



Acta Scientiarum. Human and Social Sciences

ISSN: 1679-7361

eduem@uem.br

Universidade Estadual de Maringá

Brasil

Soares Barbosa, Rômulo

A previdência social rural na Constituição de 1988: a perspectiva dualista da Contag

Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, vol. 30, núm. 2, 2008, pp. 129-136

Universidade Estadual de Maringá

Maringá, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307324801002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A previdência social rural na Constituição de 1988: a perspectiva dualista da Contag

Rômulo Soares Barbosa

*Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, Prof. Darcy Ribeiro, Cx. Postal 126, 39401-089, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil. E-mail: romulo.barbosa@unimontes.br*

**RESUMO.** A temática da previdência social rural tem sido amplamente discutida nos dias atuais, especialmente em razão do protagonismo econômico do(a)s aposentado(a)s e pensionistas no campo, como segurados especiais. O presente artigo procura analisar, por meio de pesquisa documental, a visão dualista de previdência social rural que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag apresentou à Constituinte de 1987/1988. Esta dualidade se expressava na reivindicação de, por um lado, um sistema contributivo compulsório para os assalariados rurais, compreendidos na legislação previdenciária como Empregados Rurais; por outro, um subsistema especial para os Segurados Especiais, aqueles categorizados como agricultores em regime de economia familiar.

**Palavras-chave:** previdência social, trabalhadores rurais, Contag.

**ABSTRACT.** *Rural social security in the Brazilian Constitution of 1988: the dualistic perspective of Contag.* The theme of rural social security has been widely discussed in recent days, especially as a consequence of the economic protagonism of rural retirees and pensioners as having special entitlements. The present article seeks to analyze, by means of a document research, the dualist view of rural social security that the National Confederation of Agricultural Workers – Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) brought to the Constitution of 1987/1988. This duality was expressed in the claim for, on the one hand, a compulsory contributive system for rural wage earners, classified in the social security legislation as rural workers; on the other hand, a special sub-system for the special policyholders, who were classified as agriculturists in a family economy system.

**Key words:** social security, rural workers, Contag.

## Introdução

A temática da previdência social rural tem sido amplamente discutida nos dias atuais, especialmente em razão do protagonismo econômico do(a)s aposentado(a)s e pensionistas no campo que, por meio da instituição do regime de segurados especiais, colocou em evidência o(a)s agricultore(a)s em regime de economia familiar, pescadore(a)s e garimpeiro(a)s artesanais, de forma surpreendente, a partir dos anos 1990.

A seguridade social dos trabalhadores rurais, a partir de meados dos anos 1990, especialmente, depois do estudo realizado pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ganhou visibilidade analítica inédita na história da sociologia e economia rurais brasileiras.

Com efeito, por meio dos estudos de Delgado e Cardoso (2000), Schwarzer (2000) e Brumer (2002), o tema da previdência social, especialmente das aposentadorias e pensões, ressurge para os

especialistas e para a sociedade. Esses estudos enfocaram os efeitos socioeconômicos, bem como as implicações para as relações de gênero. Eles afirmaram que os resultados presentes decorrem dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988.

De maneira geral, os estudos existentes se fundamentam na afirmativa amplamente difundida de que o Estatuto do Trabalhador Rural, criado em 1963, previu a extensão dos direitos trabalhistas e sociais já assegurados aos trabalhadores urbanos, por intermédio do Funrural; em 1988, com a Constituição Federal da Nova República e a legislação regulamentadora, estes direitos foram consolidados<sup>1</sup>.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, criada em 1964, teve papel

<sup>1</sup> Não é objetivo deste artigo tratar dos processos sociais e das disputas políticas que envolveram as lutas pelo direito à previdência e assistência social no campo. Entretanto, deve-se considerar que as definições legais presentes no Estatuto do Trabalhador Rural foram resultados de longo e intenso processo social e político. Para isso, confira Barbosa (2007).

importante, durante os anos 1970 e 1980, nos processos sociais que originaram a perspectiva previdenciária rural inscrita na Constituição de 1988.

O presente artigo<sup>2</sup> procura analisar, por meio de pesquisa documental, a visão de previdência social rural que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag apresentou à Constituinte de 1987/1988. Esta se fundamentava na dualidade expressa na reivindicação de, por um lado, um sistema contributivo compulsório<sup>3</sup> para os assalariados rurais e, por outro, um subsistema especial<sup>4</sup> para os agricultores em regime de economia familiar.

### O contexto político da Constituição de 1988

Não se pode entender a ampliação do escopo dos direitos trabalhistas e sociais assegurado com a Constituição de 1988 sem observar o contexto de abertura política com restauração de direitos políticos, vivenciado desde os últimos anos da década de 1970 e intensificado no início dos anos 1980. O movimento<sup>5</sup> pelas Diretas Já, que reivindicava eleições diretas na transição do regime militar para a democracia, é um exemplo de expressão do sentimento e da prática das lutas sociais daquele momento<sup>6</sup>.

As greves do ABC Paulista viraram símbolos da prática sindical que se inaugurava sob o desígnio de novo sindicalismo. “A criação das centrais sindicais e a explosão no número de greves” caracterizam esse momento (Favaretto, 2001, p. 49). No campo, as lutas sociais também se publicizavam por meio de manifestações públicas e greves (Medeiros, 1989).

O contexto político do processo constitucional, entre 1986 e 1988, era de demanda pela redemocratização do país, recém-saído de duas décadas de regime militar. A partir do final dos anos 1970, principalmente, com a Lei da Anistia, iniciou-se a restituição dos direitos políticos no país. Os anos iniciais da década de 1980 ficaram marcados pelas

mobilizações que reivindicavam eleições diretas no país. Vianna (1986) chamou a atenção para que a Nova República tornara-se uma travessia para a democracia, todavia, não de maneira linear, mas com avanços e recuos. A Constituição a ser produzida pelos parlamentares constituintes eleitos em 1986 era um sinal de sedimentação da ruptura com o regime autoritário.

Destaca-se também, nesse período, o fortalecimento dos movimentos sociais e de organizações de representação política, que passam a frequentar com maior intensidade a cena pública, por meio de caravanas, passeatas, greves, dentre outros (Scherer-Warren e Krischke, 1987). Foi, sem dúvida, um momento histórico de reaquecimento das reivindicações por reformas do Estado, tanto concernentes à sua dinâmica de funcionamento quanto aos direitos sociais a serem por ele assegurados aos cidadãos. Isto é, à demanda por democracia associavam-se reivindicações pela ampliação da proteção social do Estado. A demanda pela consolidação de uma rede de seguridade social, composta por Saúde, Previdência e Assistência Social, assumiu uma posição central.

### A perspectiva contaguiana de previdência rural na Constituição de 1988

É nesse contexto que se realizou o 4º Congresso da Contag<sup>7</sup>, em Brasília, no período de 25 a 30 de maio de 1985, início do governo Sarney e à porta da constituinte 1987/1988. As temáticas constituintes da pauta do Congresso eram: 1) Sindicalismo; 2) Problemas Nacionais; 3) Questões Agrárias; 4) Política Agrícola; 5) Questões Trabalhistas; 6) Previdência Social Rural. Destacava-se a presença do então Presidente da República e a centralidade da discussão era em torno da proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA. A palavra de ordem do plenário no momento de lançamento do PNRA, conforme destacado em Anais do 4º Congresso, era Reforma Agrária, Já!<sup>8</sup>. Todavia, o tema da previdência foi elemento importante da discussão.

Incorporado pelo INPS, o Funrural deixava de

<sup>2</sup> As reflexões contidas neste artigo fazem parte da tese de doutorado do autor, defendida junto ao CPDA/UFRRJ, em setembro/2007, sob a orientação da Profa. Dra. Leonilde Sêrvolo de Medeiros.

<sup>3</sup> Trata-se do paradigma bismarckiano que estipula como regra de acesso a contribuição individual prévia para a obtenção de um benefício básico. O direito à prestação é aferido por meio de algum critério definidor de cidadania, por exemplo, o tempo de residência no país. Este modelo tem na sua origem a proposta de seguro social universal que Lord William Beveridge apresentou ao governo inglês em 1942.

<sup>4</sup> Refere-se ao paradigma beveridgiano, de caráter universalista, não exige contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico. O direito à prestação é aferido por meio de algum critério definidor de cidadania, por exemplo, o tempo de residência no país. Este modelo tem na sua origem a proposta de seguro social universal que Lord William Beveridge apresentou ao governo inglês em 1942.

<sup>5</sup> Este termo é aqui utilizado apenas para expressar o conjunto de manifestações públicas que demandavam eleições diretas, especialmente, para Presidente da República. Todavia, para uma conceituação de movimentos sociais, confira Alexander (1998).

<sup>6</sup> Evidentemente a luta pela eleição direta não reduz a multiplicidade de movimentos e reivindicações característicos dos anos 1980. Sobre isso, confira Scherer-Warren e Krischke (1987).

<sup>7</sup> A Contag foi criada em 20 de dezembro de 1963 e legalmente reconhecida pelo Decreto nº 53.517 de 31 de janeiro de 1964. A Contag é uma instituição sindical que, sob a forma de Confederação, atualmente, congrega 25 federações estaduais e cerca de 3.630 sindicatos de trabalhadores rurais em todo o país. Conforme Oliveira (1989), a fundação da Contag foi fruto de um processo político protagonizado, por um lado, pela Ultab - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, que tinha como orientação política as diretrizes do PCB-Partido Comunista Brasileiro, e, por outro, pelas Ligas Camponesas que eram lideradas por Francisco Julião. Ricci (1999) sustenta que o processo de criação da Contag teve como protagonistas três setores da sociedade civil brasileira, portadores de concepções diferenciadas sobre o processo, a saber: Igreja Católica; Ligas Camponesas e o PCB - Partido Comunista do Brasil.

<sup>8</sup> Para discussão sobre a reforma agrária na Nova República, confira Medeiros (2002).

ser objeto de reivindicação<sup>9</sup> no 4º Congresso da Contag. O aperfeiçoamento de sua operação, tônica dos anos 1970, saía de cena e a questão central passava a ser a reformulação da previdência social rural. A Carta de princípios do 4º Congresso afirmava que

[...] uma nova política previdenciária exige, dentre outras medidas, a extensão aos trabalhadores rurais do regime da previdência e assistência social urbana, bem como da legislação do seguro de acidentes do trabalho (Contag, 1985, p. 17).

O descarte do Funrural transformou a reivindicação da Contag, nos anos 1980, numa retomada da demanda de extensão aos rurais da previdência e assistência social já experimentada pelos urbanos.

Conforme Vianna (2001), a Constituinte intencionava integrar as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social, sob a rubrica da seguridade, como um direito de todos e um dever do Estado. Assim, os ventos universalizantes balizaram as discussões sobre proteção social da Constituinte, entre os anos 1987 e 1988.

Se, por um lado, a tônica da Constituinte foi universalizante, por outro, assistimos à montagem de complexos sistemas diferenciados. Os trabalhadores assalariados do setor privado tiveram um regime único e do setor público regimes especiais, envolvendo fundos de pensão por categoria e/ou empresa estatal, institutos previdenciários estaduais e municipais, além de benefícios pecuniários em regimes especiais, dentre outras especificidades.

É nesse ambiente de articulação para a Constituinte que a Contag apresentou sua proposta de direitos sociais e trabalhistas para os rurais. As reivindicações da Contag contidas no projeto de Lei Complementar, fundamentadas na visão de extensão de direitos e marcadas por um aumento do espectro de benefícios pecuniários, estavam em consonância com o cenário Constituinte. Veja a seguir a íntegra do referido projeto apresentado pela Contag em 1985.

Estende aos trabalhadores rurais o regime de previdência e assistência social urbana, bem como a legislação do seguro de acidentes do trabalho e dá outras providências.

Art. 1º – Fica estendido aos trabalhadores rurais o regime de previdência e assistência social urbana, instituído pela Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, e legislação posterior, conforme o disposto nesta Lei Complementar, compreendendo os seguintes

benefícios:

I – Quando aos segurados:

- a) auxílio-doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) aposentadoria por velhice;
- d) aposentadoria por tempo de serviço;
- e) aposentadoria especial;
- f) abono de permanência em serviço;
- g) auxílio natalidade;
- h) salário-família;
- i) salário-maternidade;
- j) pecúlio;
- k) abono anual;
- l) renda mensal vitalícia;

II – Quanto aos dependentes:

- a) pensão;
- b) auxílio-reclusão;
- c) auxílio-funeral;
- d) pecúlio;
- e) renda mensal vitalícia ao menor de 12 anos portador de enfermidade ou lesão orgânica que possa acarretar incapacidade para o trabalho rural.

§ 1º – A aposentadoria por invalidez será concedida ao trabalhador rural portador de enfermidade ou lesão orgânica que o torne incapaz para o trabalho rural.

§ 2º – A aposentadoria por velhice, respeitados os critérios fixados pela previdência social urbana, será concedida ao trabalhador rural aos 50 (cinquenta) anos de idade, se do sexo feminino e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se do sexo masculino.

§ 3º – Para aqueles que estiverem no exercício da atividade rural na data da vigência desta Lei Complementar, a aposentadoria por tempo de serviço será concedida de 30 (trinta) a 35 (trinta e cinco) anos de serviço, segundo os critérios da previdência social urbana, ou aos 50 (cinquenta) anos de idade, para os do sexo feminino e aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, para os do sexo masculino.

§ 4º – A pensão será concedida também aos dependentes, cujo chefe ou arrimo da unidade familiar tenha falecido anteriormente à vigência da Lei Complementar n. 11, de 15 de maio de 1971.

§ 5º – O auxílio-funeral será devido pela morte do trabalhador rural, bem como de seus dependentes e será pago segundo os critérios fixados pela previdência social urbana e no valor de 2 (dois) salários-mínimos.

Art. 2º – Independente de contribuição direta, os trabalhadores rurais em geral fazem jus aos benefícios pecuniários previstos na Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, e legislação posterior, em valores equivalentes ao salário-mínimo de maior valor vigente no país.

Art. 3º – O direito ao gozo dos benefícios e serviços assegurados por esta Lei Complementar fica condicionado ao cumprimento dos períodos de carência previstos na Lei Orgânica da Previdência Social.

<sup>9</sup> Também a CUT, no 1º Congresso, em 1984, já sinalizava para uma visão de previdência universalizante entre trabalhadores rurais e urbanos.

Parágrafo Único: Para efeito de carência será computado o tempo de serviço com vinculação ao sistema previdenciário urbano.

Art. 4º – Os trabalhadores rurais que optarem passarão a contribuir de forma direta para o sistema, nos termos desta Lei Complementar.

Parágrafo Único: Os optantes pela contribuição direta, enquanto não completarem os períodos de carência, conservarão os direitos adquiridos no regime originário.

Art. 5º – É assegurado ao trabalhador rural em geral e seus dependentes os serviços previdenciários nestes compreendidas as assistências médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica e complementar, bem como o serviço social, a readaptação e a reabilitação profissionais, consoante a Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960 e legislação posterior.

Art. 6º – São beneficiários da presente Lei Complementar os trabalhadores rurais, assim considerados:

I – toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviço a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário;

II – o produtor, proprietário ou não sem empregado, que exerça atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família e exercido em condições de mútua dependência e colaboração.

Parágrafo Único: Equipara-se ao trabalhador rural de que trata o inciso II deste artigo, a esposa, a companheira e os filhos, maiores de 12 anos de idade, sempre que com ele trabalhem em regime de economia familiar.

Art. 7º – Os dependentes dos trabalhadores rurais serão reconhecidos segundo os critérios fixados na Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960 e legislação posterior.

Art. 8º – O custeio das prestações de que trata esta Lei Complementar será atendido pelas seguintes contribuições, obedecidos os limites mínimo e máximo de salário-de-contribuição da previdência social urbana.

I – dos trabalhadores rurais assalariados, na base de 8% (oito por cento) da remuneração percebida;

II – dos trabalhadores rurais de que trata o inciso II do Art. 6º desta Lei Complementar, na base de até 8% (oito por cento) do salário-de-contribuição;

III – da União, de quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e demais despesas de administração geral, bem como eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução do regime previsto nesta Lei Complementar.

§ 1º – Integram, ainda, o custeio do regime previsto nesta Lei Complementar as contribuições previstas no art. 15 da Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, com as alterações da Lei Complementar n. 16, de 30 de outubro de 1973 e mais a contribuição de 2% sobre os lucros anuais das empresas urbanas e rurais.

§ 2º – O recolhimento das contribuições de que trata o inciso II deste artigo, será feito semestralmente,

permitindo, no entanto, mediante carnê próprio, pagamento mensal.

§ 3º – O salário-de-contribuição de que trata o inciso II deste artigo, será fixado nos termos da escala constante do art. 43, do Decreto n. 83.801, de 24 de janeiro de 1979.

[...]

Art. 22 – Revogam-se as disposições em contrário (Contag, 1985, p. 177-190).

Todavia, os trabalhadores rurais categorizados na lei como agricultores em regime de economia familiar se encontravam diante de uma encruzilhada: um regime universal de previdência que englobaria rurais e urbanos, ou um regime especial, que trataria de suas especificidades. A Contag expressava esse dilema no texto do projeto de lei complementar, quando comparamos o *caput* com o artigo 2º. No *caput* está posto de maneira clara o objetivo do projeto de lei, isto é, a extensão do regime de previdência e assistência social urbana aos trabalhadores rurais. No entanto, no artigo 2º, afirma-se que os benefícios estariam assegurados independentemente da contribuição direta do trabalhador, invocando a especificidade do mundo do trabalho rural.

Nesse anteprojeto de lei complementar, devem-se destacar quatro pontos essenciais. O primeiro diz respeito aos benefícios. Aparecendo como primeiro artigo do projeto de Lei, a definição dos benefícios de caráter pecuniário destacava a importância dada pela Contag à necessidade de o texto legal indicar com clareza os direitos previdenciários. Dessa maneira, procurava-se proteger os trabalhadores rurais de interpretações ambíguas da lei, já experimentadas no cotidiano de implementação do Funrural.

Em seguida, vinha a incorporação da mulher, equiparando-a à condição de trabalhadora rural, ainda que, na redação do anteprojeto, fosse utilizado o termo esposa, companheira que trabalhe em regime de economia familiar, significava a possibilidade de aposentadoria para a mulher. Destaca-se, também, a diferenciação de idade mínima entre homem e mulher para acesso à aposentadoria. Como afirmado por Brumer (2002), as mobilizações das mulheres nos anos 1970 e 1980 tornaram imperativa a incorporação destas aos direitos trabalhistas sociais.

Ao imprimir a ideia de que independente de contribuição direta os trabalhadores rurais fariam jus aos benefícios previstos, o artigo 2º do projeto de lei garantia o princípio não-contributivo universalizante, já consagrado com o Funrural. Decorre daí a multiplicidade de fontes de arrecadação sugerida para o custeio da previdência.

Cabe ressaltar a afirmativa de que, em não sendo suficiente a arrecadação prevista, à União compete a complementação financeira necessária para a garantia dos benefícios<sup>10</sup>.

Há aí uma ambiguidade importante no texto legal proposto pela Contag. Embora o *caput* da lei tratasse da extensão aos trabalhadores rurais do regime de previdência e assistência social urbana, o regime não-contributivo sugerido pelo artigo 2º e já praticado pelo Funrural/Prorural produz um segmento beneficiário diferenciado. Na verdade, esse segmento já existia, e a ele não interessava um regime contributivo compulsório. Assim, neste caso, não se trata de estender o sistema urbano aos rurais, mas de aperfeiçoar o experimentado pelo Funrural.

Por fim, o artigo 6º recuperava as discussões sobre a definição de trabalhador rural precedentes ao Estatuto do Trabalhador Rural. Propunha incorporar à categoria trabalhador rural

[...] o produtor, proprietário ou não sem empregado, que exerça atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família e exercido em condições de mútua dependência e colaboração (Contag, 1985, p. 179).

Em outras palavras, a definição do trabalhador rural que durante décadas informou o debate sobre o grau de cobertura da legislação trabalhista e social era novamente apresentada. A incorporação desse segmento à categoria de trabalhador rural tinha implicações para a histórica disputa de base política entre Contag e CNA<sup>11</sup>. Para a Contag, a possibilidade de definição constitucional seria um grande passo adiante nessa disputa.

Isso nos permite afirmar que, durante todo o funcionamento do sistema Funrural/Prorural, a categorização legal desse segmento não como trabalhadores rurais, mas agricultores segurados previdenciários, não era condição satisfatória para a Contag. Politicamente, para a Contag, tal definição era importante. Estava radicada nessa questão a representação legalmente reconhecida da base sindical.

A proposta discutida pela Contag em 1985 foi apreciada e incorporada parcialmente pela Constituinte. Determinados aspectos, como o regime não-contributivo, herdeiro das discussões dos anos 1950, seriam objetos de consenso.

O Presidente Sarney, por intermédio do Ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, submeteu, em 6 de abril de 1987, à apreciação da Câmara Federal o Projeto de Lei, registrado sob o número 60/87, que dispunha “sobre a atualização de benefícios da Previdência Social e outras providências” (Brasil, 1987a, p. 1262). Além de tratar dos valores de determinados benefícios da previdência urbana, o PL incorporava ao escopo de direitos dos trabalhadores rurais, no artigo 3º, o auxílio reclusão e o auxílio doença, no valor de 50% do salário mínimo. No artigo 4º, assegurava a pensão por morte aos dependentes do falecido em data anterior a 26 de maio de 1971.

Todas as emendas apresentadas ao Projeto de Lei que procuravam incluir a vinculação dos benefícios pecuniários ao salário mínimo como piso foram rejeitadas. Em rápida tramitação, em 13 de maio de 1987, o PL foi aprovado. No Senado, o PL 60 teve seu registro de entrada em 15 de maio do mesmo ano e, 11 dias após, foi sancionado pelo Presidente como Lei 7.604, de 26 de maio de 1987.

A argumentação do Poder Executivo expressava a visão hegemônica de que a uniformização de direitos era uma aspiração compartilhada pelo Governo, porém esta precisaria de uma engenharia de ajuste atuarial do sistema, que gradativamente se vislumbraria no horizonte. Adiante trecho da justificativa apresentada pelo Ministro da Previdência e Assistência Social para o envio do Projeto de Lei.

[...] Com uma base de financiamento específica, que exclui a contribuição individual, a Previdência rural limita, em consequência, o plano de benefícios. [...] Oportunamente, sugere-se a gradativa uniformização dos regimes previdenciários rural e urbano. Para isso será necessário uniformizar também a base contributiva, a fim de assegurar o equilíbrio atuarial do sistema e evitar distorções. [...] (Brasil, 1987a, p. 1264).

O Estado reconhecia o mérito da demanda de tratamento igualitário entre rurais e urbanos, porém a lógica bismarckiana do raciocínio previdenciário transferia para um processo gradativo a solução da questão. Se, por um lado, a Lei garantia a continuidade ampliada do Prorural, por outro, assegurava, no artigo 9º, o horizonte gradativo:

Dentro de 120 (cento e vinte) dias o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projetos com objetivo de estabelecer equivalência dos regimes de Previdência Social [...] (Brasil, 1987b, p. 7909).

Ganha centralidade a questão do financiamento

<sup>10</sup> Deriva deste princípio a lógica redistributiva subjacente ao regime de segurados especiais rurais vigente pós-1988. Não esqueçamos que este caráter previdenciário afirmado pela regulamentação da Constituição de 1988 tem origem, pelo menos, nas demandas apresentadas pelo deputado Fernando Ferrari nos anos 1950/1960 (Ferrari, 1963).

<sup>11</sup> Confederação Nacional da Agricultura, criada em 1964, derivada da antiga Confederação Rural Brasileira, era a representante sindical dos interesses patronais, reconhecida pelo Estado no regime militar.

do sistema previdenciário para os rurais. Novamente estava em jogo quem pagaria a conta. O Funrural resolveu a questão transferindo o ônus para o caixa do Estado. O regime de segurados especiais encontraria a mesma solução.

Apesar da derrota representada pela Lei 7.604, a discussão sobre direitos previdenciários urbanos e rurais continuou na Constituinte, especialmente, na Comissão de Previdência. Intensificaram-se no período as manifestações pela previdência rural, com reflexos na Câmara Federal. São inúmeros os discursos<sup>12</sup> de deputados no plenário da Câmara sobre a previdência rural, especialmente, do Rio Grande do Sul, envolvendo parlamentares de partidos diversos, tais como PFL, PMDB, PDT, PT, dentre outros. Os temas norteadores dos discursos são o salário-mínimo como referência para os benefícios e a incorporação da mulher trabalhadora rural.

A proposta defendida pela Contag previa a idade mínima para mulheres de 50 anos e para homens de 55 anos. No entanto, a sugestão apresentada pelo texto da Comissão de Previdência informava 60 anos para mulheres e 65 para homens, em conformidade com a idade mínima requerida para as trabalhadoras e os trabalhadores urbanos. A demanda da Contag não era nova. Na verdade, estava coerente com as reivindicações apresentadas nos anos 1970 quando da criação do Prorrural regulamentando o Funrural.

O parecer do relator<sup>13</sup> da comissão que discutiu e sugeriu o texto constitucional relativo à previdência social tratava o tema da seguinte maneira:

Proposta de Texto Constitucional do Capítulo Saúde e Seguridade Social. Benefícios reivindicados pelos trabalhadores rurais:

- 1 – Aposentadoria por tempo de serviço ou por idade aos 55 anos para o homem e 50 para a mulher;
- 2 – Auxílio doença;
- 3 – Auxílio reclusão;
- 4 – Pensão por morte;
- 5 – Salário-família;
- 6 – Salário-maternidade;
- 7 – Abono de permanência em serviço;
- 8 – Aposentadoria para a Trabalhadora Rural;
- 9 – Auxílio natalidade;
- 10 – Acidente do trabalho.

Parecer

Emenda acolhida parcialmente quanto ao mérito, nos termos do substitutivo do relator. Pela Aprovação parcial (Brasil, 2006, p. 1306).

<sup>12</sup> Nos anos 1986 e 1987 foram identificados vinte discursos de deputados na Câmara Federal tratando da temática previdenciária rural. Fonte: Síntese de Discursos dos Parlamentares do Serviço de Taquigrafia da Câmara Federal (1986 a 1988), disponibilizado em formato Word for Windows, em 2006.

<sup>13</sup> Deputado Vicente Bogo, PMDB (RS).

A previdência social para os trabalhadores rurais encontrou acolhida na Constituinte 1987/1988. O discurso do então deputado federal pelo PMDB Mário Covas anunciava em 1/3/1988 a declaração de voto da bancada do partido à “garantia dos benefícios da previdência social ao produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal” (Brasil, 1988a, p. 7828). Em mês subsequente, os partidos PDS, PDT, PTB e PFL anunciaram que apresentariam emenda garantindo a “extensão à trabalhadora rural dos benefícios da previdência social”, evidenciando o posicionamento favorável daquela bancada ao tema previdenciário rural (Brasil, 1988b, p. 1503). Somadas as posições favoráveis à previdência para os trabalhadores rurais dos partidos PT, PC do B, PSB, criou-se um ambiente favorável à aprovação do texto constitucional, que conheceríamos como artigo 202.

Apesar da diferença entre a idade mínima desejava pela Contag e a aprovada, o texto constitucional foi publicado em 05 de outubro de 1988, com a seguinte redação do artigo 202:

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

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal; [...] (Brasil, 1988c).

O texto constitucional acima citado assegurou as reivindicações do movimento sindical, incorporou a diferenciação de idade entre urbanos e rurais e entre homens e mulheres e assumiu claramente as especificidades de mundo do trabalho rural<sup>14</sup>, com tratamento diferenciado em relação aos agricultores em regime de economia familiar.

No que concerne à previdência social, a definição constitucional jogou por terra a argumentação de igualdade jurídica nas relações de trabalho urbanas e rurais. Como nota Vianna (2001), a Constituição de 1988 mantinha espírito de proteção universal e equânime, associada às especificidades de determinadas áreas.

<sup>14</sup> Em trabalho intitulado *Os trabalhadores rurais e a constituinte*, José Graziano da Silva tratou da centralidade da questão fundiária e de como uma reforma agrária impactaria de maneira distinta pequenos produtores familiares e rendeiros. Sua afirmação das especificidades do trabalho rural permite-nos sugerir que essa preocupação, naquele momento, também envolvia o debate sobre direitos sociais e trabalhistas. Ver Graziano da Silva (1986). Como nos mostram Coradini (1988) e Brumer (2002), a questão previdenciária também se situou na pauta de mobilizações do período da constituinte, entre 1987/1988.

## Conclusão

A Contag foi vitoriosa com a Constituição de 1988, pois esta reafirmou a diferenciação de tratamento dispensada aos trabalhadores não-assalariados, em regime de economia familiar, inscrita no Estatuto do Trabalhador Rural e defendida de maneira ambígua pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

Em relação ao valor dos benefícios, a lei ficou vaga. Ao inferir que o direito está assegurado nos termos da lei, o artigo sugere ou a lei em vigor ou uma nova a ser inscrita. O artigo faz menção ao valor do benefício calculado sobre o salário contribuição. Garantia-se aos trabalhadores rurais assalariados uma equivalência aos urbanos. Mas e aos agricultores, garimpeiros e pescadores, homens e mulheres, que exercem suas atividades em regime de economia familiar ou pesca artesanal? A estes, os termos da lei.

A Lei em vigor, naquele momento, era a 7.604, que assegurava o já garantido e experimentado há anos pelo Prorrural. Portanto, para a imensa maioria não-assalariada, os ganhos com o texto constitucional, até aquele momento, foram a incorporação da mulher, a redução de cinco anos na idade mínima em relação aos urbanos, a manutenção do regime não-contributivo. O valor mínimo do benefício continuaria a metade do pago ao trabalhador urbano.

Estava claro para os trabalhadores rurais que o texto constitucional, da maneira como foi publicado, representava, para a maioria da população rural, ganhos pouco expressivos, do ponto de vista econômico. Expressava, ainda, a manutenção da desigualdade entre rurais e urbanos, consagrada no Prorrural.

Depois de quatro anos de mobilizações e reivindicações de que são criadas as Leis 8.212 e 8.213, em 1991, caracterizadas como regulamentação do texto constitucional relativo à previdência social, é que o regime de segurados especiais, tal como conhecemos hoje, foi assegurado.

As Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, instituíram, respectivamente, o Plano de Custeio e o Plano de Benefícios da Previdência Social, regulamentando o Artigo 202 da Constituição Federal de 1988. Os trabalhadores rurais assalariados, assim como os urbanos, foram incluídos como Empregados, com suas relações de trabalho e previdência reguladas pela CLT. Criou-se o Segurado Especial, garantindo aposentadoria, pensão e auxílios, aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, homens aos 60 anos e mulher aos 55 anos, com o valor fixado em um salário mínimo.

Dessa maneira, a Constituição de 1988 e sua legislação regulamentadora mantinham os princípios preconizados pelo Estatuto do Trabalhador Rural. O ETR atribuía caráter específico aos assalariados, denominando-os Trabalhador Rural. Agora estes são considerados Empregados, tal como os urbanos. Os não-assalariados, não sendo considerados Trabalhadores Rurais pelo ETR, tinham acesso à previdência por meio do Funrural/Prorrural, por serem considerados segurados. Agora, são Segurados Especiais.

## Referências

- ALEXANDER, J.C. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *RBCS*, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 5-31, 1998.
- BARBOSA, R.S. *Entre igualdade e diferença: processos sociais e disputas políticas em torno da previdência social rural no Brasil*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 14 abr. 1987a.
- BRASIL. Senado Federal. Lei nº 7.604, de 26 de maio de 1987. Dispõe sobre a atualização de benefícios da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 maio 1987b.
- BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 1 mar. 1988a.
- BRASIL. *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 abr. 1988b.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Editora do Congresso Nacional, 1988c.
- BRASIL. Senado Federal. *Bases históricas do Congresso Nacional*. Brasília, 2006.
- BRUMER, A. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 50-81, 2002.
- CONTAG-Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. *Anais do 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais*, Brasília, 25 a 30 de maio, 1985.
- CORADINI, O.L. *Representações sociais e conflitos nas políticas de saúde e previdência social rural*. 1988. Tese (Doutorado em Antropologia Social)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.
- DELGADO, G.C.; CARDOSO, J.C. *Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.
- FAVARETTO, A.S. *Agricultores, trabalhadores: estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT*. 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- FERRARI, F. *Escravidão da terra*. Rio de Janeiro: Globo, 1963.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Os trabalhadores rurais e a constituinte. In: CEDI-Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Org.). *Dossiê constituinte II*:



as grandes questões nacionais e as propostas populares. Rio de Janeiro: CEDI, 1986. p. 107-110

MEDEIROS, L.S. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MEDEIROS, L.S. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In: CHEVITARESE, A.L. (Org.). *O campesinato na história*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 151-181.

OLIVEIRA, U.A. *A geografia das lutas no campo*. São Paulo: Edusp, 1989.

RICCI, R. *Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1999.

SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, J. *Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHWARZER, H. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará. *Estudos*

*Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 14, p. 72-102, 2000.

VIANNA, M.L.W. *Travessia: da abertura à constituinte*. Rio de Janeiro: Livraria Taurus, 1986.

VIANNA, M.L.W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, M.I.S.; POTYARA, A.P.P. (Org.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 173-195.

*Received on April 30, 2008.*

*Accepted on October 17, 2008.*

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.