introdução.....	12
a) Procedimentos metodológicos.....	18
b) Definição dos conceitos utilizados.....	20

PARTE I

A UNIVERSALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.1. A organização da seguridade social no Brasil.....	24
1.2. A inserção do trabalhador rural na previdência social.....	29
1.3. Os benefícios e serviços.....	35
1.4. O financiamento previdenciário.....	40

PARTE II

A ABRANGÊNCIA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

2.1. O meio rural anterior à universalização.....	53
2.2. Os efeitos da universalização.....	55
2.3. A composição dos benefícios.....	59
2.4. Distribuição regional dos benefícios.....	65
Considerações Finais.....	83
Bibliografia.Citada.....	89

RESUMO

A inserção dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário sempre se caracterizou problemática, ante os baixos salários e o incipiente nível de renda que referenciam a grande maioria da população campesina, incapacitando-a, em termos, ao financiamento do seguro social. Dessa forma, nos últimos trinta anos, só existiram para os mesmos as benesses da assistência social, a acobertar situações extremas de vida. O processo de universalização do sistema previdenciário, iniciado nos fins da década de 80, tratou de equiparar trabalhadores urbanos e rurais, estendendo a esses os mesmos direitos há muito existentes para aqueles. Essa equiparação, por sua vez, exigiu necessária regulação do mercado de trabalho rural, só formalmente cumpridas, não vindo a se tornar realidade imediata. A confrontação do número de trabalhadores rurais e as espécies de benefícios prevalentes naquele meio dos três primeiros anos após a universalização previdenciária demonstra que, afora todas as declarações de plena eficácia do sistema, esses trabalhadores continuam, em sua grande maioria, excluídos da proteção previdenciária, principalmente aquelas regiões mais pobres do país. A dificuldade em comprovarem-se como tais, na forma exigida institucionalmente, e a impossibilidade de financiamento tem mantida afastadas grande parte desses trabalhadores do sistema previdenciário, que no primeiro triênio após sua expansão só recobriu a quinta parte do total de trabalhadores rurais no país. Este trabalho procura demonstrar as categorias afastadas e as poucas chances das mesmas integrarem-se no sistema, apontando também os problemas socioeconômicos decorrentes desse afastamento. Tais considerações se afirmam no caráter em que se reveste a previdência social no Brasil, que no meio rural assumiu o papel de agente distribuidor de renda.

RÉSUMÉ

L'insertion des travailleurs ruraux au système de prévoyance sociale a toujours été problématique, si on considère les bas salaires et niveaux de vie de la grande majorité de la population paysanne, qui ne lui permettent pas de payer l'assurance sociale. Ainsi, dans les trente dernières années, cette population n'a bénéficié que de l'assistance sociale pour répondre à situation d'extrême misère. L'universalisation du système de prévoyance, commencé à la fin des années 80, a voulu mettre sur le même plan travailleurs urbains et ruraux, en étendant à ces derniers les mêmes droits et devoirs qui existaient déjà pour les premiers. Cette équiparation a à son tour exigé une régulation du marché du travail rural, avec des exigences légales qui n'ont été remplies que formellement sans devenir une réalité immédiate. La confrontation entre le nombre de travailleurs ruraux et les bénéficiaires attribués en milieu rural durant les trois premières années après l'universalisation de pleine efficacité du système, ces travailleurs sont toujours, dans leur grande majorité, exclus de la protection sociale, principalement ceux des régions les plus pauvres du pays. Leur difficulté à faire la preuve de leur état de travailleurs ruraux dans la forme exigée institutionnellement et leur impossibilité de payer les cotisations a maintenu ces travailleurs en dehors du système qui, au cours des trois premières années après l'expansion, n'a couvert que le cinquième du total des travailleurs ruraux du pays. Dans ce travail, nous avons voulu montrer quelles catégories de travailleurs sont écartées du système et comment les chances qu'elles ont de s'intégrer sont réduites, montrant encore les problèmes socio-économiques qui résultent de cette situation. Ces considérations se basent sur le caractère de la prévoyance sociale au Brésil, qui a assumé, en milieu rural, le rôle d'agent distributeur de revenus.

ÍNDICE DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1- Classificação dos segurados rurais após a universalização do sistema previdenciário.

2-Sinopse dos benefícios e serviços da previdência social

-Lei 8.213/91.

3- Síntese do Plano de Custeio da Seguridade Social para os trabalhadores rurais- Lei 8.212/91.

4- Encargos sociais sobre os salários do trabalhador rural devidos pela empresa.

5- Sinopse das contribuições rurais, com as modificações legais ocorridas até 1994..

Gráfico 1- Distribuição do valor total dos recolhimentos da previdência, em 1994, segundo as principais rubricas.

Tabela 1- População economicamente ativa no setor agrícola nacional, em 1989.

2- Síntese dos números absolutos e relativos de benefícios e contribuintes rurais, em 1989.

3- Relação benefício/ arrecadação rural, 1989/1994.

4- Quantidade de benefícios rurais em manutenção, segundo os grupos de espécie, 1989/1994. .

5- Número de trabalhadores rurais aptos à habilitação a aposentadoria por idade, em 1989, por região e posição na ocupação..

6- Percentuais de benefícios rurais por faixas de salários mínimo, em 1994.

7- Quantidade de benefício rurais, por espécies, por ano e por região,

em 1992/1994.

8- Relação benefício/população rural, segundo as grandes regiões, em 1994.

9- Valores do conjunto de benefícios e arrecadação por região, em 1994.

APRESENTAÇÃO

A preocupação temática orientadora do presente trabalho está vinculado a um maior conhecimento dos problemas relacionados com os trabalhadores rurais, sobretudo àqueles ligados à implementação do sistema previdenciário, submetido ao processo de "universalização", que permitiu a integração dos rurais nos moldes já existentes para os urbanos, equiparando-os.

A inexistência de estudos a respeito do tema deu a este trabalho um caráter exploratório, a caminhar por sendas desconhecidas no sentido de alcançar-se um nível de compreensão capaz de permitir o seu desdobramento e reprodução futura com maior profundidade.

Para tanto, partiu-se da catalogação de dados históricos sobre a previdência social no Brasil, principalmente em relação aos trabalhadores rurais, uma vez sejam os mesmos objeto da presente pesquisa.

O conhecimento das mutantes regras institucionais voltadas aos trabalhadores rurais permitiu compreender-se a importância da chamada "universalização" do sistema providenciário, cerne das reivindicações ecoadas pelos campos brasileiros nas últimas três décadas. Só assim nos foi possível passar a analisar a legislação previdenciária nos seus dois mais importantes aspectos: o benefício e o financiamento, tudo no sentido de analisar os efeitos socioeconômicos, no meio rural, decorrentes dos mesmos.

De expressividade social, o sistema providenciário findou por ser decomposto neste trabalho, consoante o papel desempenhado por cada um dos seus órgãos, principalmente aqueles a nível local; tudo no sentido de compreender-se a organização e funcionamento do mesmo, que, não obstante seu gigantismo, precisa fazer uso dos serviços de instituições que auxiliem no trato direto com os trabalhadores rurais. A partir de então afluíram a importância do sindicato no processo de integração trabalhador/previdência.

Passou então a averiguar os efeitos sociais do sistema providenciário no meio rural, tomado por tantos como de larga abrangência. Nesses termos, a instituição é vista sob a ótica de agente distribuidor de renda, via cobertura pecuniária daqueles trabalhadores impossibilitados de vender sua força de trabalho, seja por doença, velhice ou outros fatores.

No interregno entre o potencial e o efetivo, constatou-se que o desempenho social da previdência não é tão abrangente quanto se fazia crer, e que a festejada universalização vem expurgando, silenciosamente, um grande número de trabalhadores rurais que a ela não tem como se integrar, dadas as condições de pobreza as quais estão submetidos.

Recorrendo ao que foi anteriormente exposto, este trabalho se desenvolve ao longo de duas partes e uma seção destinada às condições finais.

A primeira parte se detém na exposição e análise das disposições legais inerentes ao sistema providenciário, notadamente aqueles que referenciam o trabalhador rural. Procura-se, também entender as principais mudanças ocorridas em relação ao rural, no que tange aos benefícios e custeio determinados pela legislação, em meio aos conflitos acirrados entre o capital e o trabalho.

A segunda parte trata-se de uma análise sobre o desempenho do sistema providenciário junto aos trabalhadores rurais brasileiros,

partindo-se do quadro anterior ao processo de universalização. Para tanto, foi levantado o número de trabalhadores que, potencialmente, seriam protegidos pelos benefícios institucionais, chegando-se aos números efetivos dessa cobertura.

As considerações finais apontam para as dificuldades encontradas pelos trabalhadores rurais no sentido de se integrarem ao novo sistema providenciário, face às dificuldades de custeio fomentadas tanto pelas regras institucionais quanto pela situação financeira dos mesmos. Por outro lado, não obstante a pretensa universalização do sistema, baseada na legislação em vigor, este vem demonstrando um certo descaso em relação à problemática rural, apesar de se caracterizar, indubitavelmente, como um instrumento eficaz de combate à miséria que predomina no meio rural brasileiro.

INTRODUÇÃO

Dentre os variados problemas existentes no meio rural brasileiro, destaca-se o grau de pobreza em que vivem mergulhados os que nele trabalham.

Mesmo que durante séculos tenha sido meio rural norteador da história do país, e a agricultura a principal atividade econômica desse período, tão logo deram-se os primeiros passos para a implementação do processo de industrialização nacional passou-se a favorecer excessivamente o meio urbano, em detrimento do rural.

As vultuosas transferências de renda do setor rural para a indústria, verificadas desde os anos 30, não encontraram contrapartida, e tanto econômica quanto socialmente o rural foi preterido em favor do urbano.

Tal discriminação realizou-se no controle de preços do mercado interno, nas taxas sobrevalorizadas de câmbio, nas proibições de exportações, no confisco fiscal e, principalmente, na falta de incentivos sociais que favorecessem a população rural.

Bem ao contrário, os investimentos realizados naquele meio voltaram-se tão somente para a produção, negligenciando-se, em primeira mão, a pessoa do trabalhador rural.

A falta de políticas sociais voltadas à proteção desse trabalhador findou por lançá-lo num extremado grau de pobreza. A esse respeito Langoni documenta que, em 1970, a renda média individual do setor secundário era quase o triplo da renda média do setor primário. Evidenciou também, aquele autor, que a desigualdade de renda aumentou com o correr dos tempo, que cresceu apenas 14% no setor agrícola contra os 38% verificados no setor urbano, no período 70 - 80¹.

Foi exatamente nesse período que mais se ressaltaram as diferenças existentes entre o urbano e o rural. O processo de modernização da agricultura por um lado favoreceu as atividades agrícolas, principalmente as mais capitalizadas, permitiu que aflorasse o nível de exploração da força de trabalho rural, totalmente desamparada pelas leis trabalhistas² e previdenciárias. Estas, implementadas há quase trinta anos, como parte da política de fomento à mão-de-obra necessária ao processo de industrialização nacional, existiam apenas em relação aos trabalhadores urbanos.

Os mecanismos de regulação da força de trabalho, como é sabido, se baseiam no interesse do capital, precipuamente, sendo esta a chave para a compreensão do alijamento dos trabalhadores rurais dos mais primários direitos sociais, cuja ausência em relação aos mesmos lançava por terra o princípio da igualdade legal, fixado na carta constitucional válida à época.

A supressão dos direitos sociais para os trabalhadores rurais, portanto, era parte integrante das políticas agrícolas, direcionadas no sentido de defender os interesses dos segmentos patronais. É que os direitos sociais de proteção ao trabalho trazem embutidos em si uma série de encargos, necessários à manutenção do sistema, que findam por onerar em primeira

¹ Apud LOPES & SHCUH, 1979:16.

² É válido lembrar que o Estatuto do Trabalhador Rural já existia como instrumento regulador das relações entre o capital e o trabalho, apesar de sua incontestável inocuidade, engendrada pelo governo militar que dominava o cenário nacional.

mão o empregador, não disposto a transferir capital, sob a forma de tributos, aos cofres estatais.

Mantidos os custos com o fator força de trabalho no meio rural, estabilizaria-se também os custos com a força de trabalho urbana, consumidora dos gêneros de primeira necessidade produzidos pelos rurícolas, cujas expensas fazem parte dos custos de reprodução do trabalhador, refletindo-se, ao final, no valor dos salários pagos.

Nesse sentido, manteve-se o trabalhador rural à margem do circuito capitalista, no que concerne à suas proteção social, até que outras estratégias para reprodução do capital fossem definidas.

Durante algumas décadas o trabalhador rural se viu afastado da proteção previdenciária nos moldes gozados pelos urbanos. Entretanto, para aquele trabalhador era estabelecida relativa proteção nos casos de morte, invalidez ou idade avançada, mas só a nível assistencial, o que vem a demonstrar a descaracterização sofrida pelos mesmos como financiadores, mesmo que indiretamente, do sistema. Sendo a previdência um seguro social que exige contraprestação pecuniária, alegava-se que o rurícola não poderia arcar com a mesma, apesar serem deduzidos, no ato da comercialização dos produtos agrícolas, o financiamento para os benefícios concedidos até então como assistenciais.

Apesar do caráter dos benefícios concedidos, não se pode negar a importância da renda gerada pela percepção dos mesmos, notadamente pelas aposentadorias concedidas aos idosos do meio rural, em larga escala, por toda a década de 70.

Mesmo sendo seus valores inferiores ao piso salarial nacional (ou regional, quando era assim estabelecido) essa renda passou a representar para as unidades familiares rurais uma forma de sustentação socioeconômica, permitindo-lhes não apenas a fixação naquele meio, bem

como minorando-lhes a precariedade de condições, tão comum aos pobres do país, notadamente os do campo.

Somente com a redemocratização nacional, ocorrida em meados dos anos oitenta, e a promulgação da nova carta constitucional, foram instituídas novas formas de mediação entre o Estado e o setor agrícola, amoldando-se as relações sociais da terra e trabalho. A organização, apenas a nível formal, do mercado de trabalho rural aliou-se à implantação do programa de seguridade social, no início da década de noventa, trazendo para o seio do sistema previdenciário não apenas os idosos, mas a totalidade dos trabalhadores rurais.

A inserção do universo desses trabalhadores no sistema previdenciário passou a ser considerada positiva, levando em conta a importância tomada pelos valores oriundos das pequenas aposentadorias da década anterior. A expansão das espécies de benefícios voltadas à proteção do trabalhador rural revestiu-se em valor de salutar importância no incremento da renda familiar dos mesmos, principalmente após sua duplicação, quando o piso de benefícios se tornou equivalente ao piso salarial.

Desde então a previdência passou a ser vista como um sistema de sustentação de renda mínima aos estabelecimentos e famílias pobres do meio rural em franca expansão, trazendo ao seu seio, a cada dia, um número maior de trabalhadores e mini-produtores familiares afastados do sistema produtivo e das políticas de fomento à agricultura.

Por outro lado, o sistema previdenciário passou a exigir do trabalhador rural, para sua integração, duas características fundamentais: a relação empregatícia formal ou a capacidade individual de financiamento, ambas restritas a um número reduzido da população economicamente ativa.

Apesar de constarem como garantias constitucionais, as relações formais de emprego no campo brasileiro ainda pendem de resgate efetivo pelo movimento sindical, posto não serem as mesmas cumpridas, de forma efetiva, pela classe patronal. No mesmo rumo, aumenta expressivamente o trabalho escravo³, denotando a ineficácia do Ministério do Trabalho em fazer cumprir a letra morta da lei.

Em relação à obrigatoriedade de financiamento individual, esta se afigura como contraditória, se consideramos que o sistema previdenciário há muito vem representando uma garantia de renda mínima para os trabalhadores rurais. Caracteristicamente baseado no seguro social, onde se paga para ter direitos, impede-se, de plano, a inserção daqueles que pouco ou nada possuem, senão o mínimo necessário para a sobrevivência, como é o caso dos pequenos produtores nordestinos.

Mormente não se basear esse financiamento, em alguns casos, em custeio direto, mas em "descontos" sobre a receita bruta da comercialização agrícola, ainda assim o mesmo não deixa de representar um desfalque na renda desses pequenos produtores em regime de economia familiar, que a muito custo se mantém nesse setor produtivo da economia.

O desequilíbrio orçamentário expresso na década passada pelo sistema previdenciário, exigiu que novas receitas viessem minorá-lo ou suprimi-lo. Só então o trabalhador rural foi chamado a desempenhar um novo papel, passando a se integrar à previdência, agora como agente financiador da mesma, e não apenas como beneficiário. A regulação do mercado de trabalho rural, ocorrida na mesma época da organização da seguridade social, teve a mesma finalidade, ante a obrigatoriedade dos novos encargos sociais impostos aos empregadores, que aumentariam as receitas estatais, tão necessárias à série de reformas que o governo pretendia realizar, dando-

³ Cf. "Conflitos no Campo do Brasil, 1993", apud Guilherme Delgado In Agricultura Familiar e Política Agrícola no Brasil, ABRA, 1994.

se ênfase à retomada do crescimento econômico, abalado pelos problemas oriundos da década passada.

A instituição do custeio rural não levou em consideração as diferenças existentes entre o meio urbano e o rural. Enquanto aquele é auto suficiente em relação ao financiamento dos benefícios a ele voltados, o meio rural ainda se debate perante as constantes críticas que lhe são impostas, responsabilizando-o pela falência do sistema. sem que se dê o necessário relevo ao descaso governamental no que concerne à fiscalização e divulgação das novas normas legais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na realização deste trabalho foram utilizadas fontes secundárias, constando as mesmas de revisão da literatura específica, estudo da legislação pertinente e das normas institucionais, bem como a análise dos dados referentes aos trabalhadores rurais, tanto de natureza demográfica quanto previdenciária.

As informações estatísticas sobre a previdência social são provenientes, em grande parte do Anuário Estatístico de 1994 daquela instituição. Este, apesar de trazer referências sobre os segurados urbanos e rurais, só apresenta dados agregados, o que veio prejudicar as pretensões iniciais do trabalho. Neste sentido, objetivava-se apresentar a quantidade de trabalhadores rurais inscritos na previdência, consoante suas atividades, tudo no sentido de demonstrar quais as categorias que estão tendo real acesso ao sistema.

A contabilidade previdenciária também foi impeditiva de maiores avanços, no sentido de conhecer-se de forma mais acurada o nível de financiamento rural, proveniente das distintas categorias de rurícolas. O recolhimento indistinto de empregados e empresas rurais e urbanas inibiu uma visão mais ampla neste sentido.

A respeito dos dados previdenciários referentes às quantidades e valores dos benefícios rurais aqui apresentados, o AEPS/1994 (Anuário Estatístico da Previdência Social) expõe os mesmos separadamente, sob o

título de "mantido" e "concedidos"; os primeiros representam o estoque de benefícios pagos mês a mês, enquanto que os segundos são lançados, após a competente habilitação do segurado, na relação de benefícios em manutenção. Diante dessas formas de apresentação, optamos por utilizar somente os dados referentes aos benefícios mantidos, posto estarem inseridos nos mesmos as quantidades e valores dos benefícios concedidos no período analisado.

Em relação à legislação previdenciária em vigor, apesar das recorrentes alterações sofridas pela mesma desde sua promulgação, procurou-se analisá-la passo a passo, traçando-se, ao final, uma síntese das mudanças ocorridas naquele diploma legal.

DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS UTILIZADOS

O uso de diversas fontes estatísticas nos forçou a lançar mão de categorias específicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE- e da própria legislação previdenciária, reproduzidas nos dados daquela instituição. Tais categorias dizem respeito à classificação dos trabalhadores rurais de acordo com suas atividades.

O conceito "trabalhador rural" utilizado neste trabalho deriva, entretanto, da estrita compreensão legal, também utilizado a nível do sistema previdenciário. O termo é relativamente amplo e inclui desde assalariados puros até pequenos proprietários e pequenos empregadores não constituídos em pessoa jurídica.

O IBGE, em relação às atividades dos trabalhadores rurais, classifica-os em quatro tipos distintos, sejam:

- **Empregador:** trata-se da pessoa que dirige sua própria atividade econômica ou exerce profissão ou ofício com o auxílio de um ou mais empregados.
- **Empregado:** é todo aquele que trabalha para um empregador, geralmente obrigando-se ao cumprimento da jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadoria, produtos ou benefícios como moradia, alimentação, roupas, etc. Nesta categoria o IBGE inclui o trabalhador agrícola volante, com ou sem intermediário,

entendendo o mesmo como a pessoa sem trabalho fixo que presta serviços remunerados por tarefa, dia ou hora em um ou mais estabelecimentos agropecuários, recebendo pagamento do intermediário que a contratou ou arregimentou ou do responsável pelo estabelecimento que utiliza seus serviços.

- **Conta-própria:** é aquele trabalhador que explora sua própria empresa econômica, não fazendo uso de empregados.
- **Não-remunerados:** diz respeito aos que trabalham quinze ou mais horas semanais, sem remuneração, em ajuda a membros da família com atividade econômica. Referencia-se nesta categoria da População Economicamente Ativa. (PEA) os membros da unidade familiar dos trabalhadores por conta própria.

A legislação previdenciária, por sua vez, referindo-se às mesmas categorias de trabalhadores rurais, faz uso de outras denominações para conceituar os mesmos, na seguinte ordem:

- **Trabalhador equiparado a autônomo:** é a pessoa física, proprietário ou não, que explora atividade agropecuária, pesqueira ou de extração mineral, em caráter temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não-contínua.
- **Empregado:** é aquele que presta serviço de natureza rural ou urbana, em caráter não-eventual a empresa ou empregador, sob subordinação e mediante remuneração.
- **Trabalhador autônomo:** é todo aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, sem relação de emprego.

- **Trabalhador especial:** é o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal e seus assemelhados, bem como os seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos menores de 14 anos ou a ele equiparados, desde que trabalhem comprovadamente com o grupo familiar respectivo e que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, com ou sem o auxílio eventual de terceiros.

As normas previdenciárias entendem como “Regime de economia familiar atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.

A utilização da diversidade de conceitos exigiu o aprimoramento das informações aqui demonstradas. Qualquer referência feita no decorrer do texto às denominações utilizadas pelos dados do IBGE devem ser prontamente entendida consoante os conceitos derivados da legislação previdenciária, na forma seguinte:

I B G E	P R E V I D Ê N C I A
a. Empregador	Trabalhador equiparado a autônomo
b. Empregado	Empregado
c. Conta própria e não- remunerados	Trabalhadores especiais
d. Volantes com ou sem intermediação	Trabalhadores autônomos

Além desses, outros conceitos são utilizados em relação aos trabalhadores inseridos no sistema previdenciário e que acompanham todo o texto. São os conceitos de segurados, contribuintes e beneficiários.

Por segurado entende-se a pessoa acobertada pelo sistema providenciário, fazendo jus aos benefícios por ela oferecidos. Inclui-se nesta categoria tanto os trabalhadores quanto seus dependentes. '

Contribuinte é o trabalhador integrado ao sistema providenciário e que o financia consoantes as normas da instituição.

Beneficiário é o segurado que está recebendo algum tipo de benefício pecuniário, deixando de sê-lo tão logo cesse o benefício.

Os conceitos aqui definidos também o são ao longo do trabalho, tudo no sentido de facilitar a sua apreensão.

Boa parte da bibliografia utilizada neste trabalho, principalmente aquele mais distanciada dos muros acadêmicos, foi coletada junto à Câmara dos Deputados e no Ministério da Previdência, ambos em Brasília-DF, no Instituto de Economia Rural, em Campinas-SP, e junto à biblioteca geral do INSS, em João Pessoa-PB.

PARTE I

A UNIVERSALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Com o fim do regime militar e a conseqüente abertura política ocorrida nos meados da década de 80, novos ventos sopraram sobre o Brasil. O modelo político-econômico adotado pelos militares fracassara, deixando o país mergulhado numa das maiores crises econômicas de sua história, que se refletia em altas taxas de inflação, no aumento assombroso da dívida externa e no déficit público das empresas estatais.

A situação geral do país se refletia, conseqüentemente, no sistema previdenciário, que enfrentava, desde o início da década, constantes alterações em seu regulamento, tanto em relação ao custeio quanto aos benefícios; alterações essas marcadas pela severidade das novas regras, estabelecidas de forma a dificultar a concessão dos mesmos.

Diante dessa realidade, diversos segmentos da sociedade passaram a discutir o papel da previdência social e os rumos que a mesma teria que tomar, ante a crise que a assolava. Um dos pontos nevrálgicos da mesma dizia respeito diretamente aos trabalhadores rurais, cujo número de benefícios voltados aos mesmos contrastava com o financiamento indireto deles originário; financiamento este entendido por muitos como inexistente.

A articulação de novas forças políticas permitiu a organização de uma assembléia nacional, no sentido de se organizar uma nova carta magna, coerente com os novos tempos, revogando-se, dessa forma, o último instrumento do poder militar ainda em voga.

Em 1988 promulgou-se uma nova constituição federal, dotada de princípios legais inovadores. Em relação à previdência social, esta constituição definiu à mesma um novo papel, integrando-a a um programa mais amplo de seguridade social, tudo no sentido de amparar a totalidade da população, da qual um parte considerável, e entre esta os trabalhadores rurais, mantivera-se forçosamente alijada durante muito tempo.

Este capítulo objetiva demonstrar as mudanças ocorridas no sistema previdenciário brasileiro após a definição de novas regras pela carta constitucional, bem como demonstrar as formas de inserção de trabalhador rural junto ao programa de seguridade social instituído.

1.1. A ORGANIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Com a promulgação da nova carta constitucional, a ordem social brasileira foi redefinida e ampliada, tomando a mesma como base

“... o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social.” (art. 193 da Constituição Federal)

Considerando-se as diferenças existentes entre os direitos sociais de trabalhadores urbanos e rurais até então, a nova carta veio

equiparar os direitos de uns e outros. No âmbito das relações de emprego, o rural alçou aos mesmos direitos já existentes para os urbanos, ocorrendo as maiores mudanças no âmbito dos direitos previdenciários. Isto porque a constituição promulgada definiu a implantação da seguridade social, compreendendo-a como um conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência, correspondendo os mesmos ao vértice do triângulo da seguridade social.

A definição dos objetivos da seguridade social se afigurou como importantíssima às antigas pretensões dos trabalhadores rurais, já que aqueles objetivos convergiam para a universalização da cobertura e do atendimento, para a equivalência dos benefícios e serviços e à equidade na forma de participação do custeio, juntamente com o caráter descentralizado na gestão administrativa, contando com a participação especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Além desses, objetivou-se a seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios, estabelecendo-se a diversidade na base de financiamento.

O caráter seletivo e distributivo imposto aos objetivos da seguridade social compreendeu as ações da mesma como voltadas primordialmente aos estratos sociais mais carentes, dissociando-se, para tanto, o financiamento direto do acesso aos benefícios e serviços oferecidos pela seguridade social.⁴

Por outro lado, estabeleceu-se o financiamento comum a toda a sociedade, de forma direta e indireta, consistindo o mesmo em receitas oriundas da União, dos estados e municípios, mais o distrito federal, juntamente com as contribuições de empresas, empregadores e trabalhadores em geral. Esse financiamento também incide sobre os

concursos de prognósticos, do saldo de leilões, remuneração do serviço público prestado a particulares, entre outras fontes descritas em lei.

Apesar de dispor que o financiamento da seguridade social compete à totalidade da sociedade, traça diferenças entre os direitos dela decorrente, dispondo que o direito à saúde e à assistência social independem de contribuições, ao menos de forma direta; ao contrário estão os direitos previdenciários, só conferidos àqueles que os custeiam. Portanto, um direito que se paga para ter, como nos afaz crer o texto constitucional:

“A saúde é um direito de todos e dever do Estado”(art.196).

“Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência, mediante contribuição”(art. 20, 1o.).

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuições”(art. 203).

Considerando o custeio direto e pessoal - que por tanto tempo alijou os trabalhadores rurais - para que se adquira direitos previdenciários, caracteriza-se a previdência como um seguro social. Advêm daí a compreensão de alguns doutrinadores que entendem a seguridade social subsumida na previdência, conquanto os usuários desta são considerados “segurados”, e os usuários dos serviços assistenciais e de saúde são meros “clientes”. Trata-se de um entendimento alterado, posto que a própria constituição, ao definir o papel da seguridade social também fixou a previdência como parte integrante daquela.

O que diferencia a previdência dos demais direitos sociais, além do financiamento é a integração formal, que exige uma série de requisitos. Só assim o inscrito passa a ser considerado um segurado, capaz de contribuir e apto a receber os benefícios existentes.

⁴ Cf. Pinto Ferreira, 1991:614.

Ao segurado cabe inscrever como seus dependentes, junto à previdência, o cônjuge, o filho menor de 21 anos ou inválido, os pais, irmãos e outros parentes, designando os três últimos como equiparados aos primeiros, desde que tenham menos de 21 anos ou sejam inválidos.

Conceitualmente, a previdência social tem por fim amparar seus segurados e os dependentes desses, garantindo-lhes meios indispensáveis de manutenção nos eventos de incapacidade, prisão, morte, idade avançada, encargos familiares e tempo de serviço prolongado. A proteção previdenciária é consubstanciada, principalmente, na forma de benefícios pecuniários pagos aos segurados e seus dependentes em uma única prestação (benefícios de prestação única), ou em prestações mensais contínuas (benefícios de prestações continuadas) até que cesse o direito ao seu recebimento.

Enquadram-se como benefícios contínuos as aposentadorias, pensões e auxílios, as rendas mensais vitalícias, os abonos de permanência em serviço e os salário família e maternidade.

Os benefícios de prestação única são os auxílios e os pecúlios. Os primeiros são devidos por motivo de nascimento e morte, enquanto os últimos o são em algumas circunstâncias especiais, quando se faz necessário reembolsar o segurado ou seus dependentes do valor corrigido de contribuições por ele efetuadas.

Além dos benefícios de cunho pecuniário, a previdência presta aos seus segurados e dependentes serviços de reabilitação profissional, em casos incapacidade parcial ou total para o trabalho; o serviço social prestado busca dar orientação e apoio na solução de problemas pessoais e familiares e de questões referentes a benefícios.

À organização da seguridade social seguiram-se diversas mudanças estruturais, para que se firmassem as novas disposições constitucionais. Quanto aos benefícios, serviços e custeio providenciarão tratados na constituição promulgada, estes só vieram a ser organizados apenas em 1991, através das leis 8.212 e 8.213, regulamentadas no ano seguinte a sua promulgação. Definindo-se, a partir de então, a inserção real formal do trabalhador rural no âmbito da previdência social, como conquista básica após vários anos de lutas.

1.2. A INSERÇÃO DE TRABALHADOR RURAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A lei 8.213, promulgada em Julho de 1991, e regulamentada pelo decreto 611/92, referenciou os planos de benefícios da previdência social, definindo seus princípios básicos e finalidade, os seus beneficiários e os regimes existentes, bem como as espécies de prestações, expressas em benefícios e serviços.

O entendimento daquele diploma legal sobre os segurados da previdência foi disposto em seu artigo 11, quando os trabalhadores rurais foram classificados genericamente, consoante suas atividades:

“Lei 8.213/91, título III

Capítulo I - DOS BENEFICIÁRIOS

Secção I - Dos Segurados

Art. 11 - São segurados obrigatórios as seguintes pessoas físicas:

I - Como empregado

a. aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não-eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração.

(...)

IV- Como trabalhador autônomo:

a. Quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego.

(...)

V- Como equiparado a trabalhador autônomo:

A pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, pesqueira ou de extração mineral, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos e com o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não-contínua.

VI- Como trabalhador avulso:

Quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural.

VII- Como segurado especial:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatários rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exercem essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como de seus respectivos cônjuges, companheiros ou filhos maiores de quatorze anos ou a ele equiparados, que trabalhem, comprovadamente, com o respectivo grupo familiar”.

Participando do regime geral da previdência social os trabalhadores rurais passaram a ser segurados obrigatórios, fazendo-se necessária, doravante, sua filiação formal, no sentido de só assim poder participar de seus planos. Entretanto, isto não se tornou possível logo após a promulgação da lei, visto inexistir informações específicas do sistema no sentido de operar-se a inscrição dos rurícolas, conforme disciplinava o novo diploma legal.

As relações de trabalho, específicas do meio rural, pareciam não se enquadrar, em sua totalidade, na classificação argüida em lei. Tal situação gerou numerosas incompreensões que vieram a dificultar o acesso dos trabalhadores no sistema providenciário. Isto ocorria visto que a documentação exigida para a feitura de provas quase nunca podia ser atendida pelos rurícolas.

Excessivamente genérica, a classificação adotada parecia recobrir a situação de um mesmo tipo de trabalhador rural, como é o caso dos autônomos e avulsos, que se no meio urbano são facilmente distinguíveis, não se pode dizer o mesmo no meio rural.

A mesma ambigüidade perseguia os posseiros, cuja situação específica não foi acobertada por nenhuma das classificações argüidas em lei. Apesar dessa omissão, constatamos o entendimento interno do sistema, que determinou a inscrição dos posseiros como segurados especiais, na categoria de produtores, desde que provassem explorara sua possessão há mais de cinco anos, através da declaração do proprietário do imóvel.

Ora, a maioria das possessões fundiárias ocorrem sob conflito, o que caracterizou a exigência da declaração do proprietário como uma obstrução à consecução do direito.

Nesse sentido deve-se atentar para a importância dada pelo sistema previdenciário à declaração do proprietário, e o descaso atribuído à declaração pessoal do interessado, quando este poderia provar facilmente a materialização do seu trabalho, in loco, a um fiscal da instituição. A exigência da declaração do proprietário subordina aquele que na terra trabalha ao que possui o título da mesma, remontando a arcaica instituição do agregado.

No caso do posseiro de terras devolutas, o embargo causado pela inexistência de proprietário também é um aspecto exclusivo daquela espécie de trabalhadores.

Sendo a legislação previdenciária operacionalizada através de Ordens de Serviço⁵, procurou-se dissipar as dúvidas e contradições oriundas do texto legal através desse instrumento, que reclassificou as atividades rurais em quatro tipos, conforme exposto no quadro abaixo:

⁵ Além de leis e decretos, integram a legislação previdenciária as resoluções e ordens de serviços, tendo estas últimas a finalidade de operacionalizar os instrumentos legais no âmbito interno do sistema, consoante as disposições do Regimento Interno do INSS. As resoluções são expedidas pelo Ministro da Previdência, enquanto as ordens de serviços competem aos procuradores gerais, ao auditor-chefe e aos diretores nacionais do INSS.

QUADRO 1
CLASSIFICAÇÃO DOS SEGURADOS RURAIS APÓS A
UNIVERSALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

SEGURADOS RURAIS	CARACTERÍSTICAS
Empregado	É o que dispõe de contrato individual de trabalho, é sindicalizado e se adequa ao regime celetista.
Segurado especial	Trata-se do produtor, parceiro, meeiro, arrendatário e pescador artesanal, juntamente com os índios em vias de integração, que trabalhem individualmente ou em regime de economia familiar e não obtenham outra fonte de rendimento decorrente do exercício de atividade remunerada ou aposentadoria.
Autônomo	Os que assim se caracterizavam até novembro de 1991, como trabalhadores rurais.
Equiparados a autônomos	São os empregadores rurais pessoa física, que contribuíram como tal até 1991.

Fonte: Ordem de Serviço INSS/DOU No. 447/94.

A reclassificação dos segurados rurais definida pela ordem de serviço 447/94 delimitou as especificidades do trabalho rural em quatro espécies distintas, em consonância com o disposto no texto legal. Dentre as características traçadas para cada uma, subtende-se, em primeira mão, a relação existente entre o trabalhador e a terra onde este trabalha. Se desvinculado formalmente desse fator de produção, o segurado se caracteriza como empregado ou autônomo, vendendo sua força de trabalho a outrem, formalmente vinculado à terra. Esse vínculo, que diz respeito à propriedade, quando não existe revestido das formalidades exigidas em lei (o título ou o domínio) tende a sê-lo sob outras formas, como o contrato de arrendamento ou parceria.

Os critérios adotados pela Ordem de Serviço, apesar de haver facilitado a inscrição de algumas categorias de trabalhadores rurais,

notadamente a dos empregados e empregadores, não solucionou todos os entraves existentes. No concernente à classificação dos volantes, por exemplo, foi dada solução administrativa, apesar de alguns estudiosos não concordarem com a mesma.

A classificação pretendida para aquela categoria de trabalhadores rurais, no texto legal, permitia compreendê-los tanto como autônomos quanto como avulsos. Ampliando a controvérsia, em estudo sobre o tema NOGUEIRA (1992:32) vislumbrou a possibilidade dos mesmos serem enquadrados como segurados nas categorias de empregados, autônomos, equiparados a autônomos, especiais e facultativos, entendendo-se como esses últimos os filiados à previdência de forma não obrigatória.

Por sua vez, a Ordem de Serviço 447 passou a entendê-los como autônomos, inscrevendo-os sob esta forma, apesar de tal entendimento se confrontar com a legislação trabalhista, que os tem por empregados.⁶

Em relação aos posseiros, sua inscrição junto à previdência tende a ser problemática dado ao vínculo específico que o mesmo tem com a terra, e que se diferencia das formas legais exigidas para comprovação da atividade rural: título de propriedade ou contrato que lhe dê acesso à terra.

Nesse sentido, deve-se atentar para a importância dada, no âmbito previdenciário, às formas legais que vinculam o trabalhador à terra, e o descaso atribuído à necessidade do mesmo em filiar-se à previdência, provando sua condição pela demonstração direta à fiscalização previdenciária da materialização do seu trabalho.

A penalização por tantas dúvidas geradas pela letra da lei sempre coube ao segurado, continuando o mesmo afastado dos benefícios, mesmo que não-formalmente. A lentidão interna do sistema previdenciário

em captar as especificidades do meio rural e adequá-las aos trâmites burocráticos concorre mais uma vez para a repetição do alijamento.

1.3. OS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

A promulgação da Lei 8.213/91 permitiu aos trabalhadores rurais o acesso à totalidade dos planos beneficiários, apesar de alguns benefícios só haverem sido regulamentados após um determinado período, não se implementando com a mesma rapidez que a maioria deles.

Aquele diploma legal, em seu art. 18, concedeu aos segurados as aposentadorias por invalidez, por idade, tempo de serviço e especial, mais os auxílios doença e maternidade. Assegurou também aos dependentes dos segurados a pensão por morte e o auxílio-reclusão, e a ambos reabilitação profissional, serviço social e pecúlios.

As regras inerentes à concessão de benefícios à trabalhadores rurais, entretanto, sofreu algumas alterações, comparando-se às atividades urbanas, o que nos leva a observar as diferenças havidas entre ambas. Dessa forma, as atividades rurais passaram a ser classificadas como insalubres em seu mais alto teor, proporcionando aos rurícolas alguns benefícios anteriormente só existentes para os urbanos. Entre estes, lista-se a aposentadoria por tempo de serviço.

Tal espécie de aposentadoria foi inovadora no meio rural, fixando-se para sua consecução uma carência de quinze anos-contribuição.

⁶ Cf. Galdino e Lopes (1993). Manual de Direito do Trabalho Rural. São Paulo: LTR, P. 73.

Implementada em 1992, a fixação de tal critério deu direito imediato apenas aos produtores rurais, que já contribuía com a previdência, mesmo antes de sua universalização.

A aposentadoria por idade foi assegurada aos trabalhadores rurais após os 60 anos, para os homens, e 55 anos para as mulheres, observando-se o desgaste precoce da força de trabalho rural. Antes da lei 8.213, o limite etário exigido era de 65 anos, independente do sexo. Para trabalhadores urbanos foi fixado o limite de 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente.

Como demonstrado no quadro III, antes da lei 8.213 a aposentadoria não extinguiu o contrato de trabalho do rurícola, que poderia continuar trabalhando, se assim fosse conveniente, ao contrário do urbano, alijado desde então da força de trabalho. O novo sistema previdenciário veio modificar esse quadro, delimitando a idade mínima para que o trabalhador rural se retire de sua atividade laboral. Indo além, determinou também a idade máxima para sua retirada compulsória, completando 70 anos, se homem, e 65 anos, se mulher, devendo ambos providenciarem sua habilitação à aposentadoria. Não o fazendo, e conferido ao empregador o direito de ingresso de tal pedido, em nome de seu empregado, resguardando-se o direito à indenização trabalhista.

A disposição legal que faculta o empregador a requerer, de forma compulsória, a aposentadoria por idade do trabalhador não anula o direito do mesmo em fazê-lo por conta própria.

No que concerne a aposentadoria por invalidez, esta é concedida ao trabalhador que, estando ou não em gozo do auxílio-doença, é considerado incapaz de reabilitação na atividade que lhe garanta subsistência, podendo ser cancelada se o segurado voltar à atividade.

A pensão por morte é devida aos dependentes do segurado falecido, da mesma forma que o auxílio-reclusão, desde que o segurado esteja detento ou recluso e não receba remuneração do empregador, se for o caso, nem esteja em gozo de qualquer outro benefício previdenciário.

Para as famílias de trabalhadores rurais, onde o número de filhos é notadamente superior que o das famílias urbanas, a inexistência do salário-família representava uma real separação entre as categorias trabalhistas. Após a universalização, este benefício veio a ser pago da mesma forma que o era aos urbanos. Alíquotas de 1% sobre o salário mínimo passaram a ser devidas quando o trabalhador percebia acima de três salários; menos que esse patamar, era-lhe devido 8% sobre o piso salarial em vigor, a ser pago pelo empregador.

Em relação ao salário-maternidade, este só foi estendido as trabalhadoras rurais em 1994 independentemente de atividade. Passou a ser devido nos 28 dias anteriores ao parto e 92 dias após o mesmo, consistindo numa renda mensal igual a remuneração integral da segurada.

Os acidentes decorridos no exercício do trabalho ou no percurso entre a residência e o locus de atividade são considerados acidentes de trabalho, a estes se equiparando as doenças profissionais.

Na categoria desses benefícios estão implícitos o auxílio-doença, o auxílio-acidente, a pensão por morte e a aposentadoria por invalidez. Em relação as aposentadorias e pensões decorrentes de acidentes de trabalho rural, estas contam como pagas desde 1981, mas em quantidades tão reduzidas em relação aos demais benefícios que nos leva a crer que o trabalhador rural, ate então, não procurava dele se beneficiar, ou os exames periciais⁷ impediam sua consecução.

⁷ A pericia medica e o procedimento pelo qual o segurado, vitima de doenca ou acidente profissional, e examinado por um profissional de saúde especializado (médico-perito), que avalia as condições de saúde e capacidade do segurado, concluindo se este pode ou não retornar ao exercício laboral. O medico perito pode também decidir pelo encaminhamento do segurado para outros especialistas,

Dentre as diferenças existentes entre os benefícios e serviços previdenciários prestados aos trabalhadores rurais em relação aos urbanos, a principal delas diz respeito ao valor dos mesmos. Antes da lei 8.213, o piso de benefícios rurais equivalia apenas a metade do piso salarial. Entretanto, a constituição de 1988 determinou que:

Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho terá valor mensal inferior ao salário-mínimo” - Art. 201.

Apesar do valor do piso de benefícios rurais ter sido equiparado ao piso salarial em 1988, apenas em 1992 e que esse princípio foi efetivado, após a regulamentação da lei 8.213. O fato se deve aos princípios jurídicos que determinam o texto constitucional como um princípio de lei, fazendo-se necessária sua regulamentação. No presente caso, a regulamentação ocorreu quando da entrada em vigor da Lei de Planos e Benefícios da Previdência Social. O pagamento das diferenças acumuladas entre a equiparação de benefícios -1988- e a implementação dos mesmos -1992- só veio a ocorrer em 1994, representando esse montante para o beneficiário um aumento expressivo na renda familiar.

A equiparação ao piso salarial dos benefícios voltados ao trabalhador rural configurou-se como mais uma vitória dos mesmos, bem como um avanço na legislação previdenciária, pautada doravante na justiça social. O pagamento por anos seguidos de benefícios cujos valores não condiziam com o mínimo necessário a reprodução dos mesmos representava o descuido governamental para com essa categoria, já aviltada pelos baixos salários e pelas relações de trabalho aquém da legalidade. Se por um lado

sendo-lhe, porem, reservado o parecer final. O segurado pode apresentar-se perante o medido perito acompanhado de medico particular, as suas expensas. No parecer, o segurado pode ser liberado para o trabalho ou tornar-se um beneficiário do auxilio-doença, auxilio-acidente ou aposentadoria por invalidez. E dado ao segurado o direito de recorrer judicialmente quando não concordar com o parecer emitido pelo perito.

tamanho discriminação causava indignação por outro lado era justificada pelos órgãos governamentais, frente a inexistência de contribuição direta por parte dos rurícolas, atribuindo-se aos mesmos as crises, mais políticas que financeiras, enfrentadas pela previdência social brasileira, conforme observaram Oliveira e Teixeira.⁸

Uma importante alteração efetivada pela lei 8.213 diz respeito a extensão da pensão pôr morte do cônjuge ou companheiro do trabalhador rural. Anteriormente esse tipo de pensão era pago somente as viúvas. Após a vigência da nova lei, passou a competir também aos viúvos o seu recebimento. O reconhecimento dos membros da família como trabalhadores rurais permitiu a percepção de mais de um benefício numa mesma unidade familiar. O Plano de Benefícios Previdenciários que inseriu o trabalhador rural na totalidade desses mesmos benefícios sofreu poucas alterações até então, representando um avanço nas políticas públicas de proteção ao trabalho, conforme determinação constitucional destacada no início deste capítulo.

Entretanto, as dificuldades estabelecidas pela burocracia interna do próprio sistema impedem que esses mesmos benefícios sejam alcançados por um maior número de trabalhadores. Esse fato demonstra que, mesmo passados 60 anos desde os primórdios da previdência social no Brasil, o caráter desta continua sendo relativamente amplo no que se refere as atribuições com benefícios, mas avaro nas despesas com os segurados.

O acesso aos benefícios da previdência social representa para os trabalhadores rurais, especialmente aqueles mais pobres, uma fonte fundamental de renda capaz de tirá-los das condições de indigência em que estão mergulhados. Isto não só em função do valor absoluto desses benefícios, que em sua maioria equivalem a apenas um salário mínimo, patamar da linha de pobreza geralmente aceito, mas também pelo fato de representar uma estabilidade da renda familiar.

⁸ Oliveira e Teixeira (1995). (IM)Previdência Social, Petropolis, Vozes, p. 58.

1.4 FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO

Até 1991 o custeio da previdência social era atendido por alíquotas de 2,5% sobre o valor comercial da produção agropecuária, mais 2,5% cobrados das empresas urbanas sobre suas folhas de pagamento.

Essa forma de custeio revela a inexistência de contribuição direta a previdência por parte dos trabalhadores rurais, causando diferenciação no tratamento dado a urbanos e rurais até então. Críticas maiores, porém, ocorriam em relação a determinação legal de parte do custeio rural ser financiado pelas pessoas jurídicas do meio urbano, interpretada como injusta transferência de renda de um setor para outro.

Em junho de 1991 foi promulgada a Lei Orgânica da Seguridade Social, cuja ementa asseverava

Dispor sobre a organização da seguridade social, instituir plano de custeio e dar outras providências."

Fixou-se, desde então, as grandes mudanças que se iria implementar no meio rural em relação a previdência social, já que este Plano veio definir a contraprestação dos benefícios tão ansiados, norteando o caráter de uniformidade e equivalência já decididos na constituição federal.

As novas alíquotas de custeio definidas para o meio rural, no concernente aos segurados especiais - produtores em regime de economia familiar, parceiros e outros - e trabalhadores equiparados a autônomos -

empregadores pessoas físicas - diminuiram em relação as anteriormente cobradas, continuando o seu recolhimento a cargo das cooperativas e terceiros adquirentes, quando os produtores não comercializassem a produção diretamente ao consumidor final ou para o exterior.

Uma das características da legislação previdenciária foi deixar a cargo dos empregadores e empresas rurais tanto a contribuição do trabalhador que lhe presta serviço, descontada sobre o montante do seu salário, quanto a sua própria contribuição, seja sobre a folha salarial ou sobre a receita da comercialização da produção.

Não se pode negar o caráter benéfico da lei ao repassar a responsabilidade do desconto e do depósito ao empregador, no sentido de evitar, tanto para o empregado quanto para as instituições receptoras, os inúmeros recolhimentos, mensais e individuais, do conjunto de contribuintes do país.

No caso dos contribuintes rurais, a prerrogativa foi mais além, atribuindo-se aos adquirentes da produção agropecuária o depósito relativo ao custeio previdenciário dos segurados especiais⁹ e dos equiparados a autônomos e seus respectivos empregados. Vê-se, dessa forma, que a contribuição dos mesmos ficou a cargo de terceiros.

Considerando que o financiamento da previdência consubstancia-se em contraprestação necessária a consecução dos benefícios, não é exagero afirmar que o contribuinte rural, quando não preenche os requisitos para efetuar o próprio depósito, fica na dependência dos adquirentes, que podem ou não vir a efetuar-lo. Como é de largo conhecimento que essa transação foge aos rigores da fiscalização previdenciária, ao contrário das empresas - cuja contabilidade obrigatória se

⁹ Os segurados especiais, mesmo que façam uso do auxílio de terceiros, não se enquadram como utilizadores de mão de obra, já que o decreto 612 entende como auxílio eventual de terceiros o que é prestado ocasionalmente, em condições de mútua colaboração, não existindo subordinação nem remuneração.

reputa mais acessível a verificação - não há como se fiscalizar a arrecadação proveniente da comercialização da produção. O fato mais consistente emerge quando se trata de pequenos produtores, cuja produção e adquirida pôr pequenos comerciantes, sem identificação de espécie alguma, tipo CGC, e do ato de compra e venda não resulta emissão de notas fiscais que comprovam a transação.

A legislação previdenciária, ademais, prevê as formas de depósito a ser efetuadas pelo produtores, como preenchimento de guias e códigos de identificação do contribuinte, mas não referencia a operação a ser efetuada pelo adquirente da produção agropecuária, no sentido de resguardar o direito a previdência do produtor e de seus empregados, quando for o caso.

Mesmo delimitando a responsabilidade do depósito, mas não discorrendo sobre uma das formas em que o mesmo pode ser efetivado, o diploma legal caracterizou como crime a omissão ao recolhimento dos depósitos previdenciários a cargo de terceiros, antecipando a penhora de bens do executado antes mesmo da oportunidade de pagamento.¹⁰ Infelizmente, os dados publicados pela previdência não permitem a verificação pormenorizada dos recolhimentos efetuados pelos adquirentes, e nem pelas empresas rurais.

Tornando as alíquotas de contribuição rural instituídas no Plano de Custeio, verifica-se que a contribuição dos empregados rurais foi fixada de forma equivalente as duas categorias, dissolvendo de vez as diferenças que impunham uma acentuada discriminação contra os trabalhadores rurais.

A tal respeito, a CONTAG argumentava:

¹⁰ Além da processualística, o não-recolhimento da contribuição da contribuição dos segurados especiais é punida com pena de reclusão, não podendo o réu prestar fiança nem apelar antes de ser recolhido a prisão. As sanções previstas na lei de custeio dispõem desde a interdição para o exercício do comércio, cassação de autorização para funcionamento, desqualificação para impetrar concordata, suspensão de empréstimos, financiamentos e incentivos fiscais, até a inabilitação para licitar e contratar com qualquer órgão da administração pública federal, estadual e municipal.

“A luta dos trabalhadores rurais sempre foi no sentido de integrar o sistema de previdência social do governo, dentro dos princípios de igualdade dos direitos e deveres entre trabalhadores rurais e urbanos, entre os quais a igualdade de custeio”¹¹.

Mesmo considerando-se os baixos salários pagos no campo e os descontos previdenciários que doravante sofreriam os mesmos, a contribuição dos empregados rurais foi tomada como positiva pelos seus representantes, posto que doravante os mesmos teriam proteção previdenciária integral. Sendo os benefícios daí decorrentes de cunho pecuniário, muito significavam para os pobres do meio rural, desamparados até então nas situações extremas da vida. Daí em diante, poderiam os mesmos exigirem o registro profissional e o cumprimento da legislação trabalhista, embasados na necessidade de proteção previdenciária.

Esse aceite, entretanto, não ocorreu em relação aos empresários e empregadores rurais, que passaram a criticar severamente o novo diploma legal. Esses últimos se sentiam lesados pela forma que o plano de custeio lhes impusera a contribuição previdenciária, pois que teriam que contribuir tanto como pessoa física - contribuinte individual - quanto como empregadores. Argumentando que a nova forma de contribuição se caracterizava como bi-tributação, os empregadores rurais - segurados equiparados a autônomos - se aliavam as empresas rurais na ameaça de redução do número de empregos no campo.

A insatisfação das empresas, por sua vez, provinha de alíquota imposta sobre a folha salarial das mesmas em substituição a contribuição sobre a comercialização da produção. A nova forma de financiamento

¹¹ Cf. NOGUEIRA et alli. (1992) Vida melhor ao trabalhador rural - Scrá. Informações do IPEA, São Paulo, 22(3): 17-36 (março).

impunha recolhimentos concomitantes com a quantidade de força de trabalho utilizada, beneficiando as empresas que utilizassem trabalho humano com menor intensidade.

A argumentação de que o Plano de Custeio imposto as empresas e empregadores em geral findaria por aumentar os custos de produção, incentivando a mecanização das atividades agropecuárias e reduzindo o nível de emprego rural, tornou-se bandeira de luta dos estratos insatisfeitos com as novas formas de financiamento. Indo mais além, argumentou-se até mesmo contra a complexidade da arrecadação e fiscalização da nova forma de custeio, bem como da dificuldade existente no recolhimento das guias e formulários.

A nosso ver, o Plano de Custeio acarretou mesmo algumas dificuldades no concernente ao meio rural. Uma delas diz respeito ao depósito mensal das contribuições, quando a entrada maciça de recursos para empresas rurais e empregadores ocorre principalmente nos períodos de comercialização das safras. Esse fato obrigaria tais contribuintes a buscar financiamentos extraordinários, no sentido de efetuar pontualmente os depósitos.

No mesmo sentido, o financiamento pautado somente na folha salarial das empresas beneficiaria os empresários mecanizados, em detrimento daqueles que utilizassem força de trabalho de forma intensiva. Dessa forma, desqualificaria-se a função social dos empreendimentos agropecuários, fomentadores de empregos no campo.

A argumentação utilizada contra o Plano de Custeio não se firmava em bases concretas, uma vez que o nível de emprego nunca interessou ao empresariado em geral, e sim aos que dele dependem, como empregados e autônomos. Outro, que a pretensão de dispensa dos trabalhadores em prol da mecanização não se viabilizaria, posto que não se utiliza de meios mecânicos em todas as fases da produção, notadamente

quando se trata de algumas culturas, como o café, a laranja e o cacau, em suas épocas de colheita. Em relação a dificuldade de preenchimento de guias para depósitos argumentada pelo empresariado rural, esta beirava o ridículo, posto que toda arrecadação previdenciária do meio urbano sempre se deu sob esta forma, facilitando sobremaneira a fiscalização.

Da mesma forma ocorria em relação as críticas dos empregadores rurais pessoas físicas - segurados equiparados a autônomos - no concernente à pretensa bi-tributação. Essa, na verdade, não existia, pelo fato de que as contribuições que lhe competiam tinham finalidades distintas, sendo uma para complementação do financiamento da força de trabalho utilizada, e outra para cobertura individual do próprio empregador, como sempre foi exigido no meio urbano. O que se tentava, na verdade, era a supressão da contribuição com base na folha de pagamento, de forma a mascarar a informalidade das relações de emprego existente no campo, onde apenas um baixo percentual de trabalhadores dispõe de contrato de trabalho.

Esse novo financiamento previdenciário, de uma forma ou de outra, forçaria os empregadores em geral a regularizarem a situação funcional dos empregados, fazendo valer a legislação trabalhista e todos os encargos sociais decorrentes da mesma, onerando ainda mais as empresas utilizadoras de força de trabalho. Isto sem falar nas contribuições devidas a seguridade social, e aprovadas pelo Decreto 612/92, que, somadas as demais contribuições pré-existentes, restaria assim:

QUADRO VI
ENCARGOS SOCIAIS SOBRE OS SALÁRIOS DO TRABALHADOR
RURAL, DEVIDOS PELA EMPRESA:

ITENS	% SOBRE O SALÁRIO
1. Encargos Trabalhistas	(58,89)
Domingos remunerados	16,67
Feriados (média)	3,00
13 ^o . salário	9,93
Férias (1/3 em dinheiro)	13,24
Transporte diário	17,05
2. Fundo de garantia	(11,20)
Alíquota básica	8,00
Previsão p/ rescisão (40%)	3,20
3. Previdência social	(28,20)
FPAS	20,00
Acidente de trabalho	3,00
Contribuições a terceiros:	
a) SENAR	2,50
b) Salário-educação	2,50
c) INCRA	0,20
Total (1 + 2 + 3)	99,29

Fonte: Conjuntura Social, 4(5), Maio, 1993.

A não formalização da relação empregatícia, portanto, eximiria o empregador dos custos relativos aos encargos sociais acima demonstrados, onde as contribuições previdenciárias chegavam ao patamar de 28,2% sobre os salários pagos. Contundentemente, essa informalização se confrontava com o custeio baseado em folha salarial, de fácil fiscalização, o que desagradava os empregadores rurais.

Para estes, portanto, não restou outro caminho senão procurar, pelas vias políticas, introduzir mudanças na Lei 8.212. Para tanto,

apresentou-se projetos de lei perante o Congresso Nacional, entre outros recursos, no sentido de convencer os congressistas da necessidade de mudanças.

A pressão exercida pelo empresariado rural e seus órgãos representativos obrigou as lideranças dos trabalhadores a entrarem na questão, preocupados com o nível de emprego ameaçado de forma grave pelos empresários. Estes, por sua vez, se julgavam incapazes de contribuir de acordo com o prescrito em lei, ainda arcando com os custos referentes aos encargos sociais

Criticando os projetos de lei apresentados pelos empresários, encabeçados pela União Democrática Ruralista -UDR- o movimento sindical dos trabalhadores rurais apresentou um projeto de lei substitutivo, contendo as seguintes proposições:

- Empregados e autônomos - fixação da alíquota de 8%, independente do nível salarial, descontados e recolhidos pela empresa ou empregador.
- Empresa e empregador pessoa física - redução da alíquota de 20 para 8% sobre a folha de pagamento, mais a prestação por acidentes de trabalho na ordem de 3% sobre a dita folha (válida somente para empresas). Recolhimento da contribuição de 3% para empresas e empregadores, pessoas jurídicas e físicas, respectivamente, sobre a receita bruta da comercialização da produção agropecuária.

Justificava-se, nesse projeto, a garantia dos recursos necessários à concessão de benefícios rurais, com base numa maior participação dos empregadores, bem como o nível de empregos rurais. Observa-se que se pedia modificações nas contribuições dos empregados e autônomos (empregados informais), reduzindo-a a uma alíquota de custeio única e mínima em relação àquela fixada no Plano de Custeio, o que

contradizia o posicionamento da CONTAG a respeito da isonomia entre trabalhadores urbanos e rurais, anteriormente apresentada. Esse projeto também pretendia equiparar os autônomos aos empregados através do financiamento dos primeiros, que deixaria de ser feito pessoalmente pelos mesmos, ficando a cargo do empregador, o que, de certa forma, seria muito positivo para os trabalhadores autônomos.

Ao propor a generalização das alíquotas de contribuição dos empregados rurais, o projeto de lei do MSTR procurou relevar o baixo nível salarial da categoria, cuja grande maioria ocupa atividades que não exigem qualificação, como é o caso dos peões, trabalhadores braçais, safristas, entre outros. Porém, convém esclarecer que entre os considerados "empregados rurais" também se enquadram trabalhadores qualificados, muitas vezes em nível superior, como médicos, veterinários e agrônomos, entre tantos outros. Tal característica se afirma, consonante o entendimento de Galdino & Lopes

"O fator preponderante para a classificação do trabalhador rural ou urbano já não é o método de execução do trabalho, nem a finalidade das operações da empresa, mas sim o local de serviço, o elemento geográfico."(1993:44).

Ainda a respeito, destacamos a Súmula 196 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe:

"Ainda que exerça atividade rural, o empregado da empresa industrial ou comercial é classificado de acordo com a categoria de seu empregador. Sendo aquele urbano, da mesma forma será seu empregado."

Portanto, sendo o empregador classificado como rural, assim será o trabalhador, independentemente de cargo, função ou qualificação profissional. Como a alíquota para empregados estipulada no projeto de lei do MSTR não considerava os diferentes níveis salariais consoante a respectiva qualificação profissional, contradizia o princípio da equidade de custeio, onde é implícito que o financiamento é maior enquanto maior for a renda

As mudanças propostas em relação ao financiamento das empresas, por sua vez, buscava trazer ao sistema contributivo as utilizadoras de pouca força de trabalho, que se beneficiaram com o Plano de Custeio da Lei 8.212/91, obrigando-as a aumentarem sua contribuição, caso esta tornasse a ocorrer sobre a comercialização da produção, além do custeio com base na folha de pagamento. Pôr outro lado, aumentava alíquota de contribuição do empregado pessoa física com base na dita comercialização.

Tamanho embate resultou na aprovação, em datas distintas, de novos diplomas legais que introduziram modificações no Plano de Custeio, que resultaram da seguinte forma:

Quadro sinótico referente às contribuições dos segurados rurais com as modificações legais ocorridas até 1994.

Segurado	Responsável pela contribuição	Responsável pela recolhimento	Alíquotas	Prazos
Empregado	Se trabalha p/ empresa:	Empresa	2.5% da receita da comercialização da produção, mais 8, 9 ou 10% sobre o salário do empregado, + 0.1% p/ acidentes de trabalho.	8º dia útil do mês subsequente ao vencido.
	a) Empresa			
	b) Empregado	Empresa	8, 9 ou 10% descontados do salário do empregado + 0.1% p/ acidentes de trabalho.	8º dia útil do mês subsequente ao vencido.
	Se trabalha p/ equiparado a autônomo:	Empregador, se comercializou diretamente a produção p/ consumidor ou exterior	2% sobre a receita bruta da comercialização da produção + 0.1% p/ cobertura de acidentes de trabalho.	15º dia útil do mês seguinte à operação de venda.
	a) Empregador			
	b) Empregado	Adquirente da produção em nome do empregador.	Mesma alíquota.	8º dia útil do mês seguinte à operação mercantil.
Autônomo (volante)	Se trabalha p/ empresa:	Empresa	2.5% da receita bruta sobre a comercialização da produção, mais 8, 9 ou 10% sobre o salário pago ao trabalhador + 0.1% p/ acidentes de trabalho.	8º dia útil do mês subsequente ao vencido.
	a) Empresa			
	b) Segurado	Segurado	10 ou 20% sobre o salário-contribuição escolhido, + 0.1% p/ acidentes de trabalho.	15º dia do mês subsequente ao vencido.
	Se trabalha p/ equiparado a autônomo:	Empregador, se comercializou a produção diretamente p/ consumidor final ou exterior.	2% sobre a receita da comercialização da produção + 0.1% p/ cobertura de acidentes de trabalho.	15º dia útil do mês seguinte à operação mercantil.
	a) Empregador			
	b) Segurado	Adquirente da produção em nome do empregador.	Mesma alíquota	8º dia útil do mês seguinte à operação mercantil.
Especiais (produtores, meeiros, arrendatários, pescadores e índios integrados.)	Segurado	Segurado, se comercializou diretamente a produção p/ consumidor final ou p/ exterior.	2.2% sobre a receita bruta da comercialização da produção + 0.1% p/ cobertura de acidentes de trabalho.	15º dia do mês seguinte à operação de venda.
		Adquirente da produção em nome do segurado.	Mesma alíquota.	8º dia do mês seguinte à operação mercantil.
Equiparado a autônomo (como contribuinte individual).	Segurado	Segurado	10 ou 20% sobre o salário-contribuição + 0.1% p/ acidentes de trabalho.	15º dia do mês subsequente ao vencido.

Este resultado constituiu-se em inegável vitória dos empresários rurais, que mais uma vez foram bem sucedidos em suas reivindicações junto ao Congresso Nacional. As empresas rurais que, apesar de serem em pequeno número, são na verdade grandes estabelecimentos, ganharam um expressivo decréscimo em suas contribuições sobre a folha de salários, minorado de 20% para 9% em média. Apesar de não se ter extinguido esse tipo de financiamento, equilibrou-se mais o custeio das empresas rurais, ao reinstaurar para as mesmas alíquotas incidentes também sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção agropecuária, trazendo à cena as empresas mecanizadas, utilizadoras de pouca força de trabalho.

Beneficiou-se também as empresas rurais, no sentido de descarregá-las da alta alíquota referente à cobertura de acidentes de trabalho, que para as mesmas deveria ser da ordem de 3%, posto serem atividades consideradas de "riscos graves". Após 1994, tais empresas passaram a recolher apenas 0,1% para cobertura de prestações pôr acidentes de trabalho, da mesma forma que os demais segurados rurais pessoas físicas, num desrespeito às empresas urbanas, submetidas aos rigores da lei que dispõe a respeito.

Por outro lado, onerou-se em mais 0,2% as contribuições dos segurados especiais, apesar de nesta categoria estarem enquadrados os pequenos produtores familiares, cujas dificuldades se afiguram como as maiores no sentido de financiamento das prestações previdenciárias.

As mudanças aqui verificadas, principalmente aquelas operadas em favor das empresas rurais, se configuram como um retrocesso na legislação previdenciária. As mesmas não estão entrelaçadas a um competente sistema de fiscalização, no sentido de serem realizadas as contribuições descritas em lei, mas que na prática inexistem, quando não existe me percentual reduzido em relação ao número de benefícios.

No momento em que nosso país está atravessando um processo de alterações no sistema previdenciário, não se configura tolo o temor de se ver, mais uma vez, o trabalhador rural desamparado dos benefícios daquele sistema. Principalmente diante do grande número de fraudes e sonegações verificados no setor rural e também pela existência presente de prestações pecuniárias como premissa para a obtenção de benefícios.

Apesar de todas as alterações realizadas no Plano de Custeio, de forma a beneficiar as empresas e empregadores rurais, nada foi feito no sentido de facilitar o financiamento individual da grande maioria dos trabalhadores ali alocados, os pequenos produtores. A disposição do custeio desses, por ocorrer sobre a comercialização da produção, tende a mantê-los afastados do sistema, principalmente aqueles que praticam a agricultura de subsistência, como é o caso dos produtores nordestinos, onde a produção comercial de cultivos de algodão, sisal e outros produtos, perdeu a importância no contexto econômico. Na verdade, são esses pequenos produtores nordestinos que mais procuram os benefícios previdenciários, vendo nos mesmos um incremento da renda familiar, apesar de impossibilitados de custeá-los. Essa contradição aparente constitui-se num dos graves problemas que finda pôr desmantelar a máquina previdenciária.

A tentativa de retirar do pequeno produtor o depósito previdenciário, deixando-a a cargo de terceiros adquirentes da produção, também se afigura como outro problema levantado pelo plano de custeio, e que clama pôr solução. A sonegação daí decorrente exime da consecução de direitos os produtores, apesar dos mesmos terem que deduzir do preço do produto, no ato da comercialização, o valor do financiamento previdenciário. Melhor seria deixar a cargo do próprio segurado especial o necessário depósito, ficando o mesmo por ele responsável. O financiamento dos trabalhadores rurais autônomos - volantes - também é formalizado no Plano de Custeio de modo a dificultar os depósitos. As alíquotas exigidas dos mesmos são demasiadamente altas em relação aos baixos salários pagos a

esses trabalhadores, quer na maioria dos casos ocorre pôr tarefa ou dia trabalhado. Dez ou vinte pôr cento sobre o piso salarial (que também é o piso do salário-contribuição) é um desconto de vulto na renda familiar daqueles trabalhadores. Também a obrigatoriedade de, mensalmente, comparecer a uma agência bancária a fim de realizar o necessário depósito não tem assento na realidade dos mesmos, ocupados de sol a sol nas tarefas do campo, onde até mesmos as crianças da mais tenra idade trabalham, no sentido de melhorar o orçamento familiar.

Os óbices derivados do Plano de Custeio afetam diretamente essas categorias de trabalhadores rurais, que findam pôr não se integrar ao sistema previdenciário, desqualificando a tão festejada "universalização". Melhor seria, a nosso ver, adaptar o financiamento rural à realidade daquele meio, tanto em relação à capacidade contributiva daqueles trabalhadores, afetada pelos baixos níveis de renda monetária, quanto as modalidades de contribuição e depósito, dispostas na letra da lei, posto que a grande falha que se depreende da análise da Lei de custeio é a tentativa de equiparação de trabalhadores urbanos e rurais, sem levar em conta as sensíveis distinções, até de cunho histórico, existente entre uns e outros.

No mais, insistimos na necessidade de fiscalização do Ministério do Trabalho no sentido de fazer cumprir as relações de emprego formas, de modo que o grande contingente de trabalhadores sem contrato de trabalho também se insira no universo previdenciário, que antes de ser um direito constitui-se numa necessidade daqueles que integram a força de trabalho no meio rural.

PARTE II

A ABRANGÊNCIA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

A promulgação das leis 8.212 e 8.213 em Julho de 1991 ampliou não apenas direitos, mas também o segmento populacional doravante apto a se integrar ao elenco de benefícios e obrigações previdenciárias.

A extensão da concessão de benefícios a todos os membros da unidade familiar rural fazia crer que, no mínimo, o número de beneficiários seria duplicado logo nos primeiros anos de vigência da legislação.

Em contraposição, estimou-se que doravante as contribuições rurais aumentariam na mesma proporção que o número de benefícios, posto que a lei 8.212/91 impôs como obrigatória a inscrição dos trabalhadores rurais junto à previdência, e a esses o custeio previdenciário.

No final da década de 80 encontrava-se no setor rural um expressivo número de pessoas recebendo os benefícios da então Previdência Social Rural, embora a arrecadação proveniente da arrecadação de produtos agropecuários se caracterizasse de forma incipiente dentro do conjunto de receitas da previdência, ao contrário do número de benefícios pagos àquele setor.

Segundo relatório do Banco Mundial, em 1993

“Em 1989 o setor rural compareceu com cerca de 13% do valor de benefícios pagos pela Previdência, enquanto gerou apenas 2,3% do total de contribuições. Em outras palavras, para cada Cr\$ 1,0 de contribuições previdenciárias arrecadadas, eram requeridos Cr\$ 3,6 de benefícios rurais”¹²

Cabe aqui destacar que naquele ano (1989) as contribuições do setor rural provinham apenas da alíquota imposta ao valor de comercialização de produtos agropecuários, cabendo uma parte desse financiamento às empresas urbanas, o que nos leva a crer que o custeio oriundo do meio rural, especificamente, era inferior aos números citados no relatório do Banco Mundial.

Com a extensão dos direitos e obrigações previdenciárias, consolidaram-se alguns dos objetivos do sistema, compreendido pôr muitos como produtor de

“Um efeito social muito mais expressivo do que qualquer outro programa setorial de que tenhamos notícia.” (DELGADO, 1994:221)

¹² Apud DELGADO, Guilherme Costa. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. In AGROPECUÁRIA E AGROINDÚSTRIA NO BRASIL, de Pedro Ramos e Batiaan Reydon (org.); ABRA, 1994.

No sentido de verificarmos a abrangência do sistema previdenciário sobre o conjunto dos trabalhadores rurais, após a promulgação da legislação referendada, faz-se necessária a exposição dos efeitos anteriores à mesma, através de suas principais características. Só assim podemos saber até que ponto a universalização previdenciária tem se mostrado eficaz nos três primeiros anos de atuação.

2.1.O MEIO RURAL ANTERIOR À UNIVERSALIZAÇÃO

Antes da vigência das leis 8.212 e 8.213 e seus concomitantes reflexos, patenteou-se a dificuldade existente para os trabalhadores rurais alçarem aos benefícios previdenciários, dificuldade essa oficializada pelo fato de inexistir financiamento direto dos benefícios pôr parte daquela categoria. O quadro social `a época era desalentador, em contrapartida com a tecnologia existente nas principais produções agropecuárias do país. Ao trabalhador rural competia uma cobertura oficial, mais a nível de assistência que de previdência, nas situações de velhice e morte, cujo valor era inferior ao piso salarial nacional. Podemos dizer que, até então, a situação do trabalhador rural era de pura indigência em relação aos direitos previdenciários. Esse fato pode ser bem apreendido mediante atenção aos números abaixo expostos:

TABELA 1
POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NO SETOR AGRÍCOLA EM
1989

Ocupações/ Regiões	Empregadores	Empregados com carteira	Empregados sem carteira	Volantes com intermediários
Nordeste	176.687	291.806	1.052.385	107.125
Sudeste	214.382	526.651	890.893	84.338
Sul	98.318	212.421	260.279	73.469
Centro Oeste	101.166	118.109	385.422	14.787
Brasil(*)	590.553	1.148.987	2.588.979	279.719
Ocupações/ Regiões	Volantes com intermediários	Conta Própria	Total	Contribuintes da Previdência
Nordeste	213.220	3.442.734	5.283.957	230.007
Sudeste	627.815	926.560	3.270.639	462.873
Sul	82.919	2.148.588	2.875.994	243.724
Centro Oeste	296.139	487.110	1.402.733	131.037
Brasil(*)	1.220.093	7.004.992	12.833.323	1.067.641

Fonte: Conjuntura Social, Março de 1993.

Na tabela supra infere-se a concentração na região Nordeste de trabalhadores pôr conta própria, enquanto que os empregadores, empregados e volantes fixavam-se no Sudeste. Esta diferenciação regional nos permite antever que, conquanto o número de trabalhadores rurais do Nordeste fosse superior ao do Sudeste, nessa última região se concentrava o maior número de contribuintes diretos da previdência social: 43,3% do total de contribuintes rurais do país.

Do total de trabalhadores rurais em 1989, competia apenas aos empregadores e trabalhadores pôr conta própria o financiamento previdenciário. Estes perfaziam um total de 7.595.545 contribuintes potenciais do sistema previdenciário, seis vezes mais que o número de

contribuintes efetivos (1.067.641), o que vem evidenciar o alto grau de sonegação do meio rural.

Da quantidade de empregados existentes no setor, a maioria não tinha vínculo formal, demonstrando a ineficácia da fiscalização do Ministério do Trabalho naquele âmbito. Da mesma forma ocorria com os volantes, submetidos às mesmas regras trabalhistas dos empregados, salvo determinadas condições.

Naquele ano, os benefícios voltados aos trabalhadores rurais eram de ordem de 4.204.616 unidades, recobrando 32% do total de trabalhadores, considerando-se ser vetada a percepção de mais que um benefício pôr trabalhador. No início da década, o número de beneficiários rurais era de 2.828.777; apenas 7,9% da PEA agrícola nacional.

Apesar do percentual de beneficiários chegar à casa dos 36% do total de trabalhadores, deve-se lembrar que até aquela data os benefícios voltados a essa categoria se reduziam às aposentadorias por idade e pôr invalidez, às pensões pôr morte e às rendas mensais vitalícias. Só as aposentadorias pôr idade se elevavam a 45% do total dos benefícios, acompanhada pelas pensões por morte, que perfaziam 24% desse total.

Em síntese, o setor rural, em 1989, expressava as características seguintes, em relação à previdência social:

TABELA 2
TRABALHADORES RURAIS LIGADOS OU A SE LIGAR À PREVIDÊNCIA,
EM 1989

Total de trabalhadores rurais	12.833.323	100%
Contribuintes efetivos	1.067.641	8,3%
Contribuintes potenciais	6.527.904(1)	50,8%
Beneficiários efetivos	4.204.616	32,7%
Beneficiários potenciais	8.212.408(2)	63,9%

(1) Empregadores + conta própria - contribuintes efetivos

(2) Total de trabalhadores rurais = beneficiários efetivos.

A partir desses números, percebe-se claramente o nível de sonegação existente no âmbito rural, notadamente entre os empregadores do sudeste e os trabalhadores por conta própria do Centro-Oeste. Em relação ao número de beneficiários efetivos, apesar deste ser bem superior ao de contribuintes efetivos, poderia ser ampliado, desde que as regras de concessão de benefício rurais fossem mais flexíveis, abordando um maior número de trabalhadores necessitados de outras espécies de benefícios além dos comumente concedidos.

2.2 OS EFEITOS DA UNIVERSALIZAÇÃO

A hipótese de que, após a promulgação das leis 8.212 e 8.213, ampliando a ação da previdência, aumentaria o número de beneficiários e contribuintes rurais tem como pressupostos básicos:

- a necessidade de cobertura previdenciária dos trabalhadores rurais, e
- a obrigatoriedade de inscrição dos mesmos junto à previdência social, qualificando-os como segurados, tornaria-os aptos a contribuir e capazes de receber os benefícios inerentes ao sistema.

Essa interação de papéis foi abalizada no Plano de custeio, que agregou a percepção de benefícios à obrigatoriedade de financiamento, menos nos casos de direitos adquiridos, quando o trabalhador já houvesse satisfeito as condições para tanto.

Observando-se a tabela abaixo, percebe-se que o número de benefícios aumentou sobremaneira após a entrada em vigor dos respectivos ordenamentos legais, da mesma forma que o valor dos benefícios pagos. Tal fato ressalta o princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários e equivalente dos valores pagos aos beneficiários rurais e urbanos.

TABELA 3

**RELAÇÃO BENEFÍCIO /ARRECADAÇÃO
1989/1994**

Anos	Quantidade de benefícios rurais	% de cobertura de arrecadação em relação aos benefícios
1989	4.204.610	42.9
1990	4.329.345	82.6
1991	4.101.366	35.0
1992	5.005.727	16.7
1993	6.046.648	14.3
1994	6.426.147	46.0

Fonte: AEPS, 1994

Trazendo à análise o número de trabalhadores rurais existentes em 1989 (12.833.323), observa-se pequenas oscilações no crescimento do número de benefícios até 1990, retraindo-se este número em 1991. Tal recrudescimento se deve, basicamente, à falta de regulamentação dos diplomas legais, impedindo a operacionalização dos mesmos a nível interno da previdência. Sem a estipulação de novas regras, é provável que se tenha evitado a concessão de novos benefícios, até a implementação definitiva das normas legais.

O percentual de cobertura da arrecadação em relação aos benefícios em 1990 se destaca como positivo no período analisado, destacando-se também a queda verificada em 1991, quando a arrecadação rural recobriu apenas um terço das despesas com benefícios.

Observe-se que até 1991 a arrecadação rural compreendia tanto as contribuições dos produtores rurais, descontadas no ato da

comercialização, quanto as contribuições impostas às empresas urbanas, em prol da previdência rural. Após aquela data, o financiamento previdenciário passou a ser devido por todos os trabalhadores rurais, principalmente pelos empregados, pelas empresas rurais e empregadores, trabalhadores por conta própria e volantes. A mudança abrupta das regras inerentes ao sistema, e a existência de meios que operacionalizassem as mesmas contribuiu sobremaneira sobre os níveis de arrecadação do setor.

A partir de 1992, o percentual de arrecadação em relação às despesas com benefícios rurais, expressos na Tabela 3, fazem referência apenas ao financiamento oriundo das receitas de comercialização de produtos agrícolas e sobre as folhas de pagamento das empresas, omitindo-se o financiamento dos empregados formalizados. Tal fato se deve à catalogação utilizada pela previdência em relação à arrecadação, não se fazendo diferença entre o financiamento de empregados rurais e urbanos. Dessa forma, é lícito afirmar que, apesar de ser pequeno o número de empregados com contratos de trabalho formal nas atividades agrícolas, e baixo o nível de custeio dos trabalhadores rurais, o déficit existente entre benefício/arrecadação passa a ser minorado, se considerarmos a contribuição do empregados rurais, omitidas nos dados lançados.

Com a regulamentação do Plano de Benefícios, em 1992, aumentou consideravelmente o número dos mesmos, notadamente pela equiparação desses ao piso salarial. Por outro lado, caíram os níveis de arrecadação, que naquele ano cobriram apenas 16.7% dos gastos com benefícios, apesar do aumento notável em relação aos anos anteriores. Nesse sentido não se pode desdenhar o impacto provocado pela Lei de Custeio sobre o empresariado rural, acarretando acirradas discussões entre as entidades classistas e o próprio governo. É bem possível que durante esse período tenha se acentuado o grau de sonegação tanto das empresas quanto dos empregadores, ambos insatisfeitos com as novas regras.

A partir de 1992 observa-se uma significativa majoração no número de benefícios voltados àquele setor, assegurando ao sistema previdenciário um caráter deficitário em termos de orçamento, pré-existente quando do implemento da lei de Custeio, promulgada no sentido de sobrepujar tal caráter.

Um dos fatores que mais repercutiram negativamente sobre a concessão de benefícios para os trabalhadores rurais faz referência direta ao número de fraudes constatadas no período 1991/1992, que motivou a suspensão da concessão de benefícios voltados aos rurais por um período superior a seis meses, só no ano de 1992. O total dessas irregularidades atingiu a cifra de 9.687 benefícios em todo o país.

Observa-se que nos anos de 1992 e 1993 ocorreram os mais baixos percentuais de cobertura de arrecadação em relação às despesas com benefícios. Tal fato se deve tanto à sonegação por parte dos empresários e empregadores, tentando a qualquer custo modificar as novas regras, quanto à falta de operacionalização da letra da lei, a nível interno do aparelho previdenciário. Tal operacionalização só veio a ocorrer no final de 1993, via Ordem de Serviço 73/93, que aprovou o manual de preenchimento de guias de recolhimento, encerrando de vez o antigo arrazoado a favor da sonegação. Entretanto, o recolhimento doravante esclarecido referenciava apenas as contribuições sobre a comercialização de produtos agrícolas, não atingindo os grandes empresários.

A última linha da tabela 3, relativa ao ano de 1994, expressa um pequeno aumento do número de benefícios, inferior àqueles ocorridos nos últimos três anos, bem como o aquecimento do nível de arrecadação, diretamente favorecido pela modificação das regras do custeio que atingiam diretamente os empresários e empresas mecanizadas, até então afastados do sistema. A estabilização das regras ocorrida naquele ano proporcionou o aumento na cobertura das despesas com os benefícios rurais, diminuindo-se

assim o déficit orçamentário existente antes da vigência da lei de custeio, mas acirrado pela mesma.

O nível de arrecadação rural de 1994 deve ser destacado sobretudo se considerarmos que naquele ano o valor do conjunto de benefícios pagos aos trabalhadores rurais cresceu expressivamente graças aos seguintes fatores:

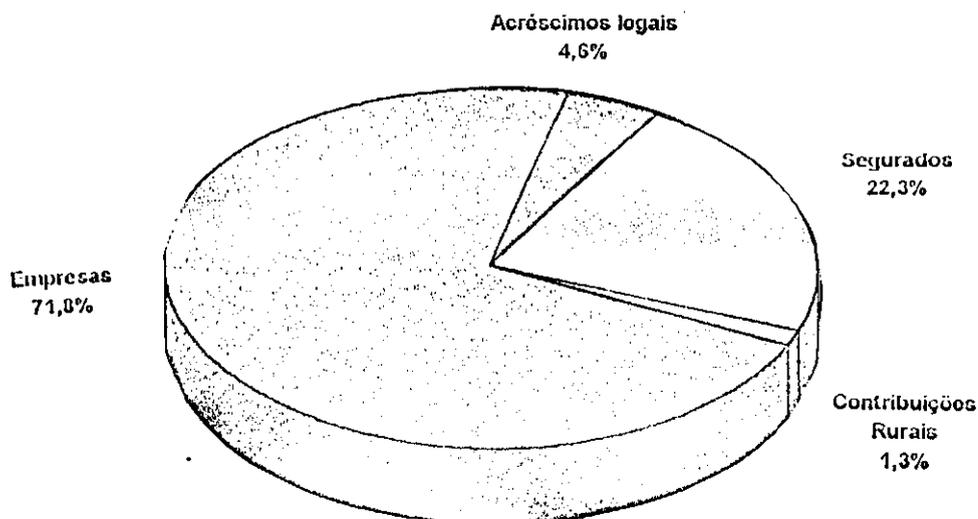
- A diferença existente entre o piso de benefícios e o piso salarial, devida entre outubro de 1988 e abril de 1991, teve seu pagamento determinado judicialmente a partir de 01.03.94 da seguinte forma: parcela única para os trabalhadores que recebiam acima de meio salário mínimo como valor de benefício, enquanto para os que recebiam apenas meio salário (a grande maioria) seriam ressarcidos em trinta parcelas mensais.
- Reajuste dos benefícios de prestação continuada, com base nos índices de reajuste do salário mínimo (IRSM) do quadrimestre anterior, de média igual a 55,3% mais 30,2% a título de antecipação.¹³

Os valores resultantes desses fatores, que serviram para incrementar a renda dos trabalhadores em gozo de benefícios, refletiram-se nas despesas com benefícios daquele ano, o que nos remete à conclusão de que a arrecadação verificada nesse exercício mostrou um aumento expressivo. Apesar disso, a arrecadação das contribuições rurais representava ainda um mínimo no total dos recolhimentos da previdência social, como mostra o gráfico abaixo:

¹³ Cf. "Fatores de reajuste de benefícios da Previdência", AEPS, 1994, p. 64.

GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DO VALOR TOTAL DOS RECOLHIMENTOS EM 1994, SEGUNDO AS PRINCIPAIS RUBRICAS



Fonte: DATAPREV, Sistema GRPS.

As contribuições rurais referidas no gráfico acima incluem apenas aquelas decorrentes da receita oriunda da comercialização da produção, pagas pelos segurados especiais, equiparados e autônomos. Também representa as contribuições pagas pelas empresa rurais, bem como as alíquotas incidentes sobre a folha salarial das mesmas.

As contribuições dos empregados rurais estão incluídas na categoria "segurados", da mesma forma que as contribuições dos trabalhadores volantes (segurados autônomos) e dos equiparados a autônomos, que contribuem individualmente. Apesar dessas últimas serem qualitativa e quantitativamente inferiores que as primeiras, não há como negar que os valores expressos como contribuições rurais são menores que os que, na verdade, se realizam a nível do sistema previdenciário.

Infelizmente, os dados publicados pelo INSS em seus anuários não expressam a classificação dos contribuintes efetivos da previdência, e tampouco os seus números, impedindo dessa forma uma análise mais

acurada a respeito das contribuições rurais. Em relação à quantidade de benefícios existentes, esta já não corresponde ao número de segurados, desde 1992, posto que após essa data foi permitido a um mesmo trabalhador perceber mais que um benefício, resguardados os limites legais. Ademais, nem todos os beneficiários são segurados rurais, contando-se entre os mesmos os dependentes desses, ou a ele equiparados, com idade inferior a 21 anos ou superior a 60, ou então inválidos.

Embora não seja possível, no momento, a obtenção de informações minuciosas a respeito da eficácia da previdência junto aos trabalhadores rurais, podemos afirmar, com base nos dados aqui apresentados, que a universalização tem permitido aos mesmos a obtenção dos benefícios previdenciários, parcialmente assegurados pelo aumento do financiamento verificado a partir de 1994. O número de benefícios existentes nesse ano (6.426.147) expressa uma cobertura de 78,2% dos beneficiários potenciais em 1989, constantes na tabela 2.

2.3 A COMPOSIÇÃO DOS BENEFÍCIOS

Conquanto seja explícito o crescimento do número de benefícios rurais, através do mesmo já podemos perceber algumas mudanças ocorridas no meio rural após a universalização dos benefícios e serviços previdenciários, principalmente em relação aos trabalhadores. A análise das tabelas seguintes já refletem, após 1992, os principais aspectos.

TABELA 4

**Quantidade de benefícios rurais em manutenção, segundo os grupos de espécies
1989 / 1994.**

Espécies	1989	1990	1991	1992	1993	1994
de						
benefícios						
Total	4.204.616	4.329.345	4.101.366	5.005.727	6.046.648	6.426.147
PREVIDEN	3.532.816	3.688.513	3473.907	4.314.161	5.351.078	5.737.382
CIÁRIOS						
1. Aposenta	2.456.103	2.542.240	2.371.737	3.051.005	3.989.298	4.307.202
dorias						
Tempo de	-	-	-	83	280	547
serviço						
Idade	1.977.720	2.052.339	1.916.038	2.548.282	3.491.626	3.817.606
Invalidez	478.383	489.901	455.699	502.640	497.392	489.049
2. Pensão	1.049.241	1.133.875	1.091.088	1.242.091	1.321.454	1.378.500
por morte						
3. Auxílios	27.472	12.398	11.082	21.064	40.325	50.616
Doença	27.307	12.154	10.745	20.588	39.673	49.824
Reclusão	165	244	337	476	652	792
4. Salário-	-	-	-	-	-	1.064
maternidad						
e						
ASSISTEN	600.922	626.375	617.550	679.464	681.402	673.459
CIAIS						
1. Renda	600.922	626.375	617.550	679.464	681.402	673.459
mensal						
vitalícia						
Invalidez	275.070	291.401	293.051	315.010	317.054	314.860
Idade	325.852	334.974	324.499	364.454	364.348	358.599
ACIDENTÁ	70.878	14.457	9.909	12.102	14.168	15.306
RIOS						

1.Auxílios	62.646	5.368	396	2.064	3.734	4.651
Doença	62.646	5.331	394	1.866	3.048	3.489
Acidente	420	37	2	198	686	1.162
2.Aposentadorias	5.456	5.992	6.273	6.602	6.838	6.922
3.Pensões	2.776	3.097	3.240	3.436	3.596	3.733

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 1994, p. 87.

A tabela acima expressa o "estoque" de benefícios rurais, mantidos de 1989 a 1994. O aumento do número de benefícios entre o primeiro e o último ano demonstrado é de 2.221.531 unidades, contando-se somente os benefícios efetivamente ativos em cada exercício, dispensando-se os indeferidos, suspensos ou interrompidos.

As aposentadorias aparecem como os benefícios mais requeridos pelos trabalhadores rurais, remontando tal característica aos tempos do FUNRURAL, cujo amparo tardio desses trabalhadores era considerado válido, sobretudo perante o exíguo número de benefícios existentes à época.

As aposentadorias por idade, cujo número de mantidos vinha oscilando desde 1989 expressa, em 1994, uma acentuada queda no número de concessões¹⁴, apesar do número de benefícios mantidos se manter ascendente. Algumas previsões do sistema previdenciário apontam já para o esgotamento do número de idosos aptos à habilitação da mesma em 1989. Vejamos tais números:

¹⁴ O AEPS-1994 demonstra que antes da universalização caía ano a ano concessão de aposentadorias por idade. Entretanto, seus números tornaram a crescer após 1991, caindo abruptamente em 1994, de 919.839 benefícios para apenas 421.530.

TABELA 5

**APOSENTADORIAS - NÚMERO DE TRABALHADORES RURAIS APTOS À
HABILITAÇÃO POR IDADE EM 1989, POR REGIÃO E POR POSIÇÃO DE
OCUPAÇÃO**

Regiões	Emprega dor	Emprega do	Volante	Conta própria	Total de idosos (a)	Total de TR (b)	Represe ntação %(a/b)
Nordeste	53.571	82.997	62.654	497.381	696.603	5.283.957	13.1
Sudeste	44.400	79.212	39.489	111.653	274.754	3.270.754	8.4
Sul	19.730	22.690	18.398	195.572	256.398	2.875.994	8.9
Centro Oeste	19.244	22.182	8.267	49.287	98.980	1.402.733	7.0
Brasil(*)	136.945	207.089	128.808	853.893	1.326.735	12.833.323	10.3

Fonte: PNAD, 1989.

(*) Não inclui região Norte e Distrito Federal.

O número de trabalhadores rurais na ativa em 1989, com idade superior a 60 anos, se homem, e acima de 55 anos, quando mulher, representa 10% do total da categoria. Com base nesse número, e considerando o benefício específico - aposentadoria por idade - cuja quantidade concedida após a promulgação da lei 8.212 atingiu 1.901.568 benefícios, pode-se afirmar que a população de trabalhadores rurais existente em 1989, que poderia requerer a aposentadoria por idade, já se encontra acobertada pela previdência, notadamente se considerarmos que esses mesmos trabalhadores idosos poderiam requerer outro tipo de aposentadoria, como as especiais, por invalidez e por tempo de serviço. É

óbvio que o número de aposentados potenciais cresce ano a ano, quando novos trabalhadores completam a idade necessária à habilitação daquela espécie de benefício.

Em relação às aposentadorias por invalidez, observa-se uma ligeira queda na vigência da nova legislação. A espécie de aposentadoria com crescimento acentuado nesse período (1992/1994) é a por tempo de serviço, voltada para os empregadores e segurados especiais que eram contribuintes previdenciários antes da lei de custeio. Desse forma, só concedidas após 1992, esta espécie teve um crescimento considerável de 84.9%, o que demonstra que, apesar de contribuírem aquelas categorias não dispunham de benefícios específicos além daqueles concedidos aos demais trabalhadores rurais. O aumento do número de habilitações a esse benefícios demonstra a necessidade que há entre empregadores e segurados especiais em melhorarem seus rendimentos.

No concernente às pensões por morte, muito requeridas pelos trabalhadores rurais antes de 1991, demonstram um leve acréscimo em seus números, da ordem de 0,9%, apenas. É provável que os trabalhadores rurais já aposentados não mais se habilitem a essa espécie, após a viuvez, por mera desinformação, visto ter sido vetada a percepção desse benefício no passado.

Os auxílios previdenciários, ao contrário, tendem a crescer numericamente, principalmente o auxílio-doença, que acoberta o trabalhador na ativa.

As renda mensais vitalícias demonstram um ligeiro declínio em seus números. Aquelas voltadas aos inválidos caíram mais acentuadamente, da mesma forma que as aposentadorias por invalidez, no mesmo período. É provável que essa queda se deva à exigência dos exames periciais, que resultam em pareceres negativos por parte da perícia médica. Essa característica deve ser considerada, já que as espécies assistenciais tendem

a perder espaço no âmbito previdenciário, após a implantação da lei de custeio.

Por outro lado, os benefícios que referenciam diretamente o trabalhador na ativa, como o salário-maternidade, o auxílio-doença, e aqueles ligados aos acidentes de trabalho, demonstram um acentuado crescimento após 1992. No que concerne a esses últimos, suas concessões caíram vertiginosamente até 1991, tornando a subir nos três primeiros anos após a implementação legal. Destaca-se, nesse caso, o auxílio-acidente, que cresceu em quase 90 pontos percentuais.

O crescimento do número de benefícios por acidentes de trabalho, apesar de demonstrar a insegurança que permeia o ambiente de trabalho rural, expressa também uma significativa proteção previdenciária no que aos mesmos dizem respeito.

Em relação às aposentadorias e pensões acidentárias, que antes do Plano de Benefícios subiam acentuadamente, passaram, após a entrada em vigor do mesmo, a cair numericamente, o que nos faz concluir que, antes da lei 8.213, o trabalhador rural só era assistido pelo sistema previdenciário em situações impostergáveis. Com o Plano de Benefícios passou-se a tratar o trabalhador rural como força de trabalho capaz de dar sempre mais de si, um importante fator de produção do capital que precisa ser resguardado e mantido.

A queda das aposentadorias e pensões está condicionada ao crescimento do número de auxílio-doença e auxílio-acidente, posto que esses remetem o trabalhador aos serviços de reabilitação profissional, fazendo-os retomar à atividade laborativa, ao contrário das primeiras, que o retiram, prematuramente em muitos casos, do mercado de trabalho.

A esse respeito, podemos compreender o sistema previdenciário não apenas no seu aspecto protecionista em relação ao

trabalhador rural, mas, e sobretudo, em seu caráter valorizador e validador da mercadoria força de trabalho, produtora de mais-valia.

Se por um lado o sistema previdenciário protege o trabalhador dos graves problemas econômicos, no caso de ser alijado da força de trabalho, por outro preserva os recursos humanos necessários ao progresso material. O seu papel, portanto, no âmbito do sistema capitalista, não é meramente social, mas, precipuamente, econômico, se caracterizando como um dos elementos da relação capital/trabalho.

Dessa forma, o sistema previdenciário se caracteriza como um excelente agente distribuidor de renda, guardadas as devidas proporções ante o baixo número de trabalhadores inseridos no sistema e o valor dos benefícios pagos, que em sua grande maioria não ultrapassam o piso salarial, conforme os dados abaixo:

TABELA 6
PERCENTUAIS DE BENEFÍCIOS RURAIS POR FAIXA DE SALÁRIOS
MÍNIMOS, EM 1994.

FAIXA SALARIAL	PERCENTUAL DE BENEFÍCIOS
0 - 1	72.53%
1 - 2	10.07%
2 - 3	5.34%
3 - 5	5.87%
5 - 7	2.98%
7 - 10	2.70%
10 - 15	0.51%

FONTE: Conjuntura Social, 6,2:39-56. FEV, 1995.

Na tabela acima, podemos apreender que muitos beneficiários recebem baixos benefícios, enquanto poucos recebem valores mais

consistentes. Salvo algumas exceções, somente os empregadores rurais se deslocam da faixa do piso salarial, atingindo benefícios de valor maior. A grande maioria, entretanto, ainda se nivela ao piso salarial, sendo paga aos trabalhadores, o que vem a expressar nitidamente a tendência de manutenção das desigualdades percebidas na sociedade brasileira.

No entanto, a percepção dos benefícios previdenciários representa para esses trabalhadores um incremento da renda familiar, quando não é a única fonte de renda para sustento do grupo. A elevação do valor do piso de benefícios de meio para um salário mínimo se afigura como importante majoração dos rendimentos daqueles trabalhadores, representando também um forte auxílio à unidade familiar, possibilitando sua sustentação social.

2.4 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS BENEFÍCIOS

A verificação da distribuição espacial dos benefícios tem como resultante o conhecimento da distribuição de renda oriunda do sistema previdenciário nas diversas regiões, considerando-se as características intrínsecas da atividade agrícola em cada uma delas.

Dentro dessa lógica, o Nordeste se destaca como a região que concentra o maior número de trabalhadores rurais do país, amalhando para si, também, o maior número de benefícios previdenciários, notadamente os de prestação continuada, que amparam a população teoricamente afastada do mercado de trabalho e das atividades agrícolas, como idosos e inválidos.

Tendo uma PEA composta em 65% de pequenos produtores em regime de economia familiar, seguidos numericamente por trabalhadores

inseridos informalmente no mercado de trabalho, evidencia-se a dificuldade de integração dos mesmos no sistema previdenciário durante sua vida produtiva, principalmente se consideramos a obrigatoriedade atual do financiamento. A descapitalização, o baixo nível de renda monetária e as atividades de subsistência representam entraves à integração desses trabalhadores junto à previdência durante sua vida produtiva, restando-lhes a habilitação aos benefícios por aposentadorias, pensões e rendas assistenciais, que perfazem 99% do total dos benefícios mantidos nessa região no triênio 1992/1994, ainda como reflexo do sistema precedente.

Tal fato fica patenteado se considerarmos os dados da abaixo exposta, onde se percebe que os benefícios diretamente vinculados aos trabalhador na ativa (acidentários, auxílios e salário-maternidade) são numericamente escassos em relação ao contingente de trabalhadores ali alocados. Vejamos:

TABELA 7
QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS RURAIS, POR ESPÉCIES,
POR ANO E POR REGIÃO (1992/1994)

Espécies	Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Aposentad orias	1992	208.019	1.472.913	630.747	540.979	198.529
	1993	313.245	1.953.921	790.791	722.584	208.757
	1994	335.502	2.114.008	834.625	777.139	225.928
Pensões	1992	63.957	501.823	346.748	232.294	97.269
	1993	82.020	553.173	369.143	247.463	89.655
	1994	85745	555.266	385.091	259.176	93.222
Auxílios	1992	29.426	4.895	8.845	5.254	1.644
	1993	1.520	13.272	13.006	10.147	2.380

	1994	2.315	17.633	15.224	12.979	2.465
Rendas	1992	29.191	264.841	229.805	102.021	53.606
Vitalícias						
	1993	37.842	267099	228.976	100.685	46.800
	1994	38.373	264.610	225.952	98.365	46.156
Salário-maternidade	1992	-	-	-	-	-
de						
	1993	-	-	-	-	-
	1994	7	150	119	784	4
Acidentários	1992	213	2.400	4.583	4.074	832
os						
	1993	364	2.811	5.591	4.890	912
	1994	408	2.856	5.816	5.199	1.027
Total		462.350	2.954.523	1.466.827	1.153.642	368.804

Fonte: AEPS, 1994.

O Nordeste, conforme a tabela supra, detêm 46,2% do total de benefícios mantidos pela previdência, entre 1992 e 1994. Considerando-se as precárias condições de vida da população dessa região, a entrada desses benefícios caracteriza-se como um importante passo no combate à fome e à miséria daquela população rural, cujos níveis salariais são acentuadamente baixos.

Por sua vez, a região Sudeste conta com o segundo maior contingente de trabalhadores rurais do país, em sua grande maioria assalariados. Conquanto o número de empregados com contrato de trabalho formalizado daquela região seja o maior do país, em relação ao total de empregados as relações formalizadas ainda são poucas.

Repetindo a situação comum a todo o país, preponderam naquela região as aposentadorias, pensões e rendas mensais vitalícias, devendo-se este fato mais às regras previdenciárias, que acobertavam o

trabalhador rural apenas nos casos de velhice, invalidez ou morte. Por outro lado, os benefícios voltados a amparar o trabalhador na ativa existem em quantidades maiores que no Nordeste, apesar do número de trabalhadores ser menor. Esse fato se destaca sobretudo em relação às espécies acidentárias, quando o largo uso de maquinário e implementos agrícolas favorece os acidentes de trabalho.

O Sul do País tem seu contingente rural composto por pequenos produtores familiares, em sua maioria, ligados ao processo de mecanização e aos complexos agroindustriais de fumo e soja. Essa ligação permite àqueles trabalhadores a obtenção de uma renda monetária mais regular, que lhes permite contribuir para a previdência. Encontra-se naquela região o mais alto índice de formalização das relações de emprego, representando 44% do total de empregados ali existentes.

Essas duas características proporcionam aos trabalhadores daquela região um maior grau de inserção no sistema previdenciário, o que pode ser verificado ante o número de benefícios voltados aos trabalhadores na ativa. A quantidade expressiva de concessões de salários-maternidade referenda o alto grau de integração dos trabalhadores sulinos junto à previdência, da mesma forma que o número de benefícios com base em acidentes de trabalho.

A quantidade de salários-maternidade concedidos às trabalhadoras daquela região notabiliza-se por se verificar na mesma uma taxa de natalidade de apenas 2.3%, em 1990, a mais baixa do país.

A região Centro-Oeste apresenta, por sua vez, a menor população rural. A convivência de atividades extrativas, de uma agricultura comercial altamente mecanizada, ligada a um complexo agroindustrial em franco desenvolvimento, e de uma ampla pecuária de corte integram a região ao processo de desenvolvimento capitalista induzido pelo poder central. Preponderam ali as relações de emprego, apesar de apenas 23%

delas serem formais. Em relação à distribuição de benefícios, essas refletem a mesma tendência do restante do país, com o crescimento do número de aposentadorias, pensões e dos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, além da minoração dos benefícios assistenciais.

O Norte, constituindo-se como área de fronteira para expansão do capital nacional e transnacional, apresenta a convivência de formas espaciais contrastantes, seja pela permanência de organizações econômicas tradicionais ou pelo desenvolvimento induzido das três últimas décadas. No meio rural essa convivência se expressa pela ocupação comandada da grande empresa capitalista subsidiada pelo Estado, em contraponto ao avanço de frentes camponesas. O aumento das atividades agropecuárias opõe-se às ameaçadas atividades tradicionais, como aquelas ligadas ao extrativismo vegetal. Apesar disso, apenas 4,5% da população rural da região Norte tem relações formais de emprego.

As dificuldades de contagem e classificação dos trabalhadores rurais daquela região pelos órgãos oficiais impedem a averiguação do contingente apto a se integrar ao sistema previdenciário. Não obstante, verifica-se um acentuado crescimento do número de benefícios após a universalização daquele sistema. Até em relação às rendas assistenciais, cujos números decresceram no restante do país, preponderam naquela região no triênio analisado, conforme se verifica na primeira coluna da Tabela 7.

A majoração da quantidade de benefícios no triênio 1992/94, ocorrida em todo país, não significa, entretanto, que a proteção previdenciária venha ocorrendo de forma ampla em relação aos trabalhadores rurais, conforme se previa quando da implementação de normas que disciplinaram a universalização do sistema.

Conquanto não se possa contar como inseridas no sistema previdenciário, em cada região do país, apenas a população residente no

meio rural, verifica-se assim a pequena abrangência da ação previdenciária, conforme expressa a tabela abaixo:

**RELAÇÃO BENEFÍCIO/ POPULAÇÃO RURAL SEGUNDO AS GRANDES
REGIÕES, EM 1994.**

REGIÕES	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS RURALS	POPULAÇÃO RURAL	RELAÇÃO BENEFÍCIO/POPULA -ÇÃO (%)
Norte	462.380	4.325.699	10.6
Nordeste	2.954.523	16.716.870	17.6
Sudeste	1.466.827	7.511.263	19.5
Sul	1.153.642	5.724.316	20.1
Centro-Oeste	368.804	1.763.485	20.9

Fonte: AEPS, 1994 e Censo demográfico 1991(síntese).

Esses números demonstram, em primeira mão, que apesar do Nordeste contar com a maior quantidade de benefícios rurais do país, a cobertura previdenciária da população residente no meio rural da região ainda é relativamente baixa, sendo da ordem de 17.6% Isto se deve ao acentuado número de pequenos produtores ali existentes, localizados na região semi-árida, praticantes de uma economia de subsistência. Tais características são francamente impeditivas da integração desses mesmos trabalhadores ao sistema previdenciário, principalmente por não disporem os mesmos de meios de financiamento, nos moldes determinados pelos competentes diplomas legais.

Fato semelhante ocorre na região Norte, que apesar de conter uma população rural de certo porte, conta com uma cobertura previdenciária da ordem de apenas 10.6% em relação a essa mesma população, a menor cobertura regional. O desconhecimento da classificação por atividade dos trabalhadores rurais daquela região inibe averiguações mais consistentes,

apesar de se saber da tendência ao aumento do número de benefícios naquela região, como expressa a tabela 8.

Por outro lado, o Centro-Oeste, que detêm a menor quantidade de benefícios rurais, destaca-se como a região com o maior índice de cobertura na relação benefício/população, atingindo 21% da mesma. A região Sul, por sua vez, tem uma cobertura previdenciária equivalente a do Centro-Oeste, mesmo contando com um expressivo número de pequenos produtores (segurados especiais), mas que gozam de condições econômicas bem mais favoráveis que os produtores nordestinos.

Diante dos números relativos, o Sudeste revela uma contradição: apesar de contar com o maior contingente de empregadores e empregados formais, com contrato de trabalho, apresenta um índice de cobertura incipiente, considerando-se que essas categorias de trabalhadores rurais tem mais fácil acesso ao sistema previdenciário, já que ambos, teoricamente, são capazes de financiá-lo. Essa contradição, a nosso ver, revela que nem sempre as relações formais de emprego estão vinculadas ao cumprimento das normas previdenciárias.

A diferença existente entre os números absolutos de benefícios de cada região e os números relativos exarados na relação benefício/população se deve às diferentes composições da PEA agrícola de cada região, determinadas tanto pelo processo de expansão capitalista, na medida que este atingiu de forma diferenciada espaços já caracterizados por contrastes, quanto pela ocorrência de recursos naturais e pelas condições históricas de ocupação de cada região.

O número de benefícios mostrado na tabela, por sua vez, não representa o número exato de beneficiários, já que estes podem receber mais que um benefício, o que diminui a relação benefício/população. Esta, por sua vez, expressa a pequena abrangência dos benefícios previdenciários junto aos trabalhadores rurais, cuja média de cobertura em todo o país é de

apenas 17.7%, sobretudo se considerarmos que mais de 90% do número de benefícios existentes é composto por espécies voltadas aos trabalhadores que, pelo menos teoricamente, já se retiraram da PEA agrícola, e que não gozaram da proteção previdenciária durante sua vida ativa.

O certo é que a tão falada "universalização" previdenciária não vem protegendo o trabalhador rural brasileiro tanto quanto se faz necessário. As novas regras de financiamento da previdência tendem a assumir um caráter impeditivo à integração dos trabalhadores na ativa ao sistema, posto estarem desvinculadas da realidade da maior parte deles. Esta desvinculação se deve à generalização da norma legal, em contraste com as desigualdades existentes entre as regiões brasileiras e que facilmente se verifica ante o levantamento dos valores que compõe a arrecadação previdenciária regional.

TABELA 9
VALORES DO CONJUNTO DE BENEFÍCIOS E ARRECADAÇÃO
PREVIDENCIÁRIA RURAL, POR REGIÕES, EM 1994.

Regiões	Valor do conjunto de benefícios pagos aos Trabalhadores Rurais (1)	Valor do conjunto da arrecadação rural (2)
Norte	31.674.433	2.462.123
Nordeste	208.146.274	15.167.740
Sudeste	104.073.150	115.684.086
Sul	81.448.542	75.130.138
Centro-Oeste	27.149.514	26.135.167
Brasil	452.491.913	234.579.251

Fonte: AEPS, 1994

(1) Valor estimado

(2) Valor composto pelas alíquotas sobre acidentes de trabalho.

A tabela 9 vem demonstrar o valor do conjunto de benefícios pagos aos trabalhadores rurais durante o ano de 1994, em contraponto ao valor do conjunto de arrecadação rural do país naquele ano.

Conquanto seja o Nordeste a região que possui o maior número de benefícios rurais, a mesma capta para si a maior parte dos valores pagos pela previdência social, o que vem a ter um reflexo positivo nos gritantes níveis de pobreza rural encontrados na região. Na verdade, o valor dos benefícios pagos vem a se configurar como a mais importante fonte de renda dos trabalhadores rurais, que permite ainda um certo desenvolvimento regional. Mormente ser ínfimo o valor da grande maioria dos benefícios (apenas o equivalente ao piso salarial), estes vêm lançar no mercado consumidor um expressivo número de beneficiários e seus dependentes, ativando outros setores da economia, num nível pouco comum às explorações rurais, no que concerne aos trabalhadores.

Por outro lado, a região Nordeste apresenta uma arrecadação mínima, se comparada ao número de benefícios. Tal fato demonstra a difícil inserção do trabalhador rural dessa região no sistema previdenciário como contribuinte, e a falta de mecanismo legais e institucionais de fiscalização e controle, sobretudo no mercado de trabalho, tudo no sentido de sobrepujar a sonegação.

A região Norte apresenta valores, tanto de benefícios quanto de arrecadação, tão díspares quanto o Nordeste, demonstrando que se concentram nessas duas regiões a gravidade dos problemas orçamentários da previdência. A renda oriunda dos benefícios equivale à principal fonte de sustento socioeconômico dessas duas regiões, apesar das mesmas apresentarem dificuldades no que tange ao custeio previdenciário.

O Sudeste, ao contrário, tem uma arrecadação superior ao valor do conjunto de benefícios ali pagos, mesmo que a relação benefício/população não seja tão alto, como era de esperar, naquela região.

É provável que o grande número de empresas rurais ali existentes, submetidas a competente fiscalização dos produtos agrícolas (como a emissão de notas fiscais, por exemplo) sejam responsáveis pela positiva arrecadação regional. O Sul e o Centro-Oeste apresentam uma certa paridade entre os valores de benefícios e arrecadação, como se pode observar.

Considerando-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam índices mais elevados de cobertura previdenciária rural que o Norte e o Nordeste, e que nessas duas últimas regiões se agravam as disparidades entre o valor dos benefícios pagos e da arrecadação efetivada, mais uma vez se faz presente a ameaça de reversão do quadro de benefícios rurais da previdência, tudo com base nos problemas de financiamento existentes nas regiões mais carentes.

O fato é que a maioria dos benefícios das regiões Norte e Nordeste (mais de 90%) são pagos aos trabalhadores mais idosos que adquiriram direitos sem terem contribuído diretamente para o sistema previdenciário, o que ocorre também no restante do país. Por outro lado, a grande maioria dos trabalhadores na ativa das duas regiões, principalmente no Nordeste, não apresentam meios de fazer funcionar o sistema da forma que ele está instituído e se mantidas as demais condições a que se submete essa força de trabalho. Essa impossibilidade, aliada ao incontestável desaparecimento dos atuais idosos com benefícios, provocará um decréscimo expressivo no número de segurados dessas duas regiões, cuja tendência é tornar a ter a grande maioria dos seus trabalhadores rurais totalmente alijada do sistema previdenciário, uma vez que a renda e condições de trabalho dos mesmos não permite a necessária inserção no sistema, com a conseqüente contribuição.

Contrariamente, as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, com pequenos ou nenhum desequilíbrio na relação benefício/financiamento, tendem a estabilizarem, na pior das hipóteses, o quadro atual, referido nos

parágrafos anteriores. A exclusão por óbito da grande maioria de beneficiários dessas três regiões permitiria a renovação dos mesmos, dado ao conseqüente envelhecimento dos trabalhadores hodiernamente na ativa, entre outras causas.

Diante dessas duas tendências é que aflora a ação do sistema previdenciário, dentro do contexto da seguridade social. Sendo essa ação meramente administrativa, pautadas nas regras ora em vigor, no sentido de manutenção do atual sistema, nos próximos anos grande parte dos trabalhadores do norte e Nordeste estarão totalmente excluídos da previdência social ou de qualquer outro programa a ser desenvolvido pelo governo federal no sentido de ampará-los.

Essa exclusão, por sua vez, provocará graves problemas sociais, ante a situação de miserabilidade em que vivem os rurícolas dessas regiões brasileiras. Tal situação é atenuada no presente graças à renda gerada pelos benefícios previdenciários. O conseqüente corte desses benefícios, por sua vez, se refletirá não apenas no meio rural, alastrando-se para o meio urbano, sobretudo nas pequenas cidades e vilas interioranas, onde o comércio e outros serviços se desenvolvem em torno dos valores pagos pela previdência aos seus beneficiários.

Por outro lado, se a ação do atual sistema previdenciário tiver realmente um caráter social, configurando-se numa política voltada à proteção dos trabalhadores rurais, sobretudo nas regiões mais pobres, esse programa poderá vir a ser modificado, no sentido de atender o maior número possível de trabalhadores rurais até então desamparados, ante a impossibilidade de financiamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação previdenciária que entrou em vigor em 1991 - leis 8.212 e 8.213 - organizou a inserção do trabalhador rural no seio do sistema da previdência social, nos mesmos moldes já existentes para os trabalhadores urbanos. A equiparação dessas duas categorias, por tantos anos separadas pela exclusão da primeira dos direitos sociais já conquistados pela última (além dos demais fatores socioeconômicos) veio a ocorrer no programa de seguridade social, articulado na Carta Constitucional de 1988.

A universalização derivada dessa equiparação lançou, em termos, no sistema previdenciário a totalidade dos trabalhadores rurais e seus dependentes como segurados potenciais, capazes de financiar o sistema e aptos a auferirem dos seus benefícios.

Para tanto, se fez necessária a comprovação das atividades rurais, via prova documental de difícil acesso para os trabalhadores, o que veio a se constituir num dos impedimentos à inserção dos mesmos no sistema. O acesso à totalidade dos benefícios previdenciários (antes ó existentes em reduzido número de espécies para os rurícolas) passou a representar uma fonte de renda capaz de minorar a situação de miséria que submete grande parte dos trabalhadores rurais, o que deu à instituição da previdência c caráter de órgão redistribuidor de renda.

Por outro lado, a obrigatoriedade de financiamento se configurou como contraditória, ante as precárias condições de vida da maioria dos trabalhadores rurais. Apesar disso, as lideranças sindicais consideraram-no positivo, no sentido de evitar o risco de reversão dos direitos previdenciários e incentivar a exigência do cumprimento de normas trabalhistas.

Distanciadas da realidade do meio rural, as normas de financiamento não vem encontrando respaldo junto àqueles trabalhadores, principalmente os pequenos produtores, que perfazem a categoria rural numericamente superior. Nesse caso, a contribuição provém da alíquota sobre a receita da comercialização da produção agrícola, daí se originando as variadas dificuldades para a consecução do referido custeio. Em primeiro lugar porque grande número desses produtores não comercializa o produto de seu trabalho, por tratar-se de meras culturas de subsistência, como é o caso dos produtores nordestinos. Em segundo lugar, porque predominam relações comerciais informais no meio rural, distantes das normas mercantis e tributárias e da competente fiscalização. Em terceiro lugar, porque qualquer desconto ocorrido no ganho comercial desses produtores representa uma queda no faturamento dos mesmos. Tal desconto finda por ser repassado ao adquirente da produção, sub-rogado como depositário do respectivo financiamento, podendo ou não vir a realizá-lo.

Em relação a outras categorias de trabalhadores rurais, as normas de financiamento tendem a perder o passo frente à realidade dos mesmos. A determinação do depósito individual e pessoal para os autônomos (no caso, os volantes), com alíquotas de 10% a 20% do salário de contribuição permite a comprovação desse fato. A modalidade de depósito não se compatibiliza com o desempenho das atividades rurais, posto que no horário de funcionamento das unidades receptoras de depósitos aqueles trabalhadores estão em franca atividade no campo, tendo que se deslocar para os centros urbanos no sentido de realizar o necessário

recolhimento. Esta operação por sua vez deve se realizar mensalmente, o que vem a realçar a inconveniência da mesma.

No concernente às alíquotas impostas àquela categoria de trabalhadores rurais, são demasiadamente altas, principalmente se consideramos que o piso do salário contribuição eqüivale ao piso salarial, em muitos casos não recebido por aqueles trabalhadores, contratados por tarefa, dia ou hora. O desconto de, no mínimo, 10% de contribuição se afigura como um despropósito ante a baixa renda monetária desses trabalhadores. Também a forma como os volantes recebem o pagamento pelo trabalho executado inibe o depósito mensal, posto exigir uma necessária poupança ao cabo de cada contraprestação.

Os empregados rurais parecem ser os únicos trabalhadores cuja modalidade de depósito e relativo desconto não apresenta os inconvenientes que atingem as demais categorias. Mas esse fato só é real em parte, sobretudo se considerarmos o pequeno percentual de contratos formalizados no meio rural, que requerem, de per si, o cumprimento das normas previdenciárias. Por outro lado, a simples formalização da relação de emprego não constitui garantia de observância da legislação em vigor, mesmo nas regiões de agricultura mais desenvolvida, como é o caso do sudeste, cujos números relativos apresentam uma baixa cobertura previdenciária em relação ao número de empregados com contrato de trabalho.

Uma categoria cujo custeio parece não ser inconveniente ou desvantajosos é a dos trabalhadores equiparados a autônomos (empregadores pessoa física). Estes, apesar de contribuírem tanto para a complementação do financiamento da força de trabalho utilizada pelos mesmos, quanto para sua própria proteção individual, o que os faz reclamar da ocorrência de bi-tributação, mesmo que essa não se caracteriza na realidade.

Finalmente, é preciso tecer algumas considerações sobre as discrepâncias regionais, que são muito fortes.

Conquanto o Nordeste concentre o maior número de trabalhadores rurais do país (mais de 40% deles) e detenha 46% do total de benefícios rurais, a cobertura previdenciária relativa aos benefícios e população ainda é muito baixa, sendo de apenas 17.6%. A composição da força de trabalho dessa região demonstra que 65% da mesma compreende os pequenos produtores, com as dificuldades de integração à previdência tratada em parágrafos anteriores.

O Norte apresenta a maior relação benefício/população do país, além de um pequeno percentual de empregos formais, o que vem a assegurar àquela região os mesmos problemas apresentados pelo Nordeste.

Centro-Oeste, Sul e Sudeste, apesar do baixo nível de proteção previdenciária dos seus trabalhadores rurais encontram-se em melhores condições perante o sistema que as regiões Norte e Nordeste. O razoável nível de renda monetária dos produtores sulistas e a maior quantidade de empregos formais no Sudeste e Centro-Oeste tem facilitado a integração daqueles trabalhadores no seio da previdência social.

A composição dos benefícios, por sua vez, expressa que 90% dos existentes até 1994 tratam-se de espécies que protegem idosos e inválidas, teoricamente afastados da força de trabalho e que não contribuíram diretamente para a previdência.

É provável que no próximo milênio um expressivo número desses benefícios já tenha sido excluído do sistema previdenciário, dado ao óbito de seus signatários. Esse fato acarretará uma significativa minoração do número de benefícios e da renda deles derivada, agravando a situação de pobreza rural, ante a não-integração no sistema de trabalhadores na ativa,

principalmente nas regiões que apresentam o maior número de trabalhadores impossibilitados de financiamento.

Conquanto a organização do programa previdenciário nacional expresse uma certa disposição para integrar a totalidade dos trabalhadores, sejam urbanos ou rurais, o certo é que a expansão do mesmo tem encontrado uma barreira quase intransponível na pobreza rural. Esta é, na verdade, o limite que impede de um lado que o trabalhador rural seja um contribuinte efetivo, e de outro, que o mesmo não seja apenas um segurado potencial, conforme faz crer a letra da lei.

O acesso aos benefícios da previdência social representa para os pobres rurais uma fonte fundamental de renda capaz de tirá-los das condições de indigência em que vivem, especialmente no caso dos trabalhadores em economia familiar da região Nordeste. Isto não só em função do valor absoluto desses benefícios, que em 80% deles equivalem a apenas um salário mínimo, patamar definidor da linha de pobreza geralmente aceita, mas também pelo fato de representarem maior estabilidade na renda dessas famílias.

As enormes pressões por emprego e renda mínima, além da luta por reforma agrária, levadas a efeito pelos trabalhadores rurais nos últimos anos, e a relativa incapacidade do sistema urbano-industrial em atender essas pressões, vem a sugerir que o programa previdenciário nacional foi implantado como resposta a tais pressões. Nesse contexto, a previdência social pode converter-se num dos eixos das políticas sociais compensatórias para o meio rural.

A renda gerada pelo atual pagamento dos benefícios tem demonstrado um efeito distributivo que não ocorre em nenhum setor da economia em relação ao meio rural, garantindo a mesma fixação e sobrevivência mais digna daqueles trabalhadores, sobretudo nas regiões mais pobres; isto apesar dos baixos valores dos atuais benefícios.

Por outro lado, o desempenho do sistema previdenciário nos três primeiros anos após a universalização se configura como pouco expressivo junto aos trabalhadores rurais, notadamente naquelas regiões onde a maioria não tem capacidade de custeio nos moldes exigidos.

Cabe ao governo federal, portanto, construir um rol de políticas específicas, que não tenham necessariamente um caráter produtivista, no sentido de proteger as categorias de trabalhadores rurais ineptas à integração previdenciária. A Comunidade Européia, por exemplo, tem um conjunto de políticas desenhadas em função de regiões, comunidades e grupos específicos, tratando de garantir renda suficiente para que essas pessoas possam continuar sobrevivendo onde estão, em condições mínimas de dignidade.

Assim, propõe-se que a previdência social para o meio rural não seja apenas uma política de garantia a determinados direitos sociais, mas que seja a mesma uma política ativa de combate à pobreza naquele meio, sobretudo nas regiões mais pobres do país.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. **ALVES, Eliseu. Pobreza rural no Brasil.** Brasília: Ministério da Irrigação/CODEVASF/ 87.
2. **ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 1994.** Secretaria da Previdência Social, Coordenação Geral de estatística, atuária e cadastros - Ano I (1998/1994). Brasília: MPS, 1994.
3. **BRASIL. Constituição da República Federal, 1988.**
4. **CABRAL, Benedita Edina da Silva. De Trabalhadores a aposentados do Pró-Rural: as contradições da política social e a concessão tardia de direitos.** Universidade Federal da Paraíba, Campus II: Campina Grande, 1986.
5. **CAMPANHOLE, Adriano & Campanhole, Heitor Lobo(org.). Legislação da previdência Social.** São Paulo: Atlas, 1993.
6. **CENSO 1991.** Dados Preliminares. IBGE.
7. **CONJUNTURA SOCIAL,** Brasília: MPS, ACS, 1993.
8. **DATAPREV, Sistemas GRPS 1994.** Subsistema de análises estatísticas. Rio de Janeiro, 1994.

9. **DELGADO**, Guilherme Costa. **Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: Situação atual e perspectivas**. IN Pedro Ramos e Bastiaan P. Reydon(org.).Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajustes, situação atual e perspectivas. São Paulo: ABRA, 1994.
10. **FALEIROS**, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista - as funções da previdência e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1986.
11. **FOLHA DE SÃO PAULO**. 01.04.96. Caderno Cotidiano, pag. 9: artigo de Adelson Barbosa.
12. **GALDINO**, Dirceu & **LOPES**, Aparecido Domingos Errerias. **Manual do Direito do Trabalhador Rural**. São Paulo: LTR, 1993.
13. **GOMES**, Ângela Maria. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917/1937)**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
14. **GONZALEZ**, Eduardo & **BASTOS**, Malaquias. **O trabalho volante na agricultura brasileira**. São Paulo: Polis, 1982.
15. **GRAZIANO DA SILVA**, José & **GUEDES PINTO**, Luís Carlos. **Mão de obra qualificada na agricultura brasileira - estimativas de demanda**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1990.
16. **HEREDIA**, Beatriz. **A morada da vida: trabalho familiar de pequenos produtores no Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
17. **LOPES**, Ignez G. Vidigal & **SCHUH**, George Edward. **Alocação do tempo de famílias rurais de baixa renda no Brasil: um modelo de engajamento em empregos múltiplos**. Brasília, Comissão de Financiamento da Produção, 1989. Coleção "Análise e Pesquisa."

18. **NOGUEIRA**, Edson Antônio et alli . **Vida melhor para o trabalhador rural. Será.** São Paulo: Informações do IPEA, 22(3) Mar, 1992.
19. **OLIVEIRA**, J. A & **TEIXEIRA**, S. (IM)**Previdência social - Sessenta anos de história da previdência social no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1985.
20. **PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS**, 1989 - IBGE.
21. **PINTO FERREIRA**, José. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1996.
22. **PRODUÇÃO AGRÍCOLA MUNICIPAL.** Ministério do Planejamento e Orçamento, Departamento de agropecuária. Brasília, 1994.
23. **RELATÓRIO DA GERÊNCIA REGIONAL DO SEGURO SOCIAL.** Instituto Nacional de Seguridade Social. DATAPREV, 1995.
24. **SIGAUD**, Lygia. **Os clandestinos e os direitos.** São Paulo: Duas cidades, 1980.
25. **SOUSA**, Lázaro Vilela de. **A legislação agrária e trabalhista na redefinição de categorias de trabalhadores rurais.** Brasília: EMBRATER, 1983 (Dissertação de mestrado).
26. **VIANA**, Segadas. **O Estatuto do trabalhador Rural e sua aplicação.** Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos editora, 1963.