



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

GILVÂNKLIM MARQUES DE LIMA

**A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS
AGRICULTORES FAMILIARES SOB A ÓTICA DA
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA
EXPERIÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL
DE CAMPINA GRANDE/PB (2016-2018)**

**JOÃO PESSOA (PB)
2020**

GILVÂNKLIM MARQUES DE LIMA

**A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS
AGRICULTORES FAMILIARES SOB A ÓTICA DA
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA
EXPERIÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL
DE CAMPINA GRANDE/PB (2016-2018)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Ciências Jurídicas sob orientação do **Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto**.

Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento

Linha de Pesquisa: Inclusão social, proteção e defesa dos Direitos Humanos.

**JOÃO PESSOA (PB)
2020**

Catálogo na publicação
Seção de Catálogo e Classificação

L732i Lima, Gilvânklm Marques de.

A inclusão previdenciária dos agricultores familiares sob a ótica da Análise Econômica do Direito e da experiência do Juizado Especial Federal de Campina Grande/PB (2016-2018) / Gilvânklm Marques de Lima. - João Pessoa, 2020.

191 f.

Orientação: Fredys Orlando Sorto.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Direito previdenciário. 2. Agricultor familiar - Inclusão previdenciária. 3. Análise econômica - Direito. 4. Seguridade social - Trabalhadores rurais.

I. Sorto, Fredys Orlando. II. Título.

UFPB/BC

CDU 349.3(043)

GILVÂNKIM MARQUES DE LIMA

**A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES SOB A
ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA EXPERIÊNCIA DO
JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE CAMPINA GRANDE/PB (2016-2018)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Ciências Jurídicas sob orientação do **Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto**.

Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Inclusão social, proteção e defesa dos Direitos Humanos.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto
Orientador

Prof.^a Dr.^a Lorena de Melo Freitas
Membro interno

Prof.^a Dr.^a Renata Ribeiro Rolim
Membro interno

Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho
Membro externo

Prof. Dr. Orione Dantas de Medeiros
Membro externo

Prof. Dr. Bruno Teixeira de Paiva
Membro externo

Aos meus pais, Cícera (*in memoriam*) e Eduardo, agricultores familiares, que desde a infância testemunharam os percalços e incertezas da atividade.

À minha esposa Thaíse e ao meu filho Daniel Artur, com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus por me haver concedido o dom da vida, a capacidade e a oportunidade de concluir este trabalho.

À minha esposa Thaíse pelo amor, amparo e apoio que sempre me dispensou. Ao meu filho Daniel Artur, por todas as alegrias que me proporciona diariamente.

Aos meus pais, Cícera (*in memoriam*) e Eduardo, externo minha gratidão por me terem, em sua simplicidade, concedido a educação necessária para trilhar os caminhos do existir.

À minha tia Zária, pelo apoio que me concedeu nos meus primeiros anos de vida e de formação educacional.

Às minhas irmãs, sobrinhos, sogros, cunhados e demais familiares que me são próximos, por me dispensarem o acolhimento necessário à felicidade do ser humano.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto, pela paciência, suporte na produção deste trabalho, correção minuciosa de suas versões preliminares e pelas críticas e sugestões apresentadas, sem, no entanto, comprometer a liberdade que me concedeu para construir os posicionamentos ora defendidos.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba pelos ensinamentos que me foram proporcionados e pelas instigantes discussões em sala de aula, bem como aos meus colegas de curso pela boa convivência e amizade que me foram dispensadas.

Por fim, externo minha gratidão ao Prof. Dr. Bruno Teixeira de Paiva pelo auxílio na correção da versão preliminar desta tese e à Prof.^a Dr.^a Lorena de Melo Freitas, pelas sugestões que me concedeu no tocante ao marco teórico utilizado.

RESUMO

A tese, dividida em cinco capítulos, objetiva analisar se o formato de inclusão previdenciária aplicado, atualmente, aos agricultores familiares, é adequado (ou não) às necessidades de proteção dessa categoria de trabalhadores em face dos principais riscos sociais a que se expõe. O modelo em discussão tem como marco constitucional a equiparação entre os trabalhadores urbanos e rurais, com a previsão, no entanto, de que os últimos, quando exercerem a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, efetivarão o recolhimento de contribuições para o custeio da Seguridade Social com base tributável incidente sobre resultado da comercialização da produção. A Lei nº. 8.213/1991, ao regulamentar o mandamento constitucional e definir o plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), rotulou essa categoria de segurado como especial e estabeleceu que para ela a comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias é dispensável para assegurar a filiação previdenciária, desde que haja comprovação do exercício da atividade que legitima o enquadramento durante a carência do benefício pretendido. Isso tem levado à coincidência entre a inscrição do trabalhador e a solicitação da prestação previdenciária. O trabalho foi desenvolvido com base em pesquisa documental junto ao Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB), com adoção do marco temporal compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018. Foram aplicadas as técnicas de amostragem probabilística de natureza aleatória simples. Durante a análise dos dados, buscou-se identificar os principais pontos controvertidos vinculados às regras previdenciárias direcionadas aos agricultores familiares. Como problema de pesquisa, questionou-se se o formato de enquadramento previdenciário dos agricultores familiares atende (ou não) às necessidades de proteção do público a que se destina. Como hipótese de partida, apontou-se que a falta de observância de critérios objetivos quanto à acomodação previdenciária, a vulnerabilidade às fraudes e a incapacidade de assegurar proteção durante as intempéries climáticas, tornam o modelo inadequado ao fim a que se propõe. Adotou-se os métodos de abordagem indutivo e histórico-dedutivo no desenvolvimento do raciocínio. Os métodos de procedimento aplicados foram o histórico, o hermenêutico, o estatístico e o estudo de caso. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a documentação direta e a indireta. A Análise Econômica do Direito (AED), com foco na avaliação consequencialista da norma jurídica e o pragmatismo cotidiano sustentado por Richard A. Posner serviram de marco teórico para a pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultor familiar. Inclusão previdenciária. Pragmatismo cotidiano. Análise Econômica do Direito.

ABSTRACT

This thesis, which is divided into five chapters, aims to analyze whether or not the format of social security inclusion currently applied to family farmers is appropriate to the protection needs of that category of workers considering the major social risks to which they are exposed. The constitutional framework of the model herein discussed is the equalization between urban and rural workers, which provides that the contributions to social security paid by the rural workers — when conducting their rural activity either individually or in the family farming regime — shall be calculated on the outcome of commercialization of their production. While Law nº. 8.213/1991 regulated the constitutional order and defined the welfare plan of the general social security system, it labeled rural workers a special category and determined that they need not prove having paid their social security contributions to ensure their social security rights, as long as they can prove having conducted the activity that legitimizes their right to their intended benefit. This has led to the coincidence between the workers' registration and their application for the social security. This work was developed as a document research with the Federal Special Court (*Juizado Especial Federal*) of Campina Grande, State of Paraíba, between January 1st, 2016 and December 31, 2018. We applied the simple random probability sampling techniques. During data analysis, we sought to identify the main controversial issues related to the social security rules directed to family farmers. As the research problem, we questioned whether or not the social security classification of family farmers meets their protection needs. Our starting hypothesis indicated that not meeting the objective criteria regarding social security classification; the vulnerability to fraud; and the inability to ensure protection during adverse weather events render the model inadequate considering its intended purpose. We adopted inductive and historical-deductive methods to develop our line of thought. We applied historical, hermeneutical, and statistical procedural methods, as well as case study. The research techniques used were direct and indirect documentation. The Economic Analysis of Law (EAL), focusing on the consequentialist evaluation of the legal norm and the everyday pragmatism sustained by Richard A. Posner served as the theoretical framework for this research.

KEYWORDS: Family farmers. Social security inclusion. Everyday pragmatism. Economic Analysis of Law.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AED – Análise Econômica do Direito

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal

CC – Código Civil

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

DAP – Documento de Aptidão ao PRONAF

DIAC – Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

DIAT – Documento de Apuração do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

IAPB – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

ITR – Imposto Territorial Rural

JEF – Juizado Especial Federal

LC – Lei Complementar

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PB – Paraíba

PBC – Período Básico de Cálculo

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMI – Renda Mensal Inicial

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

§ – Parágrafo

SUMÁRIO

Introdução.....	12
1 A evolução histórica da inclusão previdenciária dos agricultores familiares no Brasil	17
1.1 Fase colonial, desenho fundiário e monocultura	17
1.2 O surgimento das pequenas propriedades rurais e a origem dos agricultores familiares.....	20
1.3 A formação da Previdência Social e o processo de inclusão dos trabalhadores rurais na proteção social do Estado	23
1.4 A incorporação dos agricultores à Previdência Social e a expansão do sindicalismo rural	30
2 Modelo de inclusão previdenciária dos agricultores familiares sob a Constituição Federal de 1988	36
2.1 O conceito de segurado especial.....	38
2.1.1 Relacionamento com a terra explorada	39
2.1.1.1 Proprietário rural.....	40
2.1.1.2 Usufrutuário.....	41
2.1.1.3 Possuidor	41
2.1.1.4 Assentado	43
2.1.1.5 Parceiro ou meeiro outorgados	43
2.1.1.6 Comodatário e arrendatário	46
2.1.1.7 Seringueiro ou extrativista vegetal e pescador artesanal	47
2.1.2 Local de residência do agricultor familiar	48
2.1.3 Área do imóvel rural no qual a atividade é praticada	50
2.1.4 Critério etário para enquadramento como segurado especial	53
2.1.5 Exercício da atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar	57
2.1.6 Diversificação das atividades produtivas (pluriatividade) como forma de assegurar o desenvolvimento socioeconômico do agricultor familiar.....	60
2.2 O modelo contributivo aplicado aos segurados especiais	64
2.3 Modelos de seguridade rural.....	69
2.4 Modelo de incorporação previdenciária dos agricultores familiares no Brasil	72
2.4.1 O empregado rural	73
2.4.2 O contribuinte individual.....	75
2.4.2.1 Enquadramento previdenciário dos "boias-frias"	75
2.5 Benefícios devidos aos segurados especiais e sua qualificação como assistenciais ou previdenciários.....	80
2.6 A comprovação do exercício da atividade rurícola pelos agricultores familiares	89
3 O perfil das demandas do Juizado Especial Federal de Campina Grande.....	97
3.1 Perfil da movimentação processual do Juizado Especial Federal de Campina Grande entre os anos de 2016 e 2018.....	98

3.2 Procedimento de seleção da amostra e coleta dos dados.....	99
3.3 Discussão dos dados coletados	101
3.3.1 A influência do gênero no acesso aos benefícios previdenciários pelos agricultores familiares	102
3.3.2 Recolhimento de contribuições previdenciárias.....	104
3.3.3 Local de residência	108
3.3.4 Exercício de atividade diversa da agricultura.....	110
3.3.5 Meios de prova da atividade rural	114
4 A elaboração de normas socialmente eficientes segundo a Análise Econômica do Direito e o pragmatismo cotidiano de Richard A. Posner	124
4.1 Interdisciplinaridade entre o Direito e a Economia.....	128
4.2 A Análise Econômica do Direito: origem, conceitos e finalidade	130
4.3 Análise Econômica do Direito sob a ótica de Richard A. Posner	138
4.4 Análise consequencial como fator de equilíbrio na aplicação do Direito	143
5 A inclusão previdenciária dos agricultores familiares sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito.....	149
5.1 A inclusão previdenciária dos agricultores familiares: principais dificuldades	153
5.2 Proposições de aperfeiçoamento do formato de inclusão previdenciária dos agricultores familiares	160
5.2.1 Caracterização do subjetivismo no enquadramento previdenciário dos agricultores familiares	161
5.3 Propostas para reformular o enquadramento previdenciário dos agricultores familiares	166
Conclusões.....	179
Referências	183
Anexo I: Composição da amostra extraída do Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB).....	191
Anexo II: Movimentação processual do Juizado Especial Federal de Campina Grande(PB) durante o marco temporal pesquisado (01/01/2016 a 31/12/2018)	193

INTRODUÇÃO

A inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais brasileiros é recente. O Decreto-Lei nº. 4.682/1923 (Lei Eloy Chaves), apontado como o marco inicial da estruturação do sistema previdenciário no país, não fez referência aos trabalhadores do campo, que permaneceram ignorados durante quarenta anos, até a edição da Lei nº. 4.214/1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), que buscou assegurar um conjunto básico de direitos a esses trabalhadores.

O modelo de custeio previsto na Lei nº. 4.214/1963, consistente na destinação de 1% (um) por cento do valor da comercialização dos produtos agropecuários ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), a fim de subsidiar a concessão de benefícios aos rurícolas, produziu baixa arrecadação e levou o governo a suspender a manutenção de benefícios como aposentadorias e pensões, de modo que a cobertura projetada inicialmente ficou restrita à assistência à saúde.

O fracasso da tentativa de inclusão previdenciária dos rurícolas pela Lei nº. 4.214/1963 ensejou a edição da Lei Complementar nº. 11/1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). Tal legislação disciplinou sistema limitado de assistência ao rurícola, com previsão de conceder aposentadoria apenas ao chefe ou arrimo de família. Aos demais integrantes do grupo familiar, foi assegurado somente a perspectiva de usufruto do benefício de pensão por morte. Além disso, os benefícios concedidos aos trabalhadores do campo foram limitados ao teto de meio salário mínimo.

Com isso, o processo de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais somente avançou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uniformidade e equivalência de benefícios e serviços em favor das populações rural e urbana e definiu para aqueles que exercem atividades rurícolas em regime de economia familiar um modelo contributivo diferenciado para o financiamento da Seguridade Social. Para tanto, adotou como base de cálculo o resultado da comercialização daquilo que produzem (CF, art. 194, II e art. 195, §8º).

Como o exercício dos direitos previdenciários pelos trabalhadores rurais demandava regulamentação legal, foi a partir da edição da Lei nº. 8.213/1991, que os benefícios e serviços devidos aos trabalhadores do campo foram definidos de forma clara, o que fez do diploma normativo em apreço o marco efetivo da inclusão desse público no sistema previdenciário balizado pela Constituição de 1988.

Os pequenos agricultores que laboram individualmente ou em regime de economia familiar, bem como os pescadores artesanais e, originariamente, os garimpeiros (excluídos do regime contributivo diferenciado pela EC nº. 20/1998) foram enquadrados no Regime Geral de Previdência Social na categoria de segurados especiais pela Lei nº. 8.213/1991. A Lei nº. 8.212/1991 fixou a alíquota de contribuição equivalente a 2% incidente sobre o resultado da comercialização da produção como contrapartida a ser arcada por esses segurados para acesso aos benefícios previdenciários. Ressalvou-se, no entanto, que ocorrendo o exercício de atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar devidamente comprovada durante o período de carência do benefício almejado, a prestação previdenciária, no valor de um salário mínimo, seria devida independente do recolhimento de contribuição.

A Lei nº. 11.718/2008 ampliou o conceito de segurado especial, com o esclarecimento de que a acomodação na categoria não será perdida mesmo se houver a contratação eventual de empregados, a exploração turística da propriedade ou o desempenho de atividades econômicas diversas da principal, desde que não ultrapassado o limite temporal de 120 dias durante o ano (Lei nº. 8.213/1991, art. 11, VII, §8º, II e §9º, III).

O acesso aos benefícios previdenciários pelos agricultores familiares, todavia, enfrenta percalços. As incertezas oriundas do modelo contributivo adotado, baseado no resultado comercial da produção (num segmento econômico no qual pouco excedente se produz e o eventualmente existente é comercializado de maneira informal), enseja baixo volume de arrecadação e dificulta a comprovação da qualidade de segurado por essa categoria, o que tem elevado a necessidade de ajuizamento de demandas em busca de direitos previdenciários por esses trabalhadores.

O cotidiano de uma vara de Juizado Especial Federal localizada em região na qual existem muitos agricultores familiares evidencia as dificuldades enfrentadas por esses trabalhadores quando buscam proteção previdenciária, bem como descortina a viabilidade de fraudes em detrimento do sistema, pois a comprovação da qualidade de segurado, com base no exercício da atividade durante a carência da prestação, possibilita que indivíduos que não exercem atividade rural busquem amparo com fundamento nas regras previdenciárias aplicadas aos segurados especiais.

Com a finalidade de analisar o modelo de inclusão previdenciária na categoria dos segurados especiais dos agricultores familiares, a partir do método indutivo, efetivou-se pesquisa documental direta por amostragem no acervo processual do Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB), no qual há presença importante de demandas ajuizadas por

supostos agricultores familiares em busca da concretização de direitos previdenciários. A pesquisa adota o marco temporal compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018 porque, embora seja recente, o acervo de demandas ajuizadas no período já se encontra, na quase totalidade, com a tramitação processual concluída, o que possibilita a compreensão dos principais pontos controvertidos em relação ao tema na atualidade.

A pesquisa foi desenvolvida junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba na área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, vinculada à linha de pesquisa inclusão social, proteção e defesa dos Direitos Humanos do doutorado.

Como problema de pesquisa, foi questionado se o modelo atualmente aplicado aos agricultores familiares é adequado (ou não) às suas necessidades de proteção previdenciária. Como hipótese de partida, considerou-se que o volume de judicialização envolvendo o tema, a vulnerabilidade do modelo a fraudes e a desconsideração das implicações da variável climática como fator de risco social a demandar proteção, evidenciam fragilidades do modelo de inclusão previdenciária dos agricultores familiares que reclamam correção.

Os pontos estratégicos para o aperfeiçoamento do modelo de inclusão previdenciária dos agricultores familiares englobam o acompanhamento da vida laboral, a ruptura da subjetividade que ainda impera no enquadramento previdenciário desses trabalhadores e a formulação de políticas que assegurem renda mínima quando a produção agrícola restar comprometida por intempéries climáticas.

Na parte documental direta da pesquisa, a metodologia adotada foi a seguinte: foram selecionados, de acordo com as regras de amostragem probabilística de natureza aleatória simples, dez processos ajuizados e concluídos durante cada ano integrante do recorte temporal utilizado. Formada a amostra, realizou-se o estudo individualizado de cada processo, com a finalidade de obter a visão geral dos pontos controversos submetidos ao Judiciário pelos agricultores familiares em relação à concretização de direitos previdenciários.

Aplicou-se o método de abordagem indutivo, mediante o qual se buscou, a partir das controvérsias verificadas nos processos judiciais integrantes da amostra, identificar as fragilidades do modelo e as possíveis soluções que poderiam ser aplicadas. Também se recorreu ao método de abordagem histórico-dedutivo, com o objetivo de apresentar propostas de aperfeiçoamento concatenadas com o histórico de inclusão previdenciária dos agricultores familiares, sem incorrer nos equívocos cometidos no passado.

Como métodos de procedimento foram utilizados o histórico, o hermenêutico, o estatístico e o estudo de caso. Por meio do método histórico, avaliou-se a formação sociocultural dos agricultores brasileiros, com identificação das origens de sua organização social, bem como das alterações dos modelos assistencial e previdenciário destinados a acomodar essa categoria ao longo do tempo. O método hermenêutico foi adotado para interpretar as normas do sistema previdenciário aplicado aos agricultores familiares. O método estatístico propiciou a reunião e a sistematização dos dados coletados durante a pesquisa, para viabilizar a interpretação deles.

Utilizou-se o estudo de caso na avaliação dos processos selecionados para a composição da amostra com a finalidade de permitir a extração detalhada de informações individualizadas dos feitos.

Como técnicas de pesquisa, empregou-se a documentação direta e a indireta. A primeira propiciou a coleta e o tratamento dos dados extraídos do Sistema de Controle Processual do Juizado Especial Federal de Campina Grande no lapso temporal pesquisado. A segunda técnica, por sua vez, foi adotada em relação aos dados já coletados e tratados por institutos de pesquisa. Manejou-se também a bibliografia e a jurisprudência produzidas a respeito do tema previamente selecionadas.

A Análise Econômica do Direito, em especial as ferramentas que possibilitam a avaliação das consequências das normas jurídicas, serviu como marco teórico da pesquisa. Buscou-se, por meio desse referencial teórico, analisar as deficiências e as possíveis soluções aplicáveis ao modelo de inclusão previdenciária dos agricultores familiares, com o foco direcionado para as consequências das orientações normativas adotadas.

A tese se encontra dividida em cinco capítulos. No primeiro deles, é abordada a formação do desenho fundiário do país, constituído a partir da implantação de grandes estruturas agrárias especializadas no cultivo de produto exclusivo voltado ao mercado externo. Apontam-se as origens históricas dos agricultores familiares, bem como são apresentadas as diversas fases percorridas na inclusão tardia desses trabalhadores nas regras de acolhimento assistencial e previdenciário formuladas pelo Estado antes da Constituição de 1988.

O segundo capítulo traz a exposição das regras previdenciárias atualmente aplicadas aos agricultores familiares, com a indicação das características da base contributiva diferenciada que a Constituição Federal estabeleceu para esses segurados, os benefícios que eles podem acessar e a forma de comprovação do exercício da atividade. No tópico, também

são apontadas as principais lacunas e questionamentos em torno da funcionalidade e da eficiência do modelo.

No terceiro capítulo são exibidos e interpretados os dados coletados de processos integrantes do acervo do Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB), selecionados como representativos de controvérsias envolvendo a discussão de acesso a direitos previdenciários por agricultores familiares, durante o recorte temporal pesquisado.

No quarto capítulo é apresentado o marco teórico da pesquisa, vinculado à Análise Econômica do Direito (AED) e ao pragmatismo cotidiano defendido por Richard A. Posner, com exposição da origem, principais conceitos da AED e as razões pelas quais o estudo do Direito, com foco nas possíveis consequências da norma, produz resultados mais consistentes do que o formalismo.

E, por fim, no quinto capítulo, a partir da orientação conceitual provida pelo marco teórico, são detalhados os principais obstáculos enfrentados cotidianamente pelos agricultores familiares na busca pela concretização de direitos previdenciários. Também são expostas as soluções possíveis que, se adotadas, são capazes de equacionar as dificuldades identificadas.

1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL

A discussão em torno de um modelo de proteção previdenciária dos agricultores familiares é recente. Embora a atividade agrícola tenha constituído pilar importante na formação econômica do Brasil, os trabalhadores do campo ficaram desamparados da atenção do Estado durante a maior parte do tempo. Inicialmente, na condição de escravos, os trabalhadores foram considerados parte integrante da propriedade rural. Posteriormente, com a abolição formal da escravidão, continuaram, em grande parte, submissos aos latifundiários, tendo a sua força laboral explorada de forma muito semelhante ao trabalho escravo.

Os trabalhadores rurais, essenciais ao desenvolvimento econômico nacional, permaneceram invisíveis para o Estado ao longo de séculos, alcançados por regras de previdência ou assistência social de forma tardia comparados aos trabalhadores urbanos, embora o Brasil tenha sido, ao longo de sua história, país essencialmente agrícola, com a maior parte de sua população residente, até meados do século XX, na zona rural.

Para compreender o processo de construção do modelo previdenciário destinado aos agricultores familiares, é importante realizar um apanhado histórico das formas como o trabalho rural foi organizado ao longo do tempo, produzindo reflexos na construção do processo de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais¹. É isso que será feito nas linhas subsequentes.

1.1 FASE COLONIAL, DESENHO FUNDIÁRIO E MONOCULTURA

A atividade agrícola, baseada em um produto específico voltado ao mercado externo, caracterizou a economia brasileira desde o início do processo de colonização. Inicialmente, houve uma fase essencialmente extrativista, imediatamente seguida pelo cultivo de produto exclusivo destinado à exportação, em movimento de ciclos, utilizados para demarcar as fases do desenvolvimento econômico brasileiro.

Com o descobrimento e ocupação do território brasileiro por Portugal no início do século XVI, a primeira atividade econômica, de caráter extrativista, consistiu na exploração

¹ Para isso, a utilização do método histórico-dedutivo se mostrou importante. Ele, segundo argumenta Bresser-Pereira (2009, p. 163-165), propicia a compreensão ampla dos fenômenos sociais estudados, por ter a observação de acontecimentos prévios como pressuposto para a definição de modelos conectados com a realidade o que, segundo ele, não é viabilizado pelo método hipotético-dedutivo, preocupado excessivamente com o formalismo e a perfeição teórica, o que acaba por deixar de lado o mundo dos fatos como indutor primário da investigação.

de madeira, especialmente do pau-brasil², que inspirou o nome das próprias terras descobertas. Nesse primeiro modelo de exploração do território recém descoberto pelos portugueses, os colonizadores praticavam escambo com os indígenas residentes, com a permuta das toras de pau-brasil por produtos de baixo valor comercial na Europa, mas bastante apreciados pelos indígenas, como machados, espelhos, pentes e similares. Como contrapartida, os indígenas se responsabilizavam por cortar e transportar a madeira até o local de embarque para a Europa.

O extrativismo do pau-brasil perdurou durante os primeiros trinta anos subsequentes à chegada dos portugueses, período durante o qual o processo de ocupação territorial, mediante o estabelecimento de colônias de povoamento, foi ignorado. Esse modelo de exploração começou a ser alterado com a queda de demanda do pau-brasil na Europa e a divisão da costa brasileira em capitanias hereditárias, confiadas a dignitários portugueses que, em troca da concessão territorial recebida da Coroa Portuguesa, assumiam o encargo de distribuir terras e promover a ocupação e exploração econômica do território, tornando-o produtivo.

A divisão do território em capitanias hereditárias veio acompanhada de obrigações impostas aos donatários dessas grandes faixas de terras inexploradas, sendo a doação de sesmarias a colonos interessados em desenvolvê-las economicamente uma das principais atribuições assumidas. Serra (2003, p. 232), explica que o modelo de doação de porções territoriais em forma de sesmarias era uma prática portuguesa já bastante antiga e que se caracterizava pela obrigação do sesmeiro de explorar o lote que lhe fora confiado, sob pena de ser removido de sua posse. Esse costume, segundo ele, conhecido em Portugal desde os tempos do reinado de D. Afonso II, converteu-se em lei escrita em 26 de maio de 1375³. O principal objetivo desse modelo de doação de terras era obrigar o sesmeiro a "[...] trabalhar a terra, por si ou por terceiros, pagando à Coroa a sexta parte dos frutos, chamada na época de sesma".

² Prado Jr. (2012) aponta que a "[...] primeira concessão relativa ao pau-brasil data de 1501 e foi outorgada a um Fernando de Noronha (que deixou seu nome a uma ilha do Atlântico que hoje pertence ao Brasil), associado a vários mercadores judeus. A concessão era exclusiva, e durou até 1504. Depois dessa data, por motivos que não são conhecidos, não se concedeu mais a ninguém, com exclusividade, a exploração da madeira, que passou a ser feita por vários traficantes."

³ Segundo Freyre (2006, p. 291), "[...] a lei de sesmarias de D. Fernando, promulgada em 1375, tentou enfrentar os dois problemas (do Brasil - Colônia). O do latifúndio e o do êxodo de trabalhadores do campo para as cidades. Contra o latifúndio, pelo esbulho do proprietário que por incúria ou falta de meios deixasse inproveitadas as terras aráveis". A intenção da Coroa foi viabilizar a exploração econômica das novas terras, razão pela qual decidiu punir os agraciados com extensos lotes que não diligenciaram no sentido de dar-lhes destinação produtiva.

O processo de distribuição de terras por meio de sesmarias marca o início do desenho fundiário do território brasileiro. Diniz (2005), explica que os registros de terras surgiram logo após a instituição das capitanias hereditárias e a subsequente doação de sesmarias, sendo datados de 1534 os registros mais antigos desse modelo de repartição de terras. Segundo ela, uma das obrigações a serem atendidas pelos donatários das capitanias hereditárias era a distribuição de oitenta por cento do território da capitania por meio de sesmarias, que deveriam contemplar colonos interessados no cultivo da terra. No entanto, mesmo de maneira irregular, muitos sesmeiros optaram pelo arrendamento de suas terras a pequenos lavradores, que passaram a se comportar como posseiros, cuja situação jurídica veio a ser reconhecida por meio do Alvará Régio de 1795. Em 1822, de acordo com ela, suspendeu-se a concessão de novas sesmarias, o que acabou por beneficiar os colonos que cultivavam as terras, cuja propriedade lhes foi garantida pela Constituição Imperial de 1824.

A centralização da atividade econômica em apenas um produto gerava inconvenientes. A queda de demanda desse item no mercado internacional era responsável por impulsionar a substituição dele por outro com melhor aceitação externa, fazendo a região na qual o cultivo se desenvolvera entrar em profunda crise econômica e social. Com isso, a economia brasileira desenvolveu-se, durante a fase colonial e mesmo após independência, segundo ciclos econômicos, cada um deles alicerçado no produto que dominava as exportações, muitas vezes acompanhado de atividades econômicas secundárias, praticadas, em geral, para oferecer suporte ao desenvolvimento da atividade monocultora.

Brum (1998, p. 130-139), aponta os ciclos econômicos do pau-brasil, açúcar, ouro, diamante e café e os ciclos secundários do gado, fumo, algodão, borracha e cacau como os principais vivenciados pela economia brasileira nas fases colonial e pós-independência, o que alcançou, até mesmo, o início da República proclamada em 1889. A monocultura transformou as sesmarias distribuídas em latifúndios, o que provocou concentração fundiária, na qual as pequenas propriedades ocuparam papel secundário durante séculos.

A própria vida social, até o período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial (quando se iniciou a fase de industrialização), girava em torno dos grandes latifúndios. A vida nas cidades, conforme demonstra Holanda (2014, p. 85-109), era secundária e durante o período colonial somente assumia alguma relevância nas festividades, em especial as religiosas. Fora de tais períodos, a elite social e econômica passava a maior parte do tempo nas grandes fazendas, que constituíam o principal núcleo econômico e social de um país essencialmente agrícola.

O trabalho nas fazendas reclamava mão de obra abundante. A escravidão dos indígenas foi a primeira tentativa de suprimento dessa demanda. A dificuldade de adaptação deles ao trabalho disciplinado nas grandes fazendas impulsionou a procura de alternativa, encontrada na escravização de africanos, trazidos ao país de maneira forçada. Foi o trabalho deles que forneceu suporte laboral ao desenvolvimento da indústria canavieira, que constituiu o primeiro e mais duradouro ciclo monocultor da economia nacional. Essa modalidade de força de trabalho também foi fundamental na exploração de metais preciosos, somente perdendo relevância durante o ciclo do café, quando veio a ser gradativamente substituída pela do imigrante europeu.

1.2 O SURGIMENTO DAS PEQUENAS PROPRIEDADES RURAIS E A ORIGEM DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Durante os ciclos econômicos fundados na atividade monocultora voltada à exportação, desenvolveu-se dentro ou ao lado das grandes propriedades rurais o cultivo de produtos agrícolas demandados pelo mercado interno e utilizados no suprimento das necessidades cotidianas da população. Essas pequenas glebas de terras, cultivadas, em geral, por entidades familiares em regime de colaboração, foram as principais responsáveis pelo abastecimento do mercado interno com produtos agrícolas, importantes para superar a falta de alimentos básicos ocorrida durante o ciclo do ouro, que ao provocar o deslocamento de parte representativa da população para a região das minas, prejudicou a produção de alimentos básicos (BRUM, 1998, p. 137).

O cultivo de produtos alimentícios voltado à subsistência e à comercialização no mercado interno também se desenvolveu no interior das propriedades monocultoras. Como informa Margarejo Netto (2008, p. 20), os fazendeiros costumavam ceder pequenas parcelas de suas propriedades a escravos e a outros agregados, que em intervalos sazonais não coincidentes com o auge do plantio ou da colheita do principal item produzido na fazenda, poderiam cultivar produtos alimentícios para o consumo próprio e comercialização de eventual excedente. Tal trabalho deveria ser desempenhado em dias de folga, em especial aos domingos, de forma a não prejudicar a atividade regular da fazenda⁴.

⁴ Ao discorrer a respeito da fase embrionária da agricultura de subsistência no período colonial, em especial durante o ciclo da cana-de-açúcar, Prado Jr. (2012) sublinha que: “Ao contrário da cana-de-açúcar, onde encontramos a exploração em larga escala, neste setor são outras formas e tipos de organização que vamos observar. Eles são variáveis. Encontramos a produção de gêneros de consumo, em primeiro lugar, incluída nos próprios domínios da grande lavoura, nos engenhos e nas fazendas. Esses são em regra autônomos no que diz respeito à subsistência alimentar daqueles que os habitam e neles trabalham. Praticam-se aí, subsidiariamente, as culturas necessárias a esse fim, ou nos mesmos terrenos dedicados à cultura principal, e entremeando-a, ou em

Serra (2003, p. 239), destaca que o último latifúndio típico, gerado pelo sistema de sesmarias, foi a fazenda de café. Durante esse ciclo econômico, operou-se a transição da força laboral fundada na escravidão para o trabalho livre, mas não houve espaço para o estabelecimento de considerável número de pequenas propriedades, pois a aplicação de institutos como a parceria e o colonato no interior das grandes fazendas impediram que o desenho fundiário do país sofresse alteração significativa. Ainda de acordo com Serra (2003, p. 239-240), as pequenas e médias propriedades rurais somente passaram a ter presença maior no mapa fundiário brasileiro três séculos após o descobrimento, fomentadas, inicialmente, pela atuação de posseiros dispostos a ocupar terras devolutas e espaços vazios entre as sesmarias e, por fim, os interiores de latifúndios não explorados completamente. Serra (2003, p. 241) sublinha que:

A formação da pequena propriedade, com base nas invasões e na violência, iria prosseguir por via pacífica, com a lei a seu favor. Com a imigração, então estimulada, pretendiam os senhores rurais braços para as suas lavouras, sobretudo na avançada do café. Mas tiveram que fazer concessões de pequenos lotes aos colonos, afrouxando o poderio do latifúndio. Pouco a pouco vão surgindo as colônias voltadas, inclusive, para as culturas mais procuradas no mercado interno.

A colonização do sul do país, no entanto, aconteceu de forma diversa. Ela se baseou em pequenas propriedades. No Rio Grande do Sul, Paraná e em Santa Catarina, de acordo com Serra (2003, p. 241), constituiu-se "[...] a maior área contínua de pequenas propriedades rurais no país, baseadas no trabalho familiar, as quais diversificaram muito a produção com as culturas cerealíferas, frutíferas e forrageiras". Mas, o surgimento de pequenas propriedades rurais não representou mudanças importantes nas condições difíceis de parte considerável da população brasileira residente no campo. Brum (1998, p. 140), menciona que:

Quase não havia mercado interno, pois, a maioria da população vivia em condições subumanas de existência, extraíndo o sustento de uma rudimentar agricultura de subsistência, alguns como pequenos proprietários, outros cultivando áreas de terras menos férteis dos latifúndios, como agregados, e a grande maioria utilizando parcelas das imensas terras devolutas, na condição de posseiros.

terras à parte destinadas especialmente a elas. Parte é realizada por conta do proprietário, que emprega os mesmos escravos que tratam da lavoura principal e que não estão permanentemente ocupados nela; outra, por conta dos próprios escravos, aos quais se concede um dia por semana, geralmente o domingo, e até às vezes, no caso de um senhor particularmente generoso, mais outro dia qualquer, para tratarem de suas culturas. Assim, de modo geral, pode-se dizer que a população rural da colônia ocupada nas grandes lavouras e que constitui a quase totalidade dela, provê suficientemente a sua subsistência com culturas alimentares a que se dedicam subsidiariamente, e sem necessidade de recorrer para fora”.

Ianni (2004, p. 116), divide a história do trabalhador rural brasileiro em três fases: na primeira, predominou o trabalho escravo; na segunda, o lavrador originário dos escravos libertos e dos imigrantes europeus que receberam pequenas glebas de terras para o cultivo de alimentos e, por fim, o operário rural, o que marcou a fase na qual o trabalhador rural passa a dispor apenas de sua força de trabalho, disponibilizada para os grandes proprietários de terras, em troca do pagamento de valores incapazes de garantir existência digna.

Os agricultores familiares mantêm laços históricos com classes que, além de integrarem a base da pirâmide social, foram as mais exploradas e alijadas do reconhecimento de direitos elementares, somente deixando o papel de invisibilidade no qual se encontravam durante processos de resistência e enfrentamento, cujos resultados somente começaram a aparecer, de forma mais clara, a partir da segunda metade do século XX.

Com base no histórico do desenvolvimento da economia brasileira, é possível identificar como possíveis ancestrais dos agricultores familiares os remanescentes dos antigos posseiros, convertidos, posteriormente, em pequenos proprietários rurais. Acrescenta-se a eles os escravos africanos das grandes fazendas e demais agregados das propriedades monocultoras, que recebiam autorização do fazendeiro para cultivar produtos alimentícios destinados ao consumo próprio e comercialização de eventual excedente.

Trata-se de grupo social que padece, ao longo do tempo, de variadas formas de exclusão, colocados à margem do desenvolvimento econômico nacional, não obstante tenham desempenhado papel relevante para a garantia da segurança alimentar do país, haja vista que as grandes propriedades monocultoras sempre direcionaram as suas atividades para o atendimento das demandas do mercado externo.

Os antecessores dos agricultores familiares integraram classes marginalizadas desde o início da fase colonial. Excluídos da divisão fundiária na outorga de sesmarias, restou-lhes ocupar as áreas menos férteis do território que não interessavam aos proprietários dos latifúndios ou contar com a autorização dos grandes fazendeiros para desempenhar atividades agrícolas de subsistência no interior das propriedades, desde que isso não prejudicasse a oferta da força de trabalho que deles era requerida no cultivo dos produtos destinados à exportação e que encabeçaram cada um dos grandes ciclos econômicos do país.

A importância da agricultura para o desenvolvimento econômico nacional não teve reflexos nas condições de vida dos trabalhadores que exerciam a atividade. Mesmo após a abolição formal da escravidão, os camponeses continuaram em situação muito próxima a de escravo, cujas vozes não eram ouvidas e o ordenamento jurídico não ofertava praticamente

nenhum suporte às suas demandas. As precárias condições existenciais e a falta de acesso à educação inviabilizaram, durante séculos, a luta dos camponeses pela alteração do quadro socioeconômico no qual se encontravam.

Os frutos do desenvolvimento econômico fundado na atividade rurícola foram recolhidos por pequena parcela da população, beneficiada, desde os primórdios da colonização, pela posse da terra. A atividade rurícola de subsistência, por não receber fomento ou atenção do Estado, exauria-se no autoconsumo e na comercialização de pequenos excedentes, cujo resultado era utilizado para a aquisição daquilo que o camponês não conseguia produzir. Além disso, esse mesmo trabalhador, na maior parte do tempo, via-se obrigado a dedicar a sua força laboral à atividade monocultora praticada nas grandes fazendas, com produção de alimentos para o consumo familiar somente nos pequenos intervalos que lhe restavam após a exaustiva jornada de trabalho a que se viam compelidos a desempenhar nos latifúndios monocultores.

Durante séculos, os agricultores familiares foram submetidos à dupla jornada de trabalho. Na maior parte do tempo, trabalhavam nas grandes fazendas em condições muito próximas à do escravo. Nos pequenos intervalos de folga, cultivavam pequenos lotes a fim de assegurar a suplementação alimentar, haja vista que o recebido como a contrapartida do seu trabalho nas grandes fazendas era insuficiente para assegurar a subsistência do seu grupo familiar.

É desse cenário de marginalização e exclusão que surgem os agricultores familiares, o que tornou mais difícil para eles o acesso a direitos sociais, como a proteção previdenciária que o país começou a ofertar no início do século XX, sendo eles o último grupo economicamente relevante a que se veio conceder atenção no acesso a esse direito social.

1.3 A FORMAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PROCESSO DE INCLUSÃO DOS TRABALHADORES RURAIS NA PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO

A criação de normas voltadas a assegurar proteção em face de riscos sociais diversos constitui experiência histórica relativamente recente. O dia 22 de junho de 1889 — data em que foi sancionado o projeto de Otton Von Bismark, que criou o seguro social na Alemanha voltado conceder proteção aos trabalhadores idosos ou incapacitados — é considerado o marco inicial da previdência.

O modelo *bismarckiano* também ficou conhecido como de capitalização, pois ele consistia na formação de poupança compulsória decorrente de contribuições periódicas

recolhidas dos próprios trabalhadores e dos seus empregadores, com a finalidade de assegurar a substituição da renda do trabalho quando da ocorrência de algum sinistro que retirasse do trabalhador, de forma temporária ou permanente, a sua capacidade laboral. Apesar de ser imposto pelo Estado, o modelo de Bismark não é considerado seguro social propriamente dito, pois a proteção que ele confere é limitada ao conjunto de contribuintes, não alcançando os demais segmentos sociais por meio da noção de solidariedade.

Em oposição ao formato *bismarckiano*, em 1944 foi formatado na Inglaterra um conjunto de normas de proteção social voltado ao atendimento universal e solidário de toda sociedade, com o seu custeio provido pelo Estado mediante a utilização de receitas tributárias. Esse modelo ficou conhecido como *beveridgiano*, uma vez que foi esboçado por Willian Henry Beveridge e teve como escopo fornecer assistência a quem viesse a necessitar, independente de contribuições para o sistema, com foco na redução da pobreza como objetivo primordial, principalmente em face do cenário de devastação legado pela Segunda Guerra Mundial na Europa. Os modelos de previdência social formatados por meio de repartição simples, norteados pela solidariedade e pacto intergeracional, são inspirados no ideal *beveridgiano*.

No Brasil, a doutrina aponta o Decreto-Lei nº. 4.682/1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, como o marco inicial de estruturação do sistema previdenciário. Antes dele, conforme lembra Brito (2016, p. 45), o Brasil conheceu apenas a experiência de formação de montepios destinados, principalmente, a servidores públicos, o que deixava praticamente a integralidade da população descoberta de qualquer proteção social.

A Lei Eloy Chaves adotou no Brasil o modelo de seguro social de inspiração *bismarckiana*, com a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões, que funcionavam como poupanças compulsórias destinadas aos trabalhadores das empresas de estradas de ferro. As reservas financeiras, para o custeio dos benefícios prometidos, eram formadas a partir de contribuições recolhidas dos trabalhadores, das empresas e das demais fontes de custeio especificadas no seu artigo 3º⁵.

⁵ Art. 3º Formarão os fundos da caixa a que se refere o art. 1º: a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos vencimentos; b) uma contribuição annual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta; c) a somma que produzir um augmento de 1 1/2% sobre as tarifas da estrada do ferro; d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da creação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes; e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes a differença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes; f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo publico dentro do prazo de um anno; g) as multas que atinjam o publico ou o pessoal; h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras; i) os donativos e legados feitos à Caixa; j) os juros dos fundos acumulados [sic].

Em 1933 foi criada, pelo Decreto nº. 22.872/1933, a primeira entidade previdenciária de âmbito nacional. Trata-se do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), que foi seguido, nos anos subsequentes, por outros institutos como o IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários), o IAPB (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários) e vários outros.

Em 1967, os diversos institutos de aposentadorias e pensões existentes foram unificados em apenas um órgão governamental, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado pelo Decreto-Lei nº. 72/1966, o que iniciou o processo de formação da previdência com característica solidária, que veio a desembocar no modelo de repartição simples, de inspiração *beveridgiana*, adotado pela Constituição Federal de 1988.

Os trabalhadores rurais, durante o processo de estruturação do sistema de proteção previdenciária, foram mantidos à margem. Por se tratar de grupo social com raízes fincadas em segmentos da população historicamente excluídos da proteção estatal, eles não possuíam organização política que viabilizasse o processo de luta pelo reconhecimento de direitos. Além do baixo nível de instrução desse segmento social, associava-se a agravante de se encontrarem dispersos no vasto território nacional, o que dificultava a sua organização. Embora, como lembra Berwanger (2014, p. 33 e 49), o Decreto nº. 979, de 6 de janeiro de 1903, constitua a primeira experiência normativa a tratar do setor agrícola no Brasil, permitindo a organização sindical dos trabalhadores do campo, as entidades sindicais de trabalhadores rurais somente foram criadas a partir da década de 60 do século XX, o que coincidiu com o momento no qual foi iniciado o processo de incorporação dos rurícolas ao sistema de proteção previdenciária/assistencial mantido e orientado pelo Estado, que já se encontrava em curso no Brasil há quase quarenta anos.

Ao discorrer a respeito da estrutura previdenciária brasileira, em fase embrionária na década de 30, do século XX, Carvalho (2018, p. 118-119) aponta que:

O sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria. Tratava-se, portanto, de uma concepção de política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma

maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado.

Esse cenário de pouca organização dos trabalhadores do campo postergou a participação deles no processo de formação e consolidação da proteção previdenciária, quando comparada aos trabalhadores urbanos, embora o Brasil tenha sido, ao longo da história, conforme já ressaltado, país essencialmente agrícola. Foi somente a partir da edição da Lei nº. 4.214, de 2 de março de 1963, conhecida como o Estatuto do Trabalhador Rural, que se buscou incorporá-los ao sistema previdenciário estatal.

O Estatuto do Trabalhador Rural gerou muita expectativa quando foi promulgado. Prado Jr. (1979, p. 141-142) sustentou que tal documento normativo, se aplicado com rigor, representaria “[...] a complementação da lei que aboliu a escravidão em 1888”. Para assegurar o custeio dos direitos previstos na Lei nº. 4.214/1963, foi prevista a destinação de 1% do valor da comercialização dos produtos agropecuários ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), a fim de subsidiar a concessão de benefícios aos rurícolas.

O IAPI foi utilizado como entidade gestora dessa primeira experiência de incorporação dos trabalhadores rurais à Previdência Social, porque se tratava de entidade já estruturada e que poderia assegurar a implementação do modelo de proteção previdenciária dos rurícolas sem a necessidade de constituição de nova estrutura burocrática, o que contribuiria para tornar ainda mais onerosa a incorporação previdenciária desses trabalhadores. Por isso, o IAPI recebeu a atribuição de arrecadar as contribuições destinadas ao custeio da previdência rural, bem como de conceder os respectivos benefícios e serviços previstos na legislação durante o prazo inicial de cinco anos, ao fim do qual se pretendia organizar um instituto de aposentadorias e pensões específico para o atendimento dos trabalhadores do campo (Lei nº. 4.214/1963, art. 159).

Coimbra (1968, p. 18-19) destaca que o descompasso entre os benefícios prometidos aos rurícolas e o volume de recursos arrecadados com base nas fontes de custeio previstas na legislação inviabilizaram a primeira experiência de inclusão previdenciária ampla dos trabalhadores do campo, sendo que, já em 1967, por meio do Decreto-Lei nº. 276/1967, efetivou-se acentuada revisão dos benefícios prometidos aos rurícolas por meio do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), que acabaram limitados à assistência médica e social, conforme nova redação conferida ao artigo 158, da Lei nº. 4.214/1963.

O Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963), além da questão previdenciária, disciplinava o trabalho no campo, com regras de proteção trabalhista e organização sindical. No que se refere, especificamente, aos benefícios previdenciários, o seu artigo 164 possibilitava a concessão das seguintes prestações aos rurícolas: assistência à maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e auxílio-funeral.

Quanto aos segurados, o Estatuto do Trabalhador Rural, no artigo 160, fazia referência aos trabalhadores rurais, aos colonos ou parceiros, pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e às pessoas físicas que fossem consideradas empregadores rurais, mas que tivessem menos de cinco empregados ao seu serviço. Como dependentes, havia a seguinte previsão: a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, quando inválidos ou menores de dezoito anos e as filhas solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos; o pai inválido e a mãe; os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos. O artigo 162, §1º, ainda indicava ser possível ao segurado designar, para fins de percepção das prestações econômicas, qualquer pessoa que vivesse sob sua dependência econômica.

A inclusão previdenciária prevista pelo Estatuto do Trabalhador Rural era bastante ampla e demandava volume de recursos que não poderia ser arrecadado com o formato de custeio previsto, fazendo a implementação dos benefícios depender de acentuada suplementação financeira do Estado. Isso foi percebido já nos primeiros anos de vigência do Estatuto, o que levou o governo a praticamente suprimir a parte previdenciária por meio do Decreto-Lei nº. 276, de 28 de fevereiro de 1967. Com isso, a proteção social conferida aos trabalhadores rurais ficou limitada à assistência médica e social, condicionadas, ainda, às disponibilidades financeiras do FUNRURAL.

A desconstrução precoce do modelo de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais, tal como previsto pelo Estatuto de Trabalhador Rural, ensejou dois movimentos: no primeiro, houve a delimitação de que os rurícolas teriam o acesso à proteção social limitada à assistência médico-odontológica, nos termos do Decreto-Lei nº. 276/1967; no segundo, foi estruturado modelo de inclusão previdenciária voltado, exclusivamente, para os trabalhadores da indústria canavieira por meio do Decreto-Lei nº. 564/1969, haja vista que esses trabalhadores não se encontravam abrangidos pelo sistema geral de previdência social disciplinado pela Lei nº. 3.807/1960 e haviam perdido a proteção previdenciária conferida pelo Estatuto do Trabalhador Rural.

Ao criticar a forma de inclusão previdenciária dos trabalhadores do campo nos termos da Lei nº. 4.214/1963, Coimbra (1968, p. 54) sublinha que:

Realmente, tão importante é conceder-se aos trabalhadores os benefícios da previdência social, quanto estar certo de que o sistema criado terá, permanentemente, meios para cumprir a promessa traduzida em lei. O que, impensadamente, se fez ao promulgar-se o Estatuto do Trabalhador Rural, dispondo-se à larga sobre prestações a deferir, sem se cogitar de fontes de custeio idôneas, deve ser evitado a todo custo [sic].

O fracasso da tentativa de inclusão previdenciária dos rurícolas pelo Estatuto do Trabalhador Rural, ensejou a edição da Lei Complementar nº. 11/1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), com a regulamentação de sistema mais limitado de assistência ao rurícola e previsão da concessão de aposentadoria em favor apenas do chefe ou arrimo de família e garantia aos demais integrantes do grupo familiar somente da perspectiva de usufruto de pensão por morte. Além disso, estabeleceu a limitação dos benefícios concedidos aos trabalhadores do campo ao equivalente a meio salário mínimo.

O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), criado pela Lei Complementar nº. 11/1971, em seu artigo 2º., previa a concessão dos seguintes benefícios: aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social. No que se refere à caracterização do trabalhador rural, este foi definido no artigo 3º., §1º., a e b como "[...] a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie", assim como "[...] o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar [...]"⁶.

Diferente do Estatuto do Trabalhador Rural, a Lei Complementar nº. 11/1971 não indicou o conjunto dos dependentes dos trabalhadores rurais. Tal providência foi transferida para a Lei Orgânica da Previdência Social, de forma que estes seriam os mesmos contemplados pelo Sistema Geral de Previdência Social⁷.

⁶ O regime de economia familiar é definido no artigo 3º., §1º., b, como sendo aquele no qual o trabalho dos membros da família se mostra indispensável à própria subsistência e seu exercício ocorre em condições de mútua dependência e colaboração.

⁷ Lei nº. 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social), na redação em vigor na data em que a Lei Complementar nº. 11/1971 foi publicada, considerava dependentes dos segurados, em seu artigo 11, os seguintes indivíduos: a) a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, quando inválidos ou menores de dezoito anos, assim como as filhas solteiras inválidas ou menores de vinte e um anos; b) o pai inválido e a mãe; c) os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos; d) pessoa designada pelo segurado, que vivesse sob sua dependência econômica.

Os benefícios conferidos pela Lei Complementar nº. 11/1971 aos trabalhadores rurais eram restritos, quando comparados àqueles devidos aos trabalhadores urbanos. A aposentadoria por velhice, principal prestação previdenciária conferida aos rurícolas, tinha como limite o valor correspondente a cinquenta por cento do maior salário mínimo vigente, sendo devida aos sessenta e cinco anos e limitada a sua concessão a apenas um dos membros do grupo familiar, que fosse considerado o chefe ou arrimo de família (LC nº. 71, art. 4º. e parágrafo único). Já em relação aos trabalhadores urbanos, o parâmetro básico de todos os benefícios era o salário de benefício, que não poderia ser, em cada localidade, inferior ao salário mínimo de adulto ou de menor (Lei nº. 3.807/1960, art. 23, §1º.).

A pensão por morte conferida aos dependentes do segurado rurícola, no âmbito do PRORURAL, ficava limitada a trinta por cento do maior salário mínimo vigente (LC nº. 11/1971, art. 6º.).

O custeio dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 11/1971 baseava-se na incidência de contribuição com alíquota de dois por cento devida pelo produtor rural sobre o valor comercial dos produtos rurais, associada à contribuição das empresas urbanas em favor do FUNRURAL, nos termos do Decreto-Lei nº 1.146/1970⁸.

De acordo com Berwanger (2014, p. 72-82), o PRORURAL, instituído pela Lei Complementar nº. 11/1971, apesar das limitações de valor e de acesso aos benefícios previstos, representou a primeira experiência de inclusão na Seguridade Social dos trabalhadores rurais que chegou, efetivamente, a conceder benefícios em larga escala. Embora nunca tenha sido expressamente revogada, sua vigência se estendeu até que seu regime de previdência social fosse extinto pela Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991, publicada já sob a égide da Constituição Federal de 1988.

Schwarzer (2000, p. 75) destaca que a inclusão previdenciária dos rurícolas, tentada, inicialmente em 1963, sofreu ajustes e expansão, de forma inédita e relativamente sustentável durante os governos militares. Como razões para isso, ele aponta:

⁸ O Decreto-Lei nº. 1.146, de 31 de dezembro de 1971, regulamentou a destinação das contribuições criadas pela Lei nº. 2.613, de 23 de setembro de 1955, das quais cinquenta por cento do valor arrecadado foi destinado ao custeio das despesas do FUNRURAL, conforme estabelecido em seu artigo primeiro. Além disso, estabeleceu um adicional de quatro décimos por cento incidente sobre as contribuições das empresas industriais tributadas, que foi majorado, quando da criação do PRORURAL, para dois inteiros e seis décimos por cento. A Lei nº. 2.613/1955 autorizou a União a criar o Serviço Social Rural, que seria financiado com contribuições das empresas industriais elencadas em seu artigo sexto.

Entre outros, a tecnocracia previdenciária identificava-se com o *mainstream* da época, orientada por princípios da OIT, que propunha a universalização da cobertura. Além disso, dado que os anos 60 e 70 caracterizaram-se por uma política de modernização do setor rural marcada pela mecanização e quimificação das técnicas de cultivo, expansão da grande propriedade e produção de *commodities* exportáveis, uma reestruturação que significou um alto custo social para a pequena produção rural, havia um temor em relação a perturbações sociais na área rural. Terceiro, interessava a possibilidade de, por meio de um programa social de cunho paternalista e centralmente administrado, aumentar a dependência individual em relação ao Estado e cooptar organizações sociais tais como os sindicatos de trabalhadores ou empregadores rurais. Quarto, o desejo de evitar a intensificação da migração rural-urbana ao disponibilizar assistência médica e benefícios monetários no campo. Por fim, a doutrina de segurança nacional do governo militar intencionava, com um programa de integração do setor rural ao projeto de desenvolvimento nacional, manter a "paz social" com a criação de "justiça social".

Embora tenha ocorrido no Brasil consideráveis avanços na inclusão dos trabalhadores rurais na Seguridade Social durante a década de 70, do século XX, os benefícios que eles podiam acessar eram, como já ressaltado, bastante limitados, o que acabava por transparecer mais como benesse paternalista do Estado do que direito social efetivamente conferido a esses trabalhadores, quadro este que somente veio a sofrer transformações significativas com a Constituição Federal de 1988 e a legislação que foi editada com fundamento nela, embora, mesmo na atualidade, ainda permaneçam os traços assistenciais que marcaram a inclusão dos trabalhadores rurais na Previdência Social, conforme será abordado adiante.

1.4 A INCORPORAÇÃO DOS AGRICULTORES À PREVIDÊNCIA SOCIAL E A EXPANSÃO DO SINDICALISMO RURAL

As dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais desde os primórdios da colonização do país tiveram como pano de fundo o seu baixo nível educacional e as limitadas perspectivas de transformação do quadro socioeconômico vivenciado. Isso fazia com que eles não manifestassem grandes anseios em relação ao futuro, exceto almejar que o mínimo necessário, principalmente no âmbito alimentar, tivesse alguma garantia de suprimento. Havia no campo, conforme Ianni (2004, p. 124), a visão de universo comunitário "[...] em que o fazendeiro, o capataz e o lavrador apareciam como membros de um mesmo nós coletivo."

O desenvolvimento das cidades; a abolição da escravidão; a chegada dos imigrantes europeus, oriundos de contexto social no qual as reivindicações por melhores condições de vida haviam ensejado diversos processos revolucionários violentos; e, ainda, a ocorrência

de intempéries climáticas no semiárido nordestino que, associadas ao crescimento populacional, produziram miséria e desespero, contribuíram para o estremecimento dos laços sociais que haviam sustentado a visão de universo coletivo, que prevalecera durante séculos no meio rural.

Ianni (2004, p. 126) defende que as Ligas Camponesas constituíram a primeira experiência de organização de agricultores voltada à superação do quadro de miséria em que viviam. A primeira delas surgiu em 1955 no Engenho Galileia, localizado no município pernambucano de Vitória de Santo Antão, denominada Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco e sua finalidade original foi, como sociedade civil beneficente, prover auxílio mútuo destinado à construção de uma escola primária e à formação de poupança para adquirir pequenas urnas de madeira para sepultamento do elevado número de crianças que morria na região.

As Ligas Camponesas, de sociedades beneficentes, logo se transformaram em focos de reivindicação por melhores condições de vida e trabalho no campo, suscitando a oposição dos grandes proprietários rurais, que passaram a se utilizar de mecanismos de intimidação como o despejo de trabalhadores, ameaças de agressão física e do aparelho de coerção do Estado para extirpar essas entidades.

O início dos governos militares em 1964 marcou o declínio das ligas camponesas, vistas como excessivamente politizadas, o que abriu espaço para o modelo de organização sindical que, embora lhes fosse contemporâneo em termos de surgimento no meio rural, assumiu maior relevância a partir do impulso recebido da legislação com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural e da melhor aceitação governamental. Isso porque o governo passou a enxergar nos sindicatos rurais uma forma de controlar o processo reivindicatório no campo, transformando-os em entidades burocratizadas que, inseridas no processo de concessão gradual de benefícios aos trabalhadores rurais, perderam a independência reivindicatória que havia marcado as ligas camponesas.

Ao avaliar a consolidação do processo de sindicalização rural — iniciado a partir das tensões entre fazendeiros e colonos imigrantes⁹ que trabalhavam nas lavouras de café entre o

⁹ Furtado (2007, p. 181-188), ao discorrer a respeito das tensões iniciais entre os grandes proprietários rurais e os trabalhadores introduzidos no país durante o fluxo de imigração europeia, sublinha que as condições a que os imigrantes inicialmente eram submetidos aproximava-os de escravos, pois eles já aportavam no país endividados pelos custos de transporte e de instalação, pagos com o próprio trabalho, o que levou alguns governos europeus, como o alemão em 1859, a proibir a imigração para o Brasil. Para contornar o problema, o governo brasileiro passou a assumir os custos de transporte dos imigrantes e de suas famílias, sendo atribuído aos fazendeiros a responsabilidade por instalar os trabalhadores recém-chegados e também por fornecer parcelas de terras nas quais eles pudessem cultivar produtos de subsistência. Isso resultou no aumento considerável do fluxo de

final do século XIX e início do século XX — Ianni (2004, p. 128-129), sublinha que ele "[...] teve o caráter de uma reação moderadora" no tocante às ligas camponesas, passando a serem melhor controlados pelo Estado. A disseminação do sindicalismo rural representou, segundo ele, o início da "[...] fase de burocratização da vida política do proletariado rural, ao vincular o trabalhador rural, o sindicato e o aparelho estatal, com ou sem a mediação de partidos políticos".

Como lembra Carvalho (2018, p. 113-114), o sindicalismo rural no Brasil se desenvolveu, ao contrário das ligas camponesas, sob forte influência e intervenção do Estado. Ao discorrer a respeito da organização dos sindicatos durante o Estado Novo, oriundo da ruptura institucional de 1937 levada a cabo por Getúlio Vargas, ele assinala que:

Um dos aspectos do autoritarismo estado-novista revelou-se no esforço de organizar patrões e operários por meio de uma versão local do corporativismo. Empregados e patrões eram obrigados a filiar-se a sindicatos colocados sob o controle do governo. Tudo se passava dentro de uma visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado. Complementando este arranjo, o governo criou órgãos técnicos para substituir o Congresso. Desses órgãos participavam representantes dos empresários e especialistas do próprio governo. A política era eliminada, tudo se discutia como se se tratasse de assunto puramente técnico, a ser decidido por especialistas.

A contribuição do Estado ao fortalecimento do sindicalismo rural, visto como forma de organização dos trabalhadores do campo mais fácil de ser controlada do que as ligas camponesas, veio mediante a inserção ativa dos sindicatos rurais nas questões relativas ao trabalho no campo¹⁰, bem como na distribuição dos benefícios criados para atender aos agricultores. O Decreto nº. 69.919/1972, que regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, disciplinado pela Lei Complementar nº. 11/1971, previa a participação ativa dos sindicatos rurais no processo burocrático de concessão dos benefícios¹¹.

imigrantes europeus para o Brasil no final do século XIX, tornando menos traumática a supressão do trabalho escravo do africano, que havia sustentado os diversos ciclos econômicos do país por mais de três séculos.

¹⁰ O Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº. 4.214/1963) atribuiu aos sindicatos de trabalhadores rurais papel relevante no tocante à observância das normas protetivas previstas na legislação, conferindo-lhes legitimidade para assistir ao trabalhador na busca dos seus direitos (artigo 22), reconhecendo a possibilidade de celebração de contrato coletivo de trabalho rural (art. 103), tendo trazido, ainda, título próprio com disciplina da organização sindical rural.

¹¹ A designação de dependente do trabalhador rural, para efeitos de assistência pelo FUNRURAL, poderia ser realizada em ficha cadastral do sindicato. O sindicato também poderia emitir carteira de identificação do trabalhador com efeitos de substituição de documento oficial capaz de comprovar a relação de trabalho (Decreto nº. 69.919/1972, art. 2º, §5º., art. 5º., §1º.). Os sindicatos rurais possuíam, ainda, papel ativo na habilitação de benefícios previstos no âmbito do FUNRURAL, conforme se verifica do artigo 109, III, do mesmo Decreto nº. 69.919/1972.

A promulgação da Constituição de 1988, com a adoção de formato de contribuição previdenciária fundado no resultado da comercialização da produção como base tributável, associado à estruturação, no âmbito infraconstitucional, de modelo previdenciário/assistencial que dispensa os agricultores familiares da comprovação do recolhimento de contribuições para fins de concessão de benefícios, manteve a participação das entidades sindicais rurais no processo burocrático voltado à outorga dessas prestações.

Ao regulamentar o plano de benefícios do RGPS, o artigo 106, III, da Lei nº 8.213/1991 arrolou a declaração do sindicato dos trabalhadores rurais, desde que homologada por entidade pública, como documento hábil para fins de comprovação do exercício de atividade rural¹².

O INSS, como órgão gestor dos benefícios previstos no âmbito do RGPS contribuiu para estimular a participação dos sindicatos dos trabalhadores rurais no processo de concessão de benefícios previdenciários aos agricultores familiares, o que serviu para incrementar o volume de associados a essas entidades. Mesmo sem a dispensa dos demais documentos passíveis de utilização para fins de reconhecimento do exercício de trabalho rural, a declaração sindical continuou sendo exigida no cotidiano da autarquia previdenciária, em afronta, inclusive, ao texto expresso do artigo 47, §5º, da Instrução Normativa INSS nº. 77/2015, norma interna responsável por disciplinar, de maneira uniforme, a análise dos pedidos de benefícios apresentados ao INSS¹³.

Porto (2019, p. 231), criticou a rotina de exigência da declaração do sindicato rural quando do requerimento de benefícios previdenciários pelos rurícolas. Segundo ele:

A declaração do sindicato de trabalhadores rurais é uma excrescência, embora seja exigida pelo INSS administrativamente, já que sozinha (não homologada) consubstancia mero depoimento colocado no papel, sendo que para ser homologada pelo INSS exigir-se-á a apresentação de documentos constantes nos róis consignados na legislação de regência, ou seja, sua força probatória é extraída mesmo destes.

¹² Esse dispositivo, no entanto, foi revogado pela Lei nº. 13.846/2019 que pretende, claramente, alijar os sindicatos rurais do processo de concessão de benefícios previdenciários aos rurícolas, substituindo a antiga declaração sindical por uma autodeclaração do segurado, que precisa ser homologada por entidades públicas credenciadas, conforme deixa claro a redação atual do artigo 38-B, §2º, da Lei nº. 8.213/1991.

¹³ Art. 47. Omitido. §5º No caso de benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente, pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-maternidade, o segurado especial poderá apresentar um dos documentos de que trata o *caput* deste artigo, independente de apresentação de declaração do sindicato dos trabalhadores rurais, de sindicato dos pescadores ou colônia de pescadores, desde que comprove que a atividade rural vem sendo exercida nos últimos doze meses, dez meses ou no período que antecede a ocorrência do evento, conforme o benefício requerido.

A forte participação dos sindicatos rurais no processo de concessão de benefícios aos agricultores familiares guarda relação com o próprio desenvolvimento do sindicalismo rural, que surgiu com vínculo muito próximo ao aparelho estatal, sendo esse um dos motivos pelos quais a adesão aos sindicatos rurais parece ser mais sólida quando comparada às entidades sindicais urbanas¹⁴.

Em 2001, O IBGE realizou uma ampla pesquisa da estrutura sindical no país. De acordo com os números coletados, o Brasil possuía, naquele ano, 15.961 sindicatos urbanos e 5.698 sindicatos rurais. Destes últimos, 3.911 representavam trabalhadores rurais. Os demais eram patronais. Em termos percentuais, os sindicatos urbanos correspondiam a 64,3% do total, enquanto os rurais a 35,7% das entidades sindicais (BRASIL, 2002).

Os números coletados pelo IBGE demonstram que o alcance dos sindicatos rurais em termos de filiação de integrantes de sua base é mais consistente quando comparado ao êxito dos sindicatos urbanos em relação a tal finalidade. Em 2001, os trabalhadores na base de representação dos sindicatos urbanos correspondiam a 54 milhões de indivíduos, enquanto na base rural foram identificados 17,2 milhões. Os sindicatos urbanos mantinham, naquela oportunidade, 19,5 milhões dos trabalhadores de sua base filiados, enquanto os sindicatos rurais, no mesmo período, agregavam a filiação de 9,1 milhões dos trabalhadores pertencentes a sua base de representação (BRASIL, 2002)¹⁵.

O êxito dos sindicatos rurais em incorporar número relativamente maior de filiados aos seus quadros em comparação aos sindicatos urbanos — embora a participação sindical em discussões relativas a questões salariais se faça mais presente entre trabalhadores e empresas urbanas — parece sinalizar para a importância da ingerência sindical na concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, em especial para os agricultores familiares, cujo modelo contributivo aproxima-se, no cenário atual, de ficção jurídica.

Essa participação ativa dos sindicatos rurais na concessão de benefícios previdenciários estimula a disseminação da visão distorcida de que a contribuição recolhida

¹⁴ Segundo Bursztyn e Chacon (2011, p. 40-41), o "[...] primeiro instrumento que de fato chegou aos confins do território nacional foi a aposentadoria rural, um astucioso mecanismo que serviu também para cooptar sindicatos de trabalhadores rurais, além de inaugurar uma nova etapa nas práticas de clientelismo político". Sustentam, ainda, que a intermediação burocrática entre os sindicatos rurais e a previdência social consistiu numa ampliação da estratégia de Vargas que "ao criar sindicatos de cima para baixo, estabeleceu um modo de controle dos mesmos pelo governo".

¹⁵ Base de representação corresponde ao número potencial de trabalhadores, empresas ou empregadores, existentes na base territorial de atuação do sindicato, que podem ser representados pela entidade. A base territorial corresponde a área geográfica em relação à qual o sindicato se encontra credenciado para atuar. Ela pode ser municipal, intermunicipal, estadual, interestadual e nacional. O número de filiados representa a quantidade de potenciais representados existentes na base de atuação da entidade sindical que se encontra, efetivamente, integrados ao seu quadro de associados.

na condição de filiado sindical é a responsável por assegurar a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, conforme evidenciam os números da pesquisa documental realizada em processos que tramitaram perante o Juizado Especial Federal de Campina Grande e que parecem se replicar no país, em especial nas regiões economicamente menos desenvolvidas, como o Nordeste. Do contrário, torna-se difícil justificar o volume de filiações aos sindicatos de trabalhadores rurais, quando se sabe que as discussões salariais e de condições de trabalho na qual essas entidades são envolvidas não guarda correlação numérica com a desempenhada pelos sindicatos de trabalhadores urbanos.

Há evidências seguras, portanto, de que o argumento de incapacidade contributiva dos agricultores familiares — o que justificaria a adoção de modelo diferenciado destinado a salvaguardá-los dos recolhimentos de contribuições previdenciárias periódicas — é questionável. Isso porque, esses mesmos trabalhadores se vêm compelidos ao recolhimento mensal de contribuições em favor de sindicatos rurais como forma de, na visão deles, salvaguardar o seu direito à aposentadoria.

A incorporação dos sindicatos rurais ao processo burocrático de concessão de benefícios aos trabalhadores rurais contribuiu para a expansão dessas entidades, o que não significou, no entanto, melhoria nas condições de defesa dos interesses dos agricultores familiares, uma vez que a participação sindical na concessão de benefícios acabou por se transformar na própria razão de existir de muitas dessas entidades.

2 MODELO DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES SOB A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Constituinte de 1988 buscou incorporar os trabalhadores rurais na Previdência Social em condições de igualdade com os trabalhadores urbanos. Embora tenha feito referência a modelo contributivo diferenciado para aqueles que exercem a atividade rurícola em regime de economia familiar, deixou assentado que, a partir de então, o regime seria contributivo, o que sinalizou o rompimento com o assistencialismo do antigo FUNRURAL. Em razão disso, a princípio, a concessão de benefícios previdenciários aos rurícolas, sem a necessidade de comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias, conforme viabilizado após a entrada em vigor da Lei nº 8.213/1991, parece não encontrar respaldo no texto constitucional.

A redação original do artigo 195, §8º. da Constituição de 1988, era a seguinte:

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

O artigo 202, I, do texto original da Constituição de 1988, por sua vez, trazia a seguinte previsão, no tocante ao acesso ao benefício de aposentadoria pelos trabalhadores rurais:

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;

Os trabalhadores rurais, ao lado dos garimpeiros e dos pescadores artesanais, denominados, posteriormente, pela legislação infraconstitucional como segurados especiais, constituem as únicas categorias de trabalhadores cujo modelo contributivo para o financiamento da Seguridade Social foi estabelecido diretamente pelo texto constitucional.

Posteriormente, os garimpeiros foram excluídos do modelo contributivo especial baseado na aplicação de alíquota incidente sobre o resultado da comercialização da produção

pela Emenda Constitucional nº. 20/1998, embora essa exclusão da categoria de segurados especiais já houvesse sido tentada, no âmbito legal, por meio da Lei nº. 8.938/1992. Porém, como os garimpeiros haviam sido expressamente incluídos no modelo contributivo diferenciado pelo constituinte, a jurisprudência dominante somente admitiu a exclusão deles do rol de segurados especiais após a alteração expressa do texto constitucional concretizada pela Emenda Constitucional nº. 20/1998.

A inclusão de modelo contributivo diferenciado para trabalhadores rurais que laboram em regime de economia familiar, ao lado de pescadores artesanais e garimpeiros não foi tema de aceitação pacífica no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração do texto da Carta de 1988. De acordo com Berwanger (2011, p. 79-80), baseada em relatos do deputado constituinte Vicente Bogo, havia posicionamento majoritário entre os deputados constituintes no sentido de que os trabalhadores rurais deveriam contribuir para o custeio da Seguridade Social nos mesmos moldes dos trabalhadores urbanos. Aqueles que não conseguissem recolher as contribuições devidas, seriam acolhidos pela assistência social. A inclusão de regras contributivas próprias para os rurícolas somente foi viabilizada mediante a fusão de emendas de diversos deputados, o que possibilitou a definição do modelo contributivo diferenciado aplicado aos agricultores familiares, bem como aos garimpeiros e pescadores artesanais.

Baars (2013, p. 8-10) relata que nas discussões iniciais da Assembleia Constituinte, que elaborou a Carta de 1988, foi pensada a inclusão do trabalhador rural na Previdência Social como segurado autônomo. Foi somente a partir da fusão de emendas apresentadas pelos constituintes Vicente Bogo e Ottomar Pinto que surgiu o modelo de contribuição diferenciada e a redação final do texto incluído na Constituição de 1988, o que viabilizou a inserção do trabalhador rural familiar, juntamente com o garimpeiro e o pescador artesanal numa categoria específica de segurados.

Com a promulgação da Constituição de 1988 trazendo a inclusão expressa dos trabalhadores rurais na Previdência Social, sustentou-se, inicialmente, a negativa de aplicação imediata da redação original do §5º., do artigo 201, do texto constitucional, que assegurava que nenhum benefício pago pela Previdência Social poderia ter valor inferior ao salário mínimo. Com isso, por ausência de regulamentação, os trabalhadores rurais continuaram recebendo aposentadorias no valor de meio salário mínimo, nos termos da Lei Complementar nº. 11/1971, mesmo após 5 de outubro de 1988.

A controvérsia em torno da aplicabilidade imediata (ou não) do artigo 201, §5º. da Constituição Federal foi dirimida pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Agravo Regimental no Agravo Interno nº 147959-1(RS), relatado pelo Ministro Marco Aurélio. Por ocasião daquele julgamento, o colegiado, de forma unânime, reconheceu a aplicação imediata, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, do disposto no artigo 201, §5º., interpretando como incabível, a partir de 5/10/1988, a continuidade de pagamentos inferiores ao salário mínimo aos trabalhadores rurais. Em razão disso, o Instituto Nacional do Seguro Social, como lembra Berwanger (2011, p. 78), efetivou o pagamento administrativo das diferenças de equiparação nos benefícios previdenciários recebidos pelos trabalhadores rurais.

2.1 O CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL

O texto da Constituição Federal de 1988 não faz referência ao termo segurado especial¹⁶. Ele foi utilizado, inicialmente, pelas Leis nº. 8.212/1991 e 8.213/1991, que instituíram, respectivamente, os planos de custeio e de benefícios no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para fazer alusão ao grupo de segurados abrangido pelo modelo contributivo diferenciado previsto no texto constitucional. Além dos trabalhadores rurais que trabalham em regime de economia familiar, o formato contributivo diferenciado abrange, ainda, os pescadores artesanais e, até a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, os garimpeiros. O texto constitucional trouxe também a previsão de que o requisito etário para acesso ao benefício de aposentadoria por idade por essa categoria de segurados será reduzido em cinco anos para os homens e mulheres no tocante ao patamar fixado para os demais segurados (CF, art. 201, §7º., II)¹⁷.

A redação original do artigo 11, VII, da Lei nº. 8.213/1991 definia segurado especial como:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o

¹⁶ Como leciona Koselleck (1992, p. 136), a relação entre um conceito e seu conteúdo é necessariamente tensa, razão pela qual torna-se recomendável a delimitação dos componentes linguísticos de cada conceito trabalhado, a fim de minimizar problemas hermenêuticos. Com base nisso, esclarece-se que os elementos utilizados na definição conceitual de segurado especial e agricultor familiar nesta tese tem como substrato aqueles expressamente indicados na legislação, mas especificamente nas Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991 e suas alterações posteriores, bem como na Lei nº 11.326/2006 e suas alterações.

¹⁷ A redução em cinco anos no critério etário para acesso ao benefício de aposentadoria por idade pelos trabalhadores rurais vem sendo prevista desde a redação original da Constituição Federal de 1988. Ela já se encontrava presente, por exemplo, no texto revogado do artigo 202, I, da Carta.

auxílio eventual de terceiros, bem como os seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

O conceito de segurado especial foi substancialmente alterado pela redação conferida ao artigo 11, VII, da Lei nº. 8.213/1991 pela Lei nº. 11.718/2008. Desde então, os segurados especiais foram definidos como:

A pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; 2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas *a* e *b* deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

A comparação entre a definição original de segurado especial prevista anteriormente na Lei nº. 8.213/1991 com a que foi conferida pela Lei nº. 11.718/2008 demonstra que houve ampliação considerável do conjunto de agentes econômicos enquadráveis como segurados especiais. Identifica-se também a busca pela fixação de parâmetros objetivos de enquadramento, com a definição, inclusive, do tamanho máximo do espaço em que a atividade pode ser desenvolvida sem que haja prejuízo para a caracterização do rurícola como segurado especial¹⁸.

2.1.1 Relacionamento com a terra explorada

Os agricultores, de acordo com a nova definição legal trazida pela Lei nº. 11.718/2008 para a categoria dos segurados especiais, agrega diversas possibilidades de

¹⁸ De acordo com Baars (2013, p. 19), considera-se segurado especial "[...] o produtor rural que desenvolva atividades de extração animal ou vegetal, ou seja, agricultor, pecuarista, seringueiro e extrativista vegetal, bem como o pescador artesanal, por disposição expressa da Constituição Federal. O produtor que promove algum beneficiamento ou industrialização artesanal, isto é, desenvolve atividade de agroindústria, está incluído como segurado especial. Note-se que ele deve produzir aquilo que industrializa artesanalmente e, portanto, está incluído pelo fato de manter a característica de produtor, desde que em regime de economia familiar. A Constituição Federal exemplifica algumas formas de exploração da terra e a legislação ordinária aportou maior detalhamento, incluindo: proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário".

vinculação à terra para o desempenho da atividade rurícola, o que torna recomendável a análise individualizada.

2.1.1.1 Proprietário rural

O proprietário rural é o titular do domínio da terra na qual a atividade agrícola é desenvolvida, sendo esta propriedade protegida como direito fundamental pelo artigo 5º, da Constituição Federal e, desde que seja considerada pequena, nos termos da legislação e cultivada diretamente pelo trabalhador e sua família, é colocada a salvo de penhora destinada ao pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva (CF, art. 5º, XXVI).

A agricultura familiar no Brasil é desempenhada em pequenas propriedades rurais, sendo a maioria delas com área inferior a cinquenta hectares. De acordo com o Censo Agropecuário 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui 1,5 milhão de estabelecimentos rurais com áreas que variam entre dez e cinquenta hectares, que ocupam área total de 36,8 milhões de hectares. Por outro lado, apenas 2.400 imóveis rurais com área superior a dez mil hectares ocupam, em conjunto, 51,8 milhões de hectares, o que evidencia o elevado quadro de concentração fundiária que ainda persiste no país, cujas raízes são encontradas na forma de colonização adotada, fundada em grandes áreas rurais voltadas para a monocultura, conforme já ressaltado anteriormente.

As pequenas propriedades, em especial aquelas com áreas inferiores a cinquenta hectares, ocupam espaço reduzido no campo, embora sejam responsáveis pela produção de alimentos diversificados, uma vez que as grandes propriedades, em geral, ainda se dedicam à monocultura e possuem a sua atividade produtiva voltada à exportação, mas, atualmente, também ao atendimento das demandas do mercado interno.

No que se refere ao perfil dos produtores rurais, segundo o Censo Agropecuário 2017, prevalecem os homens, com idade entre trinta e sessenta anos, com leve predominância dos indivíduos brancos, seguidos de perto pelos pardos. A maioria é alfabetizada, embora exista contingente elevado de analfabetos, calculado em 1,1 milhão de indivíduos de ambos os sexos, que declararam não saber ler e escrever.

É importante sublinhar que o Censo Agropecuário não segregou os produtores rurais segundo os critérios de classificação utilizados na legislação previdenciária. Logo, dentro do contingente identificado pelo IBGE, existem segurados especiais e contribuintes individuais.

2.1.1.2 Usufrutuário

O usufruto é instituto de Direito Civil por meio do qual se outorga a outrem o direito de usufruir de bem específico, sem que isso implique a transferência de propriedade para o beneficiário. Em relação a imóveis, a constituição do usufruto somente ocorre mediante registro no Cartório de Registro de Imóveis (CC, art. 1391).

Embora não seja proprietário, o usufrutuário é detentor de direito real, o que lhe confere estabilidade jurídica para utilizar o bem e se opor a interferências de terceiros, o que alcança até mesmo o proprietário do imóvel, durante o período de vigência do usufruto.

O usufrutuário, no que se refere à exploração de imóvel rural, pode ser equiparado ao proprietário, uma vez que, mesmo não sendo detentor do domínio, possui o direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos produzidos pelo bem (CC, art. 1394).

O usufruto não é forma comum de vinculação do homem à terra no meio rural. Por se tratar de direito real, que exige, portanto, formalização, não é muito utilizado no campo, em especial entre os pequenos agricultores familiares, cujas relações com o imóvel no qual trabalham costumam ser caracterizadas pela informalidade.

2.1.1.3 Possuidor

A posse se caracteriza como situação de fato, na qual um indivíduo, não sendo titular do domínio, exerce algum dos poderes inerentes à propriedade, tal como explorar o solo sem o consentimento do seu proprietário. Se essa exploração ocorrer de acordo com as instruções do proprietário, têm-se mera detenção (CC, art. 1196 c/c 1198).

A aquisição da posse, de acordo com o artigo 1204 do Código Civil, ocorre no "[...] momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade".

A relação possessória com um imóvel rural é comum na estrutura fundiária brasileira. Por representar fato que dispensa formalização jurídica, é rotineiro que a exploração do solo, exercida inicialmente com o consentimento do proprietário, mediante a aplicação de outros institutos na concessão do terreno, converta-se, após longo período, em relação possessória, especialmente quando o bem é deixado sob a administração do posseiro, que passa a não mais prestar contas ao proprietário a respeito da forma como explora o imóvel.

O posseiro é figura bastante presente no interior do país desde o início da fase colonial. Inicialmente alijados do processo de distribuição das sesmarias, alguns indivíduos, em geral acompanhados por suas famílias, passaram a ocupar glebas de terras em áreas deixadas de lado pelos grandes latifúndios, passando a desenvolver nesses espaços a agricultura de subsistência.

A Lei nº. 601/1850, conhecida como Lei de Terras, que aboliu o sistema de sesmarias e estabeleceu a compra como a única forma de acesso à terra no Brasil, representou marco importante no reconhecimento da figura do posseiro. Cavalcante (2005) ressalta que:

As concessões de sesmarias eram feitas, devendo os sesmeiros cumprir determinadas obrigações; entre elas a de comprometer-se a cultivar a terra. Entretanto, muitos sesmeiros não cumpriram com esse acordo, e esse precedente possibilitou o surgimento do posseiro, que passou a ocupar e a cultivar as terras improdutivas. Num primeiro momento, o posseiro, na figura do pequeno lavrador, surgia como uma grande ameaça ao regime de sesmaria. Todavia, ao longo dos anos, este passou a se figurar no grande fazendeiro, fazendo assim com que muitos sesmeiros assumissem o papel de posseiros.

Com a promulgação da Lei nº. 601/1850 (Lei de Terras), Cavalcante (2005) explica:

No caso da posse, seriam regularizadas todas as terras cultivadas ou com algum princípio de cultura e que constituíssem a morada habitual do posseiro. Era também necessário demarcar e medir suas terras, em prazo a ser fixado. No caso de não cumprimento dessas determinações, a legitimação da posse não seria efetuada. O posseiro apenas recebia o título da posse, porém não se tornava o proprietário. Se houvesse posses localizadas no interior ou nas limitações de alguma sesmaria, seria reconhecido como proprietário aquele que realizou as benfeitorias.

A preocupação do Estado em regularizar a situação dos posseiros no campo continuou após a promulgação da Lei de Terras¹⁹. Mas, por representar situação de fato, que se constitui ao arrepio da lei, isso não vem sendo tarefa fácil. A Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) que, embora alterado, ainda permanece em vigor, estabeleceu, em seu artigo 20, V, que o poder público deve considerar como áreas prioritárias nas desapropriações aquelas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros. Não obstante isso, a

¹⁹ Ianni (2004, p. 175) faz ressalvas à Lei de Terras. Segundo ele, a Lei nº. 601/1850 representou "[...] um marco na história da terra. Extingue o princípio da doação e inaugura o da compra, para a aquisição de terras devolutas. Tratava-se de dificultar o acesso à terra, por parte de ex-escravos, camaradas, imigrantes, colonos, moradores e outros. Ao mesmo tempo que favorecia a monopolização da propriedade da terra por fazendeiros e latifundiários, induzia os trabalhadores rurais a venderem a sua força de trabalho nas plantações de café, criações de gado e outras atividades".

presença de posseiros no campo ainda é marcante, talvez porque as políticas de regularização fundiária previstas na legislação não tenham sido implementadas com a dimensão almejada pelo legislador.

2.1.1.4 Assentado

O assentado é aquele que foi beneficiado pela distribuição de uma gleba de terras em programa governamental de reforma agrária. Em geral, desapropriam-se grandes propriedades improdutivas, efetiva-se o loteamento da área em unidades que podem ser chamadas de parcelas, lotes ou glebas, entregues a famílias que assumem a responsabilidade por morar e cultivar o seu lote, retirando dele o seu sustento.

A reforma agrária, disciplinada pela Lei nº. 4.504/1964, é conduzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)²⁰, autarquia responsável pela identificação das terras improdutivas e condução do processo expropriatório, cabendo-lhe, ainda, efetivar a divisão das terras e atribuir os lotes às famílias cadastradas em programas de reforma agrária. Deve também acompanhar a utilização dos lotes pelos beneficiários, provendo os meios técnicos e de infraestrutura que viabilizem o êxito na exploração deles.

De acordo com o INCRA, existiam no Brasil, em 31/12/2017, 9.374 assentamentos rurais, com 972.289 famílias beneficiadas. A área total ocupada pelos assentamentos correspondia a mais de oitenta e sete milhões de hectares, segundo dados constantes do relatório contendo informações gerais sobre os assentamentos rurais.

Os assentados rurais são, em sua quase totalidade, enquadráveis como segurados especiais para fins previdenciários, uma vez que constituem núcleos familiares que retiram da agricultura os meios necessários para a subsistência, sendo os lotes entregues pelo INCRA inferiores a quatro módulos fiscais. Ressalva-se, todavia, a possibilidade de algum deles exercer atividade diversa da agricultura familiar, o que retiraria apenas desse integrante a qualificação de segurado especial, sem prejuízo para os demais.

2.1.1.5 Parceiro ou meeiro outorgados

A limitação de acesso à terra impõe a diversos agricultores familiares, não proprietários de imóveis rurais, o compartilhamento do espaço agrário por meio de contratos

²⁰ O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é uma autarquia federal criada pelo Decreto nº. 1.110/1970, a quem foi atribuída a responsabilidade por conduzir os programas de reforma agrária.

de parceria ou meação, cuja remuneração pelo uso do terreno ocorre, em geral, por meio da entrega de parcela da produção ao proprietário do imóvel. O artigo 96, §1º, da Lei nº. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), com a redação que lhe foi dada pela Lei nº. 11.443/2007, define a parceria rural como:

O contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes dele, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e/ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista; e/ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha, isolada ou cumulativamente, dos seguintes riscos: I – caso fortuito e de força maior do empreendimento rural; II – dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais estabelecidos no inciso VI do caput deste artigo; III – variações de preço dos frutos obtidos na exploração do empreendimento rural.

Os contratos de parceria ou meação são firmados, em regra, de maneira verbal. O Decreto nº. 59.566/1966 reconhece essa possibilidade ao deixar claro, em seu artigo 11, que esses contratos, assim como o de arrendamento rural, podem ser firmados de forma escrita ou verbal²¹.

O contrato de parceria tem como característica primordial a divisão dos riscos da atividade produtiva entre o proprietário do terreno e o parceiro, responsável pelo cultivo. Por isso, em regra, existe a participação do proprietário no processo produtivo, seja efetivando o preparo do terreno, fornecendo sementes etc. A forma de participação do proprietário na parceria agrícola possui reflexos diretos nos frutos que ele obterá da avença. O Estatuto da Terra, em seu artigo 96, VI, fixa os limites de participação do proprietário nos frutos auferidos. Confira-se:

VI – na participação dos frutos da parceria, a quota do proprietário não poderá ser superior a: a) 20% (vinte por cento), quando concorrer apenas com a terra nua; b) 25% (vinte e cinco por cento), quando concorrer com a terra preparada; c) 30% (trinta por cento), quando concorrer com a terra preparada e moradia; d) 40% (quarenta por cento), caso concorra com o conjunto básico de benfeitorias, constituído especialmente de casa de moradia, galpões, banheiro para gado, cercas, valas ou currais, conforme o

²¹ Berwanger (2011, p. 106) diferencia arrendamento de parceria nos seguintes termos: "[...] no arrendamento o proprietário recebe aluguel da terra, geralmente em dinheiro, enquanto na parceria, ele recebe parte dos produtos ou lucros obtidos".

caso; e) 50% (cinquenta por cento), caso concorra com a terra preparada e o conjunto básico de benfeitorias enumeradas na alínea *d* deste inciso e mais o fornecimento de máquinas e implementos agrícolas, para atender aos tratos culturais, bem como as sementes e animais de tração, e, no caso de parceria pecuária, com animais de cria em proporção superior a 50% (cinquenta por cento) do número total de cabeças objeto de parceria; f) 75% (setenta e cinco por cento), nas zonas de pecuária ultra extensiva em que forem os animais de cria em proporção superior a 25% (vinte e cinco por cento) do rebanho e onde se adotarem a meação do leite e a comissão mínima de 5% (cinco por cento) por animal vendido; g) nos casos não previstos nas alíneas anteriores, a quota adicional do proprietário será fixada com base em percentagem máxima de dez por cento do valor das benfeitorias ou dos bens postos à disposição do parceiro.

As parcerias rurais podem ser encontradas em grandes propriedades. É possível também a sua utilização em pequenas propriedades cultivadas em regime de economia familiar. Na segunda situação, parte do terreno é cultivada pelo proprietário ou seu grupo familiar e a área remanescente é cedida a parceiros ou meeiros para cultivo individual ou auxiliado pelo respectivo grupo familiar.

Como ressaltado anteriormente, na parceria rural há compartilhamento dos riscos da produção entre o proprietário e o parceiro. Por isso, em regra, a entrega de parte da produção ao proprietário pelo parceiro é a contraprestação esperada nesse modelo de contrato agrário.

Entre os pequenos agricultores nordestinos é comum que parte do imóvel não cultivado pela família seja entregue a um ou mais parceiros que assumem a responsabilidade pelo seu cultivo. Como esses pequenos proprietários, em geral, não possuem condições financeiras de arcar com o preparo do solo ou aquisição de sementes, a contraprestação devida fica limitada à entrega de um terço ou um quarto da produção pelo parceiro. Também é comum que a contraprestação devida pelo parceiro fique limitada à entrega da pastagem remanescente após a colheita, sendo esta forragem utilizada para alimentar pequenos rebanhos criados pelos agricultores familiares.

A informalidade do contrato de parceria rural, em especial quando envolve pequenos agricultores, é regra. A formalização dessa avença somente costuma ocorrer quando da necessidade de o parceiro pleitear benefício previdenciário na condição de segurado especial, sendo a redução a escrito do contrato operada somente para fins de utilizá-lo como início de prova material no processo administrativo ou judicial de requerimento do benefício. Mas, como essa instrumentação contratual costuma ser extemporânea aos fatos documentados, esses contratos acabam não se prestando como mecanismo probatório para fins de reconhecimento da qualidade de segurado especial do contratante.

Quanto aos meeiros outorgados, trata-se, apenas, de formato de parceria no qual a contraprestação devida ao proprietário é estabelecida em patamar correspondente à metade daquilo que é produzido pelo parceiro. Nesse caso, é comum que o proprietário assuma a responsabilidade pelo preparo do terreno, fornecimento de sementes e outras utilidades em favor do parceiro como a concessão de moradia no imóvel ou mesmo fora dele, por exemplo.

O Censo Agropecuário 2017 identificou a existência de 177.763 propriedades exploradas em regime de parceria, responsáveis pela ocupação de 250.902 indivíduos como parceiros. Isso demonstra a forte presença desse modelo de exploração das propriedades rurais, principalmente em virtude da existência de número ainda elevado de trabalhadores rurais sem acesso à terra, não obstante a tentativa de reestruturação do espaço fundiário brasileiro que o Estatuto da Terra, em vigor desde 1964, buscou viabilizar, ainda sem muito sucesso (BRASIL, 2018).

2.1.1.6 Comodatário e arrendatário

Gomes (2001, p. 314), define o comodato "[...] como a cessão gratuita de uma coisa para o seu uso com estipulação de que será devolvida em sua individualidade, após algum tempo". Ainda segundo ele, os requisitos do contrato de comodato são a gratuidade, a não fungibilidade e não consumibilidade da coisa e a temporariedade.

Pereira (2001, p. 213-214), identifica a origem do contrato de comodato no Direito Romano, no qual era conhecido como empréstimo de uso, distinguindo-se do mútuo, chamado de empréstimo de consumo. Essa é a razão pela qual a infungibilidade da coisa objeto do comodato é apontada como característica fundamental desse contrato, uma vez que a mesma coisa emprestada deve ser devolvida ao cabo do prazo estipulado entre partes.

O comodato de imóvel rural é forma de empréstimo de propriedade rural ou de parte dela, para utilização pelo comodatário, por tempo determinado, sem a necessidade de pagamento de contraprestação. Ele difere da parceria ou meação, pois além de não existir a oferta de contraprestação pelo uso da terra, ela também não é explorada em conjunto com o proprietário e o seu grupo familiar, tal como costuma ocorrer na parceria rural.

O arrendamento rural é definido pelo artigo 3º., do Decreto nº. 59.566/1966 como:

O contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante, certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.

A diferença entre o comodato e o arrendamento rural funda-se, primordialmente, na onerosidade, ausente no primeiro. O Censo Agropecuário 2017 identificou a existência de 329.187 imóveis rurais sendo explorados em regime de comodato. Esse número chama a atenção uma vez que, conforme já foi ressaltado, a característica basilar desse modelo contratual é o empréstimo gratuito da coisa, o que pode evidenciar que diversas propriedades rurais, para não serem deixadas em situação de abandono e submetidas a processos de reforma agrária, são cedidas por seus proprietários a trabalhadores que desejam explorá-las, prejudicando a reestruturação do espaço agrário nacional, uma vez que aqueles que retiram da terra o seu sustento deveriam ser convertidos em proprietários das parcelas na qual trabalham, conforme pretensão do legislador indicada no Estatuto da Terra.

2.1.1.7 Seringueiro ou extrativista vegetal e pescador artesanal

O conceito legal de segurado especial abarca, ainda, o seringueiro ou extrativista vegetal, assim como o pescador artesanal. Embora não sejam agricultores familiares, não integrando o foco da pesquisa, refere-se a eles por terem sido enquadrados pela legislação na categoria previdenciária de segurados especiais.

Os extrativistas, dentre os quais se insere o seringueiro, coleta diretamente do ambiente florestal produtos de interesse comercial, sem que tenham realizado o prévio plantio das árvores submetidas à coleta. Caso tenham sido responsáveis pelo cultivo não serão extrativistas, mas produtores rurais.

Já o pescador artesanal, de acordo com a definição constante do artigo 9º., VII, §14, do Decreto nº. 3.048/1999:

É aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca a sua profissão habitual ou meio principal de vida, desde que: I - não utilize embarcação; ou II - utilize embarcação de pequeno porte, nos termos da Lei nº. 11.959, de 29 de junho de 2009.

A inclusão do seringueiro ou extrativista vegetal na categoria de segurado especial pela legislação ordinária é inconstitucional. A atividade desenvolvida por esses trabalhadores

não guarda correlação com aquela desenvolvida pelos agricultores familiares em sentido estrito, pois é circunscrita, em regra, à coleta de produtos florestais oriundos de plantas não cultivadas por eles. Assim, como se trata de ampliação do conjunto de trabalhadores beneficiados com o modelo de contribuição diferenciada para o financiamento da Seguridade Social, entende-se que a inserção desses trabalhadores somente poderia ser realizada por meio de alteração do texto da Constituição.

2.1.2 Local de residência do agricultor familiar

O local de residência do agricultor enquadrado como segurado especial para fins previdenciários foi outro requisito posto na legislação como critério conceitual objetivo. De acordo com a redação conferida pela Lei nº. 11.718/2008 ao artigo 12, VII, da Lei nº. 8.212/1991, é considerada segurada especial a pessoa física que tenha residência no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele e trabalhe, de forma individual ou em regime de economia familiar, podendo fazer uso do auxílio eventual de terceiros a título de colaboração mútua.

Berwanger (2015, p. 186-189), embora considere inconstitucional a inclusão do critério residência como elemento caracterizador da condição de segurado especial, esclarece que ele foi inserido na legislação como produto da negociação entre o governo federal e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) quando da tramitação do projeto convertido na Lei nº. 11.718/2008. Esse elemento objetivo teve como finalidade aproximar as normas previdenciárias e de crédito rural, embora não faça parte da definição de agricultor familiar trazido pela Lei nº. 11.326/2006²². Não se encampa este posicionamento, porque não se considera possível o exercício da atividade rurícola individualmente ou em regime de economia familiar quando se reside em local distante daquele no qual a atividade é exercida.

As atividades desempenhadas pelos segurados especiais, com destaque para os agricultores familiares, demanda que o local de residência seja no próprio imóvel rural ou em local próximo a ele, pois o exercício da atividade não pode ser integralmente delegado a

²² De acordo com o artigo 3º., da Lei nº. 11.326/2006, “[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.

terceiros. O cultivo de produtos, o cuidado de animais e outras atividades similares desenvolvidas por esses trabalhadores não permite que residam em local distante daquele onde são desenvolvidas. Acrescente-se que as atividades dos agricultores familiares, em regra, envolvem o seu núcleo familiar, dificultando que se acredite na possibilidade de alguém exercê-la quando reside em local distante do imóvel rural.

A imposição normativa de que o agricultor familiar resida no próprio imóvel ou em aglomerado urbano ou rural próximo representa mais uma tentativa do legislador de conter a inscrição de pretensos segurados especiais que não exercem atividade econômica que viabilize a sua inserção em tal categoria previdenciária. Não são raras as situações em que indivíduos que integraram, no passado, um núcleo familiar de agricultores, fixe residência em local distante do imóvel em que seus parentes continuam trabalhando e, por não lograr êxito na inclusão no mercado formal de trabalho ou não efetivar o recolhimento de contribuições com base na categoria previdenciária na qual se insere, quando acometido por alguma contingência geradora de benefício previdenciário, solicite amparo como segurado especial, não obstante esteja residindo a quilômetros de distância do imóvel no qual, supostamente, trabalha²³.

A exigência também não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade. A Constituição Federal, em seu artigo 194, §8º., disciplina o modelo contributivo que será aplicado aos trabalhadores que foram classificados nos planos de custeio e de benefícios do Regime Geral de Previdência Social como segurados especiais. No entanto, não existe qualquer empecilho para que a legislação infraconstitucional estabeleça critérios específicos para melhor identificação desses trabalhadores. Além disso, o dispositivo constitucional também faz referência ao pescador artesanal, que não precisa, necessariamente, residir no local ou nas proximidades daquele em que desempenha a sua atividade, razão pela qual o dispositivo constitucional não mencionou, mas também não vedou a possibilidade de que o local de residência seja incorporado como elemento definidor das categorias de trabalhadores abarcadas pelo modelo contributivo baseado no resultado da comercialização da produção.

Por isso, quando se faz referência ao rurícola, em especial ao que trabalha em regime de economia familiar, não há falta de razoabilidade em inserir o critério residencial como elemento balizador de sua condição de segurado especial. Não é factível que um grupo

²³ Como lembra Silva (2015), a agricultura familiar caracteriza-se pelo fato de a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume a execução do trabalho no estabelecimento produtivo. Isso pressupõe, portanto, a execução direta da atividade ou, pelo menos, de parcela considerável dela pelos integrantes do próprio grupo familiar do agricultor.

familiar retire o sustento das atividades rurícolas residindo em local muito distante do imóvel no qual trabalha. Nesses casos, ou a atividade não é desempenhada de forma essencial para o sustento do grupo familiar ou se trata, possivelmente, de tentativa de fraude contra a Previdência Social.

Portanto, se o trabalhador não reside no próprio imóvel rural no qual trabalha ou em aglomerado urbano ou rural próximo²⁴, não há possibilidade de considerá-lo segurado especial, por afronta a requisito legal expresso que não é inconstitucional e se encontra alinhado com a forma de desenvolvimento do trabalho rurícola em regime de economia familiar.

2.1.3 Área do imóvel rural no qual a atividade é praticada

A Lei nº. 11.718/2008, para fins de enquadramento do agricultor na categoria previdenciária de segurado especial, restringiu o tamanho do imóvel no qual a atividade é desenvolvida ao equivalente a quatro módulos fiscais. Trata-se de critério que já havia sido utilizado pela Lei nº 11.326/2006 para caracterização do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural (Lei nº 11.326/2006, art. 3º, I).

O módulo fiscal, definido por município, é medida de apuração do tamanho das propriedades rurais, adotado, inicialmente, como critério para a incidência do Imposto Territorial Rural (ITR), conforme se depreende do artigo 50, *caput*, da Lei nº. 4.504/1964 (Estatuto da Terra).

De acordo com o §2º., do artigo 50, do Estatuto da Terra, o módulo fiscal, estabelecido para cada município e expresso em hectares, será determinado levando em consideração os seguintes fatores: o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária, florestal); a renda obtida decorrente do tipo de exploração predominante; outras atividades exploradas no município que, embora não sejam predominantes, assumam relevância em função da renda produzida ou da área utilizada; o conceito de "propriedade familiar", expresso no artigo 4º., II, do mesmo diploma legal.

O modulo fiscal é, portanto, unidade de medida agrária destinada a promover a classificação fundiária do imóvel, sendo expressa em hectares, com possibilidade de variação

²⁴ A respeito desse ponto, é interessante a reflexão de Veiga (2003, p. 31-66) no sentido de que a maior parte dos municípios brasileiros, cerca de oitenta por cento, de acordo com ele, são essencialmente rurais, embora sejam denominados oficialmente de “cidades”.

para cada município, sendo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a competência para efetivação do cálculo (Decreto nº. 9.064/2017, art. 1º, IV)²⁵.

O módulo fiscal do município é a referência para a identificação do número de módulos fiscais de cada imóvel nele localizado. Isso porque, segundo o artigo 50, §3º, do Estatuto da Terra, a apuração do número de módulos fiscais de cada imóvel é efetivada mediante a divisão do total de sua área aproveitável pelo tamanho do módulo fiscal do município em que ele se localiza.

A área aproveitável do imóvel rural, por sua vez, deve ser apurada mediante a exclusão dos espaços ocupados por benfeitorias, por florestas, mata de efetiva preservação permanente ou reflorestada com plantas nativas ou, ainda, que sejam comprovadamente consideradas imprestáveis para o aproveitamento econômico (Lei nº. 4.504/1964, art. 50, §4º).

É importante ressaltar que o módulo fiscal não se confunde com o módulo rural. Esse último varia de acordo com a destinação econômica de cada propriedade rural e se caracteriza por ser o espaço de terra capaz de absorver toda a força de trabalho do grupo familiar com capacidade de prover o sustento e o desenvolvimento econômico da família envolvida em seu cultivo. Seu conceito, de acordo com o artigo 4º, III, do Estatuto da Terra, decorre da definição de propriedade familiar. Em síntese, o módulo rural é o espaço mínimo de propriedade rural em cada região que, cultivado pelo proprietário e sua família, é capaz de assegurar a subsistência e o desenvolvimento econômico daqueles que nela trabalham.

A utilização do módulo fiscal como critério de caracterização da propriedade cultivada pelo agricultor que viabilize o seu enquadramento como agricultor familiar e, no âmbito previdenciário, como segurado especial, decorre da maior estabilidade dos componentes conceituais. Isso ocorre em razão do tamanho do módulo rural, por ser definido com base na destinação de cada propriedade, ser passível de variação dentro do mesmo município, o que não se verifica em relação ao módulo fiscal.

A limitação do tamanho da propriedade rural ao equivalente a quatro módulos fiscais representa elemento importante na objetivação dos critérios de definição conceitual do agricultor familiar e, na órbita previdenciária, do segurado especial. É que a Constituição impõe como critério de acesso ao modelo de contribuição diferenciada para o custeio da

²⁵ O INCRA estabelece a dimensão do módulo fiscal em hectares para cada município do país. No Estado da Paraíba, o tamanho dos módulos fiscais por município varia entre dez e sessenta hectares. Assim, uma propriedade de quatro módulos fiscais terá, por exemplo, quarenta hectares em Cabedelo e duzentas e quarenta hectares em Soledade. A tabela completa foi consultada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf>. Acesso em 03 maio 2019.

Previdência Social o exercício direto da atividade rurícola pelo agricultor e o seu grupo familiar. Isso somente é possível dentro de um espaço limitado. Dessa forma, valendo-se de critérios de razoabilidade, nada impede que o legislador infraconstitucional defina qual o tamanho desse espaço, o que retira da subjetividade do administrador público e dos juízes a atribuição de considerar o espaço do imóvel como passível ou não de ser cultivado, de forma direta, pelo proprietário e seu grupo familiar, com auxílio de terceiros apenas de forma eventual.

Na ausência de delimitação do tamanho máximo de propriedade que viabilize o reconhecimento do trabalhador como agricultor familiar e segurado especial, restaria sempre a possibilidade de controvérsias jurídicas, em prejuízo do acesso pelos segurados aos benefícios que a legislação previdenciária lhes assegura, por submetê-los aos critérios de incerteza decorrentes de margem de subjetividade outorgada aos julgadores, com todos os efeitos nefastos que a insegurança jurídica produz, sendo o usuário dos serviços judiciais os maiores prejudicados.

Considere-se, por exemplo, que na apreciação de um processo judicial certo magistrado, na ausência de critério legal objetivo, entenda que uma propriedade com área equivalente a cem hectares é demasiado extensa para ser cultivada pelo proprietário e o seu grupo familiar em determinada região. Outro magistrado poderia considerar essa exploração em regime de economia familiar possível. Logo, o primeiro trabalhador não teria a sua condição de segurado especial reconhecida, enquanto o segundo obteria enquadramento em tal categoria previdenciária, podendo acessar os benefícios previdenciários que a legislação lhe assegura, sendo o resultado do processo dependente, exclusivamente, da avaliação subjetiva do magistrado quanto ao tamanho do imóvel e a possibilidade dele ser cultivado ou não pelo grupo familiar do requerente do benefício.

A Constituição Federal não guarda simpatia pela insegurança jurídica (CF, art. 103-A, §1º). Dessa forma, quando o legislador infraconstitucional estabelece critérios objetivos voltados à construção de cenários mais previsíveis e seguros para os cidadãos no tocante aos seus direitos, isso é protegido e não rechaçado pela Constituição.

O mesmo não pode ser dito se determinado segmento laboral fosse excluído pelo legislador ordinário do critério diferenciado de contribuição previsto no artigo 195, §8º. da Constituição, como se tentou fazer, no passado, em relação aos garimpeiros²⁶. Mas, se o

²⁶ Uma situação de inconstitucionalidade como a referida ocorreu na exclusão do garimpeiro da categoria dos segurados especiais por meio de norma infralegal (Lei nº. 8.398/1992). Essa inconstitucionalidade foi corrigida pela Emenda Constitucional nº. 20/1998 que, ao alterar a redação do artigo 195, §8º., da Constituição Federal,

legislador estabelece balizas para definir quem é agricultor familiar ou pescador artesanal, por exemplo, age dentro da competência regulamentar.

Portanto, entende-se que a fixação de critério objetivo de extensão da propriedade rural para fins de enquadramento do trabalhador como agricultor familiar e, por consequência, segurado especial, não afronta a Constituição Federal.

2.1.4 Critério etário para enquadramento como segurado especial

O artigo 11, VII, a, da Lei nº. 8.213/1991, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº. 11.718/2008 fixou em dezesseis anos a idade mínima a ser implementada para fins de enquadramento do trabalhador como segurado especial. Na redação original do dispositivo em apreço, essa idade havia sido fixada em quatorze anos.

A fixação de patamar mínimo de idade para a atribuição de efeitos jurídicos ao trabalho rural e, por consequência, para o acesso aos benefícios devidos aos segurados especiais, é objeto de controvérsia jurisprudencial. Prevalece o entendimento de que a definição de idade mínima para o trabalho constitui norma de caráter protetivo, o que possibilita o afastamento do critério etário quando restar comprovado o desempenho de trabalho campesino antes da idade mínima prevista na legislação²⁷. Considera-se que essa flexibilização jurisprudencial de critério objetivo não é o melhor caminho, pelas razões declinadas a seguir.

A Constituição Federal, em seu artigo 7º, XXXIII, vedou o exercício de qualquer trabalho ao menor de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos. Ao fixar o limite mínimo de dezesseis anos para a inscrição do trabalhador como segurado especial, o legislador apenas atendeu a uma determinação constitucional expressa, pois antes desse marco etário, o trabalho é constitucionalmente vedado.

retirou o garimpeiro do elenco de trabalhadores com acesso ao modelo de contribuição diferenciada arrecadada para o custeio da Seguridade Social.

²⁷ Nesse sentido, decidiu a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento, em 18/08/2015, do Recurso Especial nº 1.440.024/RS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. A mesma Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça voltou a reafirmar esse entendimento ao julgar, em 02/06/2020, o Agravo Interno no Recurso Especial nº 956.558/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, oportunidade na qual assentou não ser possível a fixação de idade mínima para o reconhecimento do exercício de atividade rural, cabendo o reconhecimento do labor rural mesmo que venha a ser prestado por menor de doze anos. O Tribunal Regional Federal da Quarta Região, por meio de sua Sexta Turma, em sessão realizada em 09/04/2018, quando do julgamento da Apelação Cível no nº 5017267-34.2013.4.04.7100, firmou entendimento no sentido de ser possível o reconhecimento de trabalho (urbano ou rural) exercido em qualquer idade, valendo-se, para isso, de argumentação sociológica, apontando que o trabalho infantil é realidade no país, não podendo a limitação etária, para fins previdenciários, ser utilizada em prejuízo de quem foi obrigado a trabalhar antes do marco mínimo fixado pela legislação.

O afastamento judicial de critério objetivo definido pelo legislador e compatível com a Constituição Federal é reprovável, ainda que sob a justificativa de otimizar a proteção do trabalhador. Não cabe ao Judiciário substituir por seus critérios aqueles estipulados pelo legislador, pois isso integra as prerrogativas de outro poder com assento constitucional. A Constituição não conferiu legitimidade ao Judiciário para esse modelo de atuação, principalmente mediante a utilização de princípios de conteúdo indeterminado, que viabilizam a argumentação conforme o posicionamento que se pretende sustentar.

A substituição do critério do legislador por outro estabelecido pelo Judiciário é fonte de insegurança jurídica e carece de legitimidade democrática. No modelo de repartição dos poderes (ou atribuições), não compete ao Judiciário exercer o papel de legislador positivo. Essa atribuição pertence ao Parlamento. Se o critério estabelecido pela representação popular não se mostrar adequado, cabe ao próprio Parlamento redefinir os critérios, pois é nele que reside a legitimidade para, em nome da sociedade, estabelecer as normas que a regerão. Ao Judiciário compete, apenas, aplicá-las.

O argumento de que o trabalho no campo, em geral, começa a ser desempenhado antes que se atinja os dezesseis anos, devendo isso ser levado em consideração na apreciação do caso concreto, não convence. Embora o trabalho infantil no campo ainda, lamentavelmente, ocorra e no passado tenha sido bastante comum, o que se questiona é o modelo de intervenção judicial, que desconsidera as balizas estabelecidas na legislação, para substituí-las por aquelas que o juiz entende adequadas, como se isso não tivesse custos sociais elevados e que são ocultados no discurso utilizado para fundamentar a decisão.

Quando o legislador faz escolhas dentre as hipóteses possíveis de aplicação, em regra, ele leva em consideração critérios diversos, dentre os quais se insere a possibilidade de o sistema comportar a escolha realizada, inclusive pelo aspecto econômico. Em matéria previdenciária, é bom que se lembre, a questão do custeio é fundamental, uma vez que não é possível a criação ou extensão de benefícios ou serviços sem levar em conta a capacidade de o sistema previdenciário suportar financeiramente essas modificações.

Ao adotar um marco etário para efeitos de enquadramento numa categoria de segurados, levam-se em consideração também os recursos disponíveis no sistema previdenciário para fazer frente aos benefícios prometidos. O Judiciário, quando altera unilateralmente os critérios objetivos, não considera a variável custeio, agindo como se os recursos financeiros do Estado fossem ilimitados, sendo capazes de arcar com qualquer prestação que venha a ser considerada como justa no caso avaliado. Mas não é isso que se

verifica. A implementação ou expansão de direitos, como lembram Holmes e Sunstein (1999, p. 113-117) demanda incremento de recursos que não pode ser ignorado na equação, sob pena de o direito reconhecido ter o seu exercício inviabilizado.

A expansão de direitos, para ser viável, requer a observância da outra ponta da equação na qual se encontra o custeio, umbilicalmente ligado à capacidade social de financiamento, por meio de receitas recolhidas pelo Estado. Como essa variável é limitada e os recursos passíveis de arrecadação são escassos, é preciso observar, na ampliação de direitos que demandam prestação positiva do Estado, a viabilidade de financiamento dessas prestações.

É por isso que um dos princípios cardeais das finanças públicas impõe óbice à criação de despesas, sem a indicação da correspondente fonte de custeio total²⁸. Dessa forma, quando o legislador autoriza certa prestação de natureza material que demande suporte financeiro, precisa indicar ao gestor as fontes de seu financiamento. Mas, quando o Judiciário interfere ampliando o acesso a determinada prestação estatal ou mesmo criando alguma até então inexistente, atua sem levar em consideração a capacidade de financiamento daquela prestação, trazendo prejuízos sociais em virtude da necessidade de realocação de recursos para financiá-la. Para justificar a interferência sem planejamento, lança mão do discurso vago e, não raras vezes insustentável, no sentido de que a atuação busca valorizar princípios abstratos e desprovidos de conteúdo determinado, como o tão incensado princípio da dignidade da pessoa humana²⁹, que muitos invocam, mas poucos ou quiçá ninguém, sabe o que ele realmente significa, haja vista a falta de consenso em torno do seu conteúdo.

²⁸ Em relação à Seguridade Social, o texto da Constituição Federal, em seu artigo 195, §5º, determina que "[...]nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total". A Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, tem como premissa de sustentação a precedência da fonte de custeio em relação à despesa a ser criada.

²⁹ Alguns autores buscam resolver os questionamentos em torno da indefinição de conteúdo de alguns princípios ou conceitos jurídicos indeterminados utilizando-se do que se pode denominar técnica de formação estrutural do conteúdo mediante a utilização de exemplos ilustrativos produzidos pela jurisprudência dos tribunais. Esse é o caminho adotado por Larenz (2014, p.406-413). Na tentativa de explicar esse procedimento, que busca contornar a ausência de conteúdo determinado de certos conceitos jurídicos, ele assevera que: "Certamente que de tais ideias jurídicas gerais e princípios não podem logo obter-se, de imediato, decisões jurídicas concretas; mas o que elas não são é completamente destituídas de conteúdo. A jurisprudência dos tribunais, esclarecendo mediante exemplos 'ilustrativos' estas ideias jurídicas e princípios e, de seguida, por via da comparação com outros casos julgados em conformidade com eles, bem como mediante a elaboração de ideias jurídicas novas e mais especiais, com base na análise jurídica dos casos em que elas se manifestam, consegue enriquecer cada vez mais o conteúdo da pauta relativamente 'indeterminada', concretizá-la em relação a certos casos ou grupos de casos e, deste modo, criar finalmente um entrelaçado de modelos de resolução em que possam ser arrumados, na sua maioria, os novos casos a julgar". No entanto, insiste-se que isso não resolve o problema da utilização de princípios e conceitos de conteúdo indeterminado como justificativa para a interferência em políticas públicas, uma vez que a técnica explanada deixa ao alvedrio da jurisprudência a formação do próprio conteúdo do

Portanto, é necessário que o Judiciário se autocontenha e respeite o espaço que lhe foi delimitado pelo constituinte, sob pena de se converter num dos mais deletérios desorganizadores de políticas públicas.

A esta altura, é importante lembrar que os juízes não integram uma classe de iluminados cujos critérios que escolherem possuem legitimidade para afastar aqueles encampados pelos legisladores, pois não têm o papel que os guardiões exerceriam na República idealizada por Platão, como lembrou o Juiz Brennan ao avaliar o ativismo judicial verificado em alguns posicionamentos da Suprema Corte americana (STONE, 2011, p. 1431).

Os recursos públicos, dentre os quais estão inseridos os destinados ao custeio das prestações previdenciárias, são limitados e os critérios de justiça são variáveis segundo as concepções individuais. Certo juiz, por exemplo, pode considerar que, no meio rural, aos oito anos de idade já existe o desempenho de atividade laboral, possibilitando o enquadramento do trabalhador como segurado especial a partir dessa faixa etária. Mas os recursos arrecadados para o custeio dos benefícios foram planejados levando em conta a possibilidade de concessão de benefícios apenas a partir dos dezesseis anos. Logo, essa suposta justiça do caso concreto demandará o remanejamento de recursos financeiros de outras áreas do orçamento para fazer frente à modificação unilateral do critério etário efetivada pelo Judiciário.

É por isso que se considera temerário, autoritário e nefasto ao interesse público esse argumento de busca da justiça para o caso concreto, desconsiderando balizas objetivas postas pelo legislador. No processo legislativo regular, existe ampla discussão a respeito das possibilidades de concessão ou extensão de um direito, sendo viável a participação popular, inclusive, de forma direta, mediante audiências públicas que são convocadas durante o processo legislativo. Além disso, a lei é resultado da participação da representação popular no Parlamento, à qual se agrega a anuência do Poder Executivo, pela sanção ou veto ao projeto de lei aprovado. A avaliação das diversas variáveis envolvidas na proposta legislativa é considerada, dentre as quais a localização da fonte de recursos que viabilizará o custeio da prestação disciplinada pela norma.

Quando o Judiciário deixa de aplicar a regra, ele desconsidera todo trabalho de planejamento realizado durante o processo legislativo, o que gera insegurança e prejudica a execução de políticas públicas. Essa atuação judicial somente se presta, em questões previdenciárias, para desorganizar o sistema.

conceito, que pode, portanto, ser modificado, de acordo com os interesses de interferência dos tribunais nas políticas públicas, gerando insegurança jurídica.

É por isso que se defende a necessidade de respeito ao critério etário escolhido pelo legislador para enquadramento na categoria segurado especial. Se ele precisa ser alterado, cabe ao Congresso Nacional promover a modificação e não ao Judiciário utilizar subterfúgios interpretativos para preencher lacuna normativa que não existe. Além disso, o trabalho infantil deve ser combatido com educação e repressão, quando necessária, e não ser estimulado pela criação judicial de regras previdenciárias que acabam por legitimá-lo.

2.1.5 Exercício da atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar

O exercício da atividade rurícola, para fins de enquadramento na categoria de segurado especial, pode ocorrer de forma individual ou mediante o envolvimento dos integrantes da família do agricultor. Se o exercício ocorre de forma coletiva, é fundamental que a subsistência dos integrantes do grupo dependa essencialmente da agricultura, estruturando-se o regime de economia familiar, descrito no artigo 11, §1º, da Lei nº. 8.213/1991, nestes termos:

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

A redação original do dispositivo considerava atividade em regime de economia familiar aquela "[...] em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados".

Esse modelo de atividade envolve estrutura produtiva na qual a participação de todos os integrantes do núcleo familiar é relevante para o êxito global da atividade. Enquanto no modelo empresarial o responsável pela organização dos fatores de produção precisa da participação laboral de empregados para o êxito do empreendimento, na economia familiar é do envolvimento do grupo familiar que depende o êxito da atividade. Ela ocorre mediante colaboração mútua entre todos os envolvidos.

A referência ao regime de economia familiar para acesso ao modelo contributivo diferenciado já constava do texto original do artigo 195, §8º, da Constituição Federal. Esse elemento, relacionado à organização da produção, foi mantido após a alteração do dispositivo constitucional pela EC nº. 20/1998.

No regime de economia familiar, a utilização de empregados, se ocorrer, deve ser eventual e não pode ser elemento determinante do êxito da atividade produtiva. Vale ressaltar que o conceito normativo original nem sequer admitia a participação esporádica de empregados, sob pena de descaracterização do modelo produtivo. Foi somente com a alteração promovida pela Lei nº. 11.718/2008 nas leis de custeio e benefícios do RGPS que se passou a admitir a participação episódica de empregados contratados sem a descaracterização do regime de economia familiar, ficando a utilização desse tipo de força laboral restrita ao máximo de cento e vinte pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados (Lei nº. 8.213/1991, art. 11, §7º.). Isso implica dizer que as cento e vinte pessoas podem ser utilizadas no mesmo dia ou de forma diluída ao longo do ano, mas o limite numérico não pode ser ultrapassado.

O Estatuto da Terra, ao definir "propriedade familiar", considerou que esse imóvel rural deve ser cultivado diretamente pelo agricultor e a sua família, constituindo espaço agrícola adequado para absorver toda a força de trabalho do grupo familiar e, por consequência, capaz de assegurar seu progresso social e econômico (Lei nº. 4.504/1964, art. 4º., II). A partir da definição de propriedade familiar, o Estatuto da Terra estabeleceu como uma de suas prioridades o combate aos minifúndios, compreendidos como espaços agrícolas com dimensões espaciais inferiores à propriedade familiar (Lei nº. 4.504/1964, art. 4º., IV).

Quando são discutidas as anomalias presentes na distribuição do espaço agrário brasileiro, os focos de críticas são direcionados, em regra, aos latifúndios improdutivos, vistos como grandes propriedades rurais que, por não serem integralmente aproveitadas, não se encontram cumprindo a sua função social. Por outro lado, omite-se da discussão que os minifúndios também foram objeto de preocupação do legislador quando da edição do Estatuto da Terra. Isso é o que se depreende do artigo 43, I, da Lei nº. 4.504/1964, no qual se coloca a progressiva eliminação dos minifúndios e latifúndios como uma das finalidades da reforma agrária.

O efeito nocivo da existência dos minifúndios decorre, exatamente, da dificuldade ou mesmo inviabilidade do desempenho da agricultura em regime de economia familiar com capacidade de assegurar não apenas a subsistência, mas também o desenvolvimento socioeconômico do agricultor e de sua família. Por não ser capaz de absorver integralmente toda a força de trabalho do grupo familiar, o minifúndio contribui para a desagregação dos esforços produtivos dentro do modelo de colaboração mútua típico dessa forma de trabalho.

A mera coabitação no mesmo imóvel rural, é importante que se diga, não é requisito suficiente para que todos os integrantes do grupo familiar sejam considerados segurados especiais. O artigo 11, §6º., deixa claro que o cônjuge ou companheiro, os filhos maiores de dezesseis anos ou os a estes equiparados, precisam se envolver nas atividades do grupo familiar para serem considerados segurados especiais. Isso porque o regime de economia familiar, para fins de enquadramento no modelo diferenciado de contribuição previdenciária, demanda a efetiva participação nas atividades econômicas desenvolvidas no imóvel rural. Por isso, o membro não participante da atividade rurícola, ainda que não exerça outro mister que viabilize o seu enquadramento em categoria previdenciária diversa, não será segurado especial.

Mas o exercício de atividade diversa da agricultura por um dos integrantes da família não prejudica o reconhecimento da condição de segurado especial em relação aos demais componentes do grupo, conforme deixa claro o artigo 11, §9º., da Lei nº. 8.213/1991³⁰.

É possível também o exercício individual da atividade rurícola sem que isso prejudique o enquadramento do trabalhador na categoria segurado especial, uma vez que o regime de economia familiar não é requisito indispensável para esse enquadramento previdenciário.

A exigência de exercício da atividade em regime de economia familiar recai sobre os demais componentes da família do produtor, parceiro, meeiro, arrendatário rural e pescador artesanal para fins de acesso ao modelo de contribuição diferenciada para o custeio da Seguridade Social, conforme se pode extrair da leitura do artigo 195, §8º., da Constituição Federal.

É possível afirmar, portanto, que o agricultor é considerado segurado especial pelo exercício da atividade rurícola sem vínculo de subordinação a outro agente econômico. Se existe a participação de outros componentes de sua família no desempenho da atividade rurícola de forma colaborativa, os demais integrantes do grupo familiar que participam ativamente do trabalho passam também a serem considerados segurados especiais.

Apesar da redação clara do dispositivo constitucional reconhecendo que o exercício individual da atividade legitima o acesso ao regime de contribuição diferenciada, o Instituto

³⁰ A primeira seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.304.479/SP em 10/10/2012, Rel. Ministro Herman Benjamin, esclareceu que o mero exercício de atividade diversa da agricultura por um dos cônjuges, não prejudica o reconhecimento da qualidade de segurado especial do outro, que comprovadamente exerça o trabalho campesino. No entanto, a decisão ainda guarda resquícios da visão restritiva de subsistência, ao se admitir inviabilidade do enquadramento quando restar comprovado que o exercício da atividade rurícola é dispensável para a subsistência do grupo familiar, em virtude dos rendimentos auferidos pelo outro cônjuge em atividade diversa da agricultura.

Nacional do Seguro Social (INSS), na esfera administrativa ou nas demandas judiciais, costuma defender o afastamento da qualidade de segurado especial do rurícola que integra grupo familiar no qual os demais componentes exerçam atividade diversa da agricultura ou da pesca artesanal. Isso é feito de forma ainda mais contundente nas situações em que o cônjuge do rurícola, por exemplo, exerce atividade urbana com remuneração que supera o valor do salário mínimo.

Esse tipo de óbice imposto ao reconhecimento da qualidade de segurado especial do rurícola é inconstitucional pois, conforme já ressaltado, o regime de economia familiar se presta ao enquadramento dos demais componentes da família como segurados especiais, não influenciando no tocante a quem exerce a atividade rurícola ou a pesca artesanal individualmente.

O regime de economia familiar, modelo de exploração da atividade rurícola que reclama a participação de integrantes do núcleo familiar do trabalhador, não é elemento determinante para o enquadramento dele como segurado especial, mas somente dos familiares que participam ativamente da execução da atividade.

2.1.6 Diversificação das atividades produtivas (pluriatividade) como forma de assegurar o desenvolvimento socioeconômico do agricultor familiar

O exercício de atividades propriamente agrárias, muitas vezes, não é suficiente para assegurar o desenvolvimento socioeconômico do agricultor e de sua família, em especial em regiões expostas a frequentes intempéries climáticas, como o semiárido nordestino. Exigir que o trabalhador rural não exerça outra atividade para complementar a renda em tal contexto socioeconômico significa condená-lo a um ciclo de miséria que se reproduzirá nas gerações subsequentes.

Ao longo do tempo, a agricultura familiar é associada à compreensão restrita de subsistência, que considera o resultado da produção como suficiente apenas para assegurar a alimentação dos integrantes da família, sem espaço para excedentes comercializáveis. Se eles se fizerem presentes, criam-se resistências para considerar o agricultor como segurado especial, sob o argumento de que a atividade desenvolvida não se encontra voltada para a sustento da família, pois o excesso comercial seria incompatível com o conceito de subsistência. Por esse argumento, o agricultor seria enquadrado como contribuinte individual para fins previdenciários se gerar excedente de produção comercializável.

Mediante essa visão restritiva de subsistência, a possibilidade de desenvolvimento econômico do agricultor familiar resta prejudicada. Essa interpretação estreita da forma como

agricultura familiar pode ser desenvolvida inviabiliza a superação da miséria no campo que acomete os agricultores familiares ao longo da história.

Para assegurar o rompimento desse ciclo de miséria no campo, não é preciso somente conceder um pedaço de terra ao pequeno produtor. É necessário também dar-lhe condições de educar os filhos, acessar bens de consumo mais sofisticados, usufruir de momentos de lazer e outras benesses que a vida moderna proporciona. Em outras palavras, por ser um pequeno proprietário, talvez não esteja condenado a perecer de fome, mas persistirá como miserável em termos econômicos. Por isso é importante repensar o conceito de subsistência, retirando-lhe o substrato exclusivamente alimentar.

A subsistência precisa agregar a viabilidade da produção de excedente comercializável, inclusive para a constituição do próprio fato gerador da contribuição previdenciária devida pelo segurado especial, que incide, conforme já ressaltado, sobre o resultado comercializado da produção. Logo, não haverá possibilidade de arrecadação de contribuição previdenciária pelos agricultores familiares se não for admitido que eles produzam além do necessário para o suprimento das necessidades básicas do grupo familiar. Nesse contexto, Garcia (2013, p. 136), lembra, de maneira precisa, que "[...] a agricultura de subsistência não se confunde com autoconsumo, pois envolve um excedente destinado à comercialização".

Considerar aceitável que o agricultor familiar exerça outras atividades no campo destinadas à complementação da renda do trabalho rurícola, sem que isso lhe retire o enquadramento previdenciário como segurado especial, representa passo importante para o desenvolvimento socioeconômico desses trabalhadores. A pluriatividade da agricultura familiar, mediante o exercício de outras atividades produtivas como o turismo rural, por exemplo, assegura ao agricultor melhores perspectivas de renda. Trata-se de fenômeno que precisa ser compreendido e incentivado.

Schneider (2003, p. 112) define pluriatividade no campo como:

Um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou, mais rigorosamente, pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural.

É importante sublinhar que a produção de excedente, dadas as limitações produtivas da agricultura familiar, pode não ser suficiente para assegurar a real modificação das condições de vida desses trabalhadores rurais. É nesse contexto que a pluriatividade, como

forma de complemento de renda, constitui "[...] uma tendência aceita e incentivada pelos órgãos governamentais, de modo que complementem a renda agrícola e facilitem a manutenção do homem e mulher no campo" (BERWANGER, 2015, p. 208).

A redação atual dos §§8º. e 9º., da Lei nº. 8.213/1991³¹ reconhecem algumas possibilidades de exercício de atividades diversas da agricultura sem que isso descaracterize a condição de segurado especial do agricultor familiar³². Dentre elas, o legislador possibilitou que o agricultor familiar explore atividade turística no imóvel, inclusive com oferta de hospedagem, durante cento e vinte dias por ano civil; trabalhe como artesão, utilizando matéria-prima produzida pelo próprio grupo familiar, assim como exerça atividade artística, com limitação, apenas, da possibilidade da renda decorrente dessas duas atividades superar o valor de um salário mínimo³³.

³¹“§8º. Não descaracteriza a condição de segurado especial: I – a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar; II – a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano; III – a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar; e IV – ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo; V – a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal, na forma do §11 do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e VI - a associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural; VII - a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI sobre o produto das atividades desenvolvidas nos termos do §12. § 9º. Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de: I – benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; II – benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do §8º deste artigo; III - exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no §13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais; V – exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto no §13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do §8º deste artigo; VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social [sic]”.

³² O exercício das atividades a que se faz referência, bem como o alcance da pluriatividade relacionada à atividade econômica principal, também alcança os pescadores artesanais. No entanto, como o foco da pesquisa restringe-se aos agricultores familiares, deixou-se de fazer alusão aos segurados especiais que exerçam a pesca artesanal como atividade principal.

³³ Em consonância com a redação do texto legal, o menor benefício de prestação continuada da previdência social corresponde a um salário mínimo, haja vista que nenhum benefício, exceto o auxílio-acidente, pode ter renda mensal individual inferior ao referido patamar de rendimentos. Como o auxílio-acidente não obsta o exercício de atividades laborativas pelo beneficiário e tem o seu pagamento interrompido quando da concessão de qualquer uma das aposentadorias devidas aos segurados, entende-se que ele não é benefício previdenciário substitutivo da renda do trabalhador, não podendo o seu valor mínimo constituir o parâmetro de interpretação para a redação legal que faz menção “ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social”.

Além disso, o agricultor familiar pode exercer mandato eletivo de vereador ou dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais e com sede no município no qual a atividade rural é desenvolvida, podendo efetivar o beneficiamento ou a industrialização artesanal de sua produção. O artigo 11, §9º, III, assegura-lhe, ainda, o exercício de qualquer atividade remunerada diversa da agricultura, com limitação periódica de cento e vinte dias, corridos ou intercalados, durante o ano civil.

A participação do segurado especial em atividade empresarial também se tornou expressamente possível, conforme deixou clara a redação do §12, do artigo 11, da Lei nº. 8.213/1991³⁴. Isso abriu-lhe a possibilidade legal de auferir receita bruta anual decorrente de sua atividade igual ou inferior a R\$ 360.000,00 durante cada ano, pois esta é a faixa de enquadramento para fins de caracterização do empreendimento como microempresa, conforme consta do artigo 3º, I, da LC nº. 123/2006³⁵.

A fixação de patamar consideravelmente elevado de rendimentos passíveis de alcance anual pelo agricultor familiar, sem comprometimento da qualidade de segurado especial, representou a valorização da pluriatividade no campo, com a superação do arcaico conceito de subsistência da atividade, entrelaçada com a ideia de autoconsumo da produção.

Cabe fazer referência, ainda, que a Lei nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola nacional, com as modificações trazidas pela Lei nº 11.718/2008, assegurou a utilização do crédito agrícola como instrumento de estímulo à pluriatividade da agricultura familiar, conforme deixa claro o seu artigo 48, §1º³⁶.

³⁴ A participação do segurado especial em sociedade empresária, em sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, não o exclui de tal categoria previdenciária, desde que, mantido o exercício da atividade rural na forma do inciso VII do *caput* e do § 1º, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e seja sediada no mesmo município ou em município limítrofe àquele em que eles desenvolvam suas atividades.

³⁵ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais)”. O agricultor familiar também mantém a condição de segurado especial quando efetivar o registro como microempreendedor individual (MEI), conforme foi assegurado pelo artigo 18-E, §5º, da Lei Complementar nº 123/2006, com as alterações implementadas pela Lei Complementar nº 155/2016. O texto legal, inclusive, faz referência às atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, ao fazer referência ao registro do empreendedor rural como MEI, demonstrando que o legislador reconheceu que a pluriatividade do agricultor familiar não é óbice ao seu enquadramento previdenciário como segurado especial.

³⁶ “Art. 48. [...] §1º. Quando destinado a agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, o crédito rural terá por objetivo estimular a geração de renda e o melhor uso da mão-de-obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários, desde que desenvolvidos em estabelecimento rural ou áreas comunitárias próximas, inclusive o turismo rural, a produção de artesanato e assemelhados”.

É preciso, no entanto, que essa concepção legislativa que amplia o conceito de subsistência, admite e estimula a pluriatividade do agricultor familiar, modifique a atuação cotidiana do INSS ao avaliar os pleitos previdenciários dos segurados especiais, assim como redimensione a visão ainda presente no Judiciário, no sentido de equiparar o segurado especial ao miserável, que demanda assistência social do Estado.

A persistência da interpretação restritiva do conceito de subsistência decorre do perfil assistencial ainda presente nas normas previdenciárias aplicadas aos agricultores familiares, como se o cenário jurídico que prevaleceu antes da Carta de 1988 não tivesse sofrido alteração. Entende-se, portanto, que a pluriatividade da agricultura familiar, além de admitida, deve ser estimulada, para gerar incrementos de renda e contribuir para a superação do quadro de miséria que acomete parte considerável desses trabalhadores³⁷, o que implica repensar também o modelo previdenciário atualmente aplicado a eles e que reclama a superação definitiva do assistencialismo.

2.2 O MODELO CONTRIBUTIVO APLICADO AOS SEGURADOS ESPECIAIS

O modelo contributivo diferenciado previsto na Constituição para os trabalhadores rurais que exercem a agricultura familiar, assim como para os pescadores artesanais, foi regulamentado pela Lei nº. 8.212/1991, que disciplina o formato de custeio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A redação original do artigo 25 previa que a contribuição dos segurados especiais seria de 3% incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção. Posteriormente, essa alíquota foi reduzida para 2% pela Lei nº. 8.540/1992.

A alíquota de contribuição dos segurados especiais para o custeio da previdência social voltou a ser alterada com a edição da Lei nº. 8.861/1994, sendo fixada, desta vez, em 2,2% incidente sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção. Restou fixada, na mesma oportunidade, uma alíquota adicional de 1% sobre a mesma base de cálculo, destinada ao financiamento dos benefícios decorrentes de acidente de trabalho.

³⁷ O artigo 2º, II, da Lei nº 8.171/1991 estabelece, como um dos pressupostos da política agrícola nacional que “[...] a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia.” Isso torna ultrapassada a visão que obsta o desenvolvimento socioeconômico do trabalhador rural e oferece sustentação à pluriatividade do agricultor familiar, de forma a possibilitar que ele não precise deixar o campo se almejar a superação das limitações econômicas inerentes à agricultura voltada exclusivamente para a subsistência encarada de forma restrita. Além disso, um dos objetivos da política agrícola apresentado no diploma legal em referência é a melhoria da renda e da qualidade de vida no meio rural (Lei nº 8.171/1991, art. 3º, XVII), o que torna imperativo o reconhecimento da pluriatividade para que esse objetivo seja alcançado.

A Lei nº. 9.528/1997, tornou a fixar em 2% a alíquota de contribuição dos segurados especiais para o custeio da Seguridade Social, adotando novamente, como base de cálculo, a receita bruta proveniente da comercialização da produção.

Por fim, a Lei nº. 13.606/2018, fixou em 1,2% a alíquota de contribuição dos segurados especiais para o custeio da previdência social, acrescida de alíquota adicional de 0,1% destinada ao custeio dos benefícios decorrentes de acidente de trabalho. A base de cálculo continuou sendo a receita bruta proveniente do resultado da comercialização da produção.

No que se refere à contribuição dos segurados especiais, existe outra característica que diferencia a categoria dos demais segurados do RGPS. Eles podem efetivar o recolhimento de contribuições facultativas periódicas que lhes garantirão o acesso aos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição³⁸ e por idade com valores que superem um salário mínimo (Lei nº. 8.212/1991, art. 25, §1º). Trata-se da única categoria de segurados para a qual se admite o recolhimento de contribuições, simultaneamente, como segurado obrigatório e facultativo, sendo nesta última condição voltada ao incremento de renda do benefício previdenciário a ser usufruído.

A utilização do resultado da comercialização da produção como base de cálculo para a incidência da contribuição previdenciária dos segurados especiais, encampada pelo artigo 195, §8º, da Constituição Federal, representa a manutenção de formato contributivo que vem sendo adotado no Brasil desde as primeiras tentativas de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais, sem muito êxito em termos de volume de arrecadação.

Como já referido, a primeira tentativa de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais, promovida pela Lei nº. 4.214/1963³⁹ (Estatuto do Trabalhador Rural), foi abandonada, exatamente, porque o volume de arrecadação decorrente das fontes de custeio instituídas pela norma, dentre as quais se inseria uma contribuição de 1% devida pelo produtor rural incidente sobre o valor comercial dos seus produtos, havia se mostrado insuficiente para fazer frente às prestações prometidas (COIMBRA, 1968, p. 54).

³⁸ A partir vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, deixou de existir a possibilidade de concessão de benefício, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, tendo como parâmetro, exclusivamente, o tempo de contribuição do segurado. A referida Emenda estabeleceu a necessidade de observância de idade mínima para a concessão de benefícios, tendo a regra geral da nova redação do artigo 201, §7º, I, da Constituição Federal estabelecido o marco etário de sessenta e cinco anos, se homem e sessenta e dois, se mulher, como idade mínima para a concessão de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS, impondo, associado a isso, a observância do tempo mínimo de contribuição demarcado na legislação.

³⁹ A Lei nº 4.214/1963 foi revogada pela Lei nº 5.889/1973. No entanto, a parte referente ao Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, na qual se encontrava disciplinado o formato do custeio das prestações estabelecidos em favor dos rurícolas, já havia sido revogada pela Lei Complementar nº 11/1971.

Não obstante o fracasso da utilização da base de incidência referida, o modelo contributivo continuou sendo utilizado pelas normas que sucederam o Estatuto do Trabalhador Rural⁴⁰, tendo sido encampado pela Constituição de 1988, que estabeleceu o resultado da comercialização da produção como a base de cálculo da contribuição previdenciária devida pelos segurados que passaram a ser chamados de especiais pela legislação ordinária.

O montante arrecadado por meio das contribuições previdenciárias recolhidas dos segurados especiais para o custeio dos benefícios a que passaram a ter direito após a Constituição de 1988 continua sendo consideravelmente inferior ao que se consome com o pagamento dos benefícios. Dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, referentes ao mês de janeiro de 2019, revelam que, naquele mês, o número de benefícios rurais em manutenção era de 9.582.762 benefícios, ao custo mensal de R\$ 8,6 bilhões de reais. Os dados consolidados da base de contribuintes referentes ao ano de 2017 (os mais recentes disponíveis quando se efetivou a consulta em maio de 2019), demonstram que, em tal período, havia um total de 51.138.581 contribuintes do RGPS, dos quais, apenas, 2.103 efetivavam recolhimentos como segurados especiais⁴¹.

A comparação dos resultados anuais de arrecadação com os valores despendidos com o pagamento de benefícios chama a atenção: Em 2017, arrecadou-se mediante contribuições vertidas pelo meio rural o montante de R\$ 9,6 bilhões de reais. No mesmo período, no entanto, foi despendido com pagamento de benefícios aos trabalhadores rurais a quantia de R\$ 125,1 bilhões de reais, o que ensejou um resultado negativo de 115,4 bilhões de reais, que foi incorporado ao déficit global do RGPS que, em 2017, totalizou R\$ 190,2 bilhões de reais.

Em 2018, o quadro voltou a se repetir. A arrecadação rural para o custeio do RGPS totalizou o montante de R\$ 9,9 bilhões de reais. A despesa com o pagamento de benefícios

⁴⁰ Isso pode ser verificado, inclusive, na Lei Complementar nº 11/1971, que revogara a parte de inclusão previdenciária constante do Estatuto do Trabalhador Rural, conforme se verificava do seu artigo 15, I, que estabelecia, como uma das fontes de custeio das prestações assistenciais voltadas aos trabalhadores rurais, uma contribuição de 2% devida pelo produtor incidente sobre o valor comercial dos produtos rurais postos no mercado, cuja a incumbência de arrecadação somente era atribuída a ele, quando fosse o responsável direto pela venda dos produtos, no varejo, ao consumidor final. O encargo do recolhimento era transferido, em substituição tributária para o adquirente, quando ele fosse pessoa jurídica de natureza comercial ou industrial, bem como cooperativa.

⁴¹ Dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social, v.24, n. 1. Disponível em < <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/03/beps19.01c.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2019.

correspondeu a R\$ 123,7 bilhões de reais, o que gerou um resultado negativo de R\$ 113,8 bilhões de reais, para um déficit global do RGPS de R\$ 197,8 bilhões de reais⁴².

Os números acima, que vêm se repetindo ao longo dos anos, conforme demonstra a série histórica de dados constantes do sítio eletrônico da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, sinaliza que a maior parcela do resultado negativo apurado nas contas do RGPS decorre, exatamente, da enorme discrepância entre o volume arrecadado e o montante pago a título de benefícios aos trabalhadores rurais⁴³. Em 2018, por exemplo, subtraído o resultado negativo do meio rural, o saldo negativo nas contas do RGPS seria reduzido de R\$ 197,8 bilhões para R\$ 82,5 bilhões de reais.

Esse cenário evidencia que qualquer discussão profunda voltada a solucionar os persistentes resultados negativos do RGPS precisa atacar seu foco mais problemático, que se encontra na discrepância entre o que se arrecada de contribuições no meio rural e o que é pago a título de benefícios a esse público⁴⁴.

Não é sustentável o argumento de que sendo o modelo previdenciário encampado pela Constituição Federal solidário, os resultados negativos apurados no meio rural devem ser compensados pelo que se arrecada no meio urbano e suplementados com repasses do Tesouro Nacional⁴⁵. Ora, diante do cenário de subfinanciamento de setores fundamentais como saúde, educação e infraestrutura, com escassez de recursos para investimentos e mesmo para assegurar a prestação de serviços públicos essenciais à população, não há como considerar

⁴² Dados disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em 9 maio 2019.

⁴³ Freitas (2017) diferencia contribuinte tributado de contribuinte subsidiado na previdência social. De acordo com ele, o “[...]contribuinte estará sendo subsidiado pelo sistema se o valor acumulado de suas contribuições for insuficiente para pagar a sua aposentadoria durante o período esperado de sobrevivência após sua saída do mercado de trabalho. Simetricamente, se o valor acumulado das contribuições superar o fluxo esperado de aposentadoria, então o contribuinte estará sendo tributado pelo sistema previdenciário”. De acordo com o estudo realizado, o autor concluiu que os beneficiários da Previdência Social que recebem benefícios equivalente a um salário mínimo, tendem a ser subsidiados, enquanto os de maior renda, em geral, são tributados. Com isso, levando-se em consideração que os segurados especiais, em geral, não contribuem para o custeio dos seus benefícios e, mesmo havendo contribuição, as prestações pagas equivalem, em geral, a um salário mínimo, essa categoria de segurados é subsidiada pelo sistema.

⁴⁴ Há quem defenda que a discrepância entre o volume arrecadado e o montante de benefícios pagos no meio rural faz parte do planejamento do próprio sistema. Chies e Rocha (2015, p. 123-136), sustentam que o subsistema rural foi planejado como mecanismo de transferência de renda do meio urbano para o rural, o que se reflete na diferença entre o que se arrecada e o que se consome com o pagamento de benefícios aos rurícolas. No entanto, como há saldo negativo também no subsistema urbano, não há excedente contributivo a ser utilizado para a complementação do montante necessário ao pagamento dos benefícios devidos aos rurícolas, o que torna frágil o argumento.

⁴⁵ Berwanger (2011, p. 153), utiliza o argumento da solidariedade social para justificar a assunção do saldo negativo apurado na parte rural do RGPS pelo segmento urbano. Esse argumento somente seria válido se houvesse excedente de arrecadação na parte urbana do modelo, o que não se verifica, conforme números oficiais que foram apresentados acima.

esse argumento consistente, pois não existe sobra de recursos no segmento urbano do RGPS que possa ser utilizada para cobrir o resultado negativo da parcela rural do regime, a ponto de assegurar a manutenção do seu equilíbrio atuarial⁴⁶ reclamado constitucionalmente.

Somente seria possível respaldar a manutenção do quadro de desequilíbrio entre o volume arrecadado e o montante pago de benefícios no meio rural mediante a aplicação da regra da solidariedade do sistema, se a arrecadação da parcela urbana dos segurados fosse suficiente para custear os benefícios devidos a eles, com a sobra de montante que viabilizasse absorver o saldo negativo do meio rural. Mas isso não ocorre. O verificado é que, mesmo a parte urbana do RGPS apresenta saldos negativos, embora sejam inferiores aos apurados no segmento rural. Então, não se pode aplicar a regra da solidariedade na situação, pois o resultado global da arrecadação é negativo, não havendo sobra da parte urbana do RGPS que possa ser utilizada para cobrir o saldo negativo do segmento rural.

A aplicação do princípio da solidariedade, portanto, não resolve o problema de arrecadação insignificante de contribuições previdenciárias no meio rural quando confrontada com o volume despendido com o pagamento de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Resta, portanto, a suplementação mediante transferência de recursos do Tesouro Nacional. Mas eles precisam ser retirados de outras áreas importantes para o atendimento da população, como investimentos em educação, saúde e infraestrutura⁴⁷.

Já se sustentou também a existência de uma dívida social com os trabalhadores rurais, o que legitimaria a transferência de recursos arrecadados no meio urbano para o custeio de benefícios de natureza previdenciária ou assistencial em favor dos rurícolas. Embora esse argumento seja parcialmente verdadeiro, ele não oferece suporte para legitimar, de forma indefinida, o desequilíbrio nas contas do RGPS que não vem sendo sanado pelo volume global de arrecadação previdenciária destinada ao seu custeio, violando a imposição de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, previsto no artigo 201 da Constituição Federal.

⁴⁶ Garcia (2013, p. 63-64) ressalta que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial apresenta duas vertentes. A financeira, que envolve a manutenção de reservas de valores suficientes para custear as obrigações presentes e futuras do sistema previdenciário e a atuarial, que possibilita estimar a arrecadação futura e confrontá-la com as obrigações a serem cumpridas.

⁴⁷ Marques *et al.* (2010, p. 5-19), na linha de outros autores que negam a existência de saldos negativos nas contas da previdência, sustentam que os saldos negativos apurados podem ser compensados com os valores globais arrecadados pela Seguridade Social. No entanto, não se pode desconsiderar que a saúde brasileira, por exemplo, ainda não é adequadamente financiada. Assim, a retirada de recursos da Seguridade Social significa agravar a falta de recursos para o custeio de políticas públicas de saúde e assistência social. É por isso que não impressiona esse argumento, pois a solidez dele dependeria da constatação de excedente de recursos alocados para a saúde e assistência social que poderia ser utilizado para compensar o saldo negativo das contas previdenciárias, o que não encontra amparo nos dados oficiais disponíveis.

Outro argumento que não convence é o consumo, pelo Estado, de elevado volume de recursos com o pagamento de serviços das dívidas interna e externa, que poderia ser utilizado para cobrir os resultados negativos do modelo previdenciário que o Constituinte escolheu. Ora, se há dívida pública, seja ela interna ou externa, é porque a equação entre o que o Estado arrecada e as suas despesas se encontra desequilibrada, o que o leva a se endividar para fazer frente aos seus compromissos. É utópico acreditar que haveria financiamento da dívida pública por investidores sem que lhes fosse assegurada contrapartida por esses empréstimos. Portanto, falta suporte fático para esse argumento, que costuma ser muito veiculado.

O que fica claro é que a base de cálculo escolhida desde as primeiras tentativas de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais, focada no resultado da comercialização de produtos agrícolas, não é capaz de assegurar volume de arrecadação considerável, que seja capaz de suportar, pelo menos, o pagamento de parcela importante dos benefícios prometidos aos rurícolas.

Impõe-se discutir a viabilidade da manutenção dessa base de incidência e do formato contributivo adotado para os segurados especiais, que, ao longo do tempo não demonstra, em termos de arrecadação, a capacidade de assegurar a viabilidade financeira da inclusão previdenciária dos agricultores. Além disso, a forma de enquadramento do segurado com base no exercício da atividade rurícola dentro do período de carência do benefício gera insegurança jurídica e elevada judicialização o que, acompanhado das fraudes a que o sistema se encontra exposto, tem contribuído para que o desequilíbrio entre a arrecadação e as despesas com o pagamento de benefícios seja ainda mais acentuado. Isso reclama maior reflexão a respeito do aperfeiçoamento ou substituição do formato de enquadramento previdenciário dos agricultores familiares, o que pode ser auxiliado pela análise, mesmo breve, de alguns modelos de previdência rural existentes no mundo.

2.3 MODELOS DE SEGURIDADE RURAL

A experiência internacional demonstra que a organização de modelo de inclusão previdenciária destinado aos trabalhadores rurais formatado sem levar em consideração as peculiaridades do público destinatário e a sazonalidade da renda no campo tende a não alcançar êxito. Savy (1965, p.15) aponta as seguintes dificuldades na organização de um sistema de seguridade voltado ao atendimento dos rurícolas: a) pequena dimensão das

propriedades rurais; b) dispersão física dos potenciais segurados; c) baixos rendimentos da agricultura familiar, o que gera dificuldades para o desenho de modelo de custeio sustentável.

É bem verdade que os pontos elencados por Savy levam em consideração a realidade campesina europeia que, conforme explica Prado Jr. (1979, p. 158), não guarda semelhança com a brasileira. Isso porque, segundo Prado Jr., na Europa existia uma economia camponesa de pequenos produtores rurais dominada e explorada por uma classe de senhores feudais e seus sucessores, durante o período medieval. No Brasil, desde o início da colonização, o modelo agrário fundou-se em grandes propriedades rurais monocultoras, que se valiam de trabalho escravo ou de regimes de trabalho que se aproximavam da escravidão.

Embora não exista identidade entre a formação da agricultura familiar no Brasil e a europeia, quando se debate a construção de modelo de previdência capaz de atender aos agricultores familiares, a pequena dimensão das propriedades rurais, o baixo rendimento financeiro desse formato produtivo, assim como a dispersão física dos potenciais segurados são elementos que dificultam também, no Brasil, a organização de um modelo sustentável, com capacidade de assegurar aos agricultores familiares proteção previdenciária.

Schwarger (2000), ao analisar diversos modelos de previdência rural no direito comparado, assinalou a existência de quatro modelos com características específicas, sendo dois deles contributivos e dois não contributivos. No segmento contributivo, existem aqueles que primam pela relação estrita de natureza atuarial entre o que se arrecada e os benefícios pagos, não havendo diferenciação entre o modelo de previdência aplicável aos trabalhadores urbanos e rurais, tal como é feito nos Estados Unidos da América. Há também o modelo contributivo diferenciado aplicado aos trabalhadores rurais, utilizado, por exemplo, na Alemanha. Nele, o segurado rural recebe alguma forma de subsídio, proveniente do Tesouro ou de outro regime previdenciário para compensar os saldos negativos já esperados. Quanto aos modelos não contributivos, Schwarger indica a existência de um formato universal básico, aplicado na Finlândia e no Canadá e um modelo assistencial, do qual se utiliza o Chile e a Costa Rica.

No modelo universal básico, assegura-se aos rurícolas uma renda mínima universal na aposentadoria, sem correlação atuarial com eventuais contribuições recolhidas em favor do sistema. A partir desse patamar mínimo de rendimentos garantido é que se passa a considerar as contribuições vertidas para o sistema para fins de cálculo de renda adicional.

Já o modelo assistencial não exige o recolhimento de contribuições, sendo financiado integralmente por receitas tributárias arrecadadas pelo Tesouro. Orienta-se por critérios de

necessidade estabelecidos na legislação, voltados para avaliar se o requerente possui condições ou não de prover o seu sustento.

Por não demandar o recolhimento de contribuições dos beneficiários, bem como por reclamar o atendimento de critérios de necessidade para acesso às prestações, o formato assistencial não guarda correlação com modelos previdenciários, o que o caracteriza como socorro residual prestado pelo Estado àqueles que, não cobertos pela previdência, vejam-se impossibilitados de prover o próprio sustento. Assim, os países que somente viabilizam o acesso dos rurícolas ao atendimento assistencial, não podem ser considerados como providos de modelo de previdência social voltado à inclusão dos trabalhadores rurais.

Ainda no tocante a experiência internacional, Porto (2019, p. 46-58), cita os casos da Espanha e França. Segundo ele, a Espanha adota regime especial agrário que, em virtude de se mostrar deficitário de forma crescente, vem sendo reformulado ao longo do tempo num movimento de integração gradativa ao regime geral dos trabalhadores urbanos, embora com a adoção de sistema de custeio diferenciado (mais simplificado), tendo como contrapartida um rol de benefícios limitado passível de serem acessados pelos rurícolas. A França, por sua vez, possui regime agrícola diferenciado aplicável a todos que trabalham no meio rural gerido pelo fundo central da *Mutualité Sociale Agricole – MSA* (organismo privado, criado em 1947, encarregado de um serviço público). Segundo ele, a arrecadação do sistema rural francês não suporta os custos dos benefícios, o que torna necessário constantes aportes externos.

Schwarger (2000, p. 72-73) ressalta que a experiência internacional de previdência rural demonstra que um modelo estritamente contributivo aplicado aos rurícolas resulta em "[...] baixíssimas taxas de cobertura entre a população ocupada na agricultura", como produto da pequena capacidade contributiva dos agricultores. Isso torna necessário, segundo ele, pensar em estruturas de financiamento alternativas ou complementares que sejam capazes de suplementar os valores das contribuições arrecadadas dos rurícolas, a fim de viabilizar a universalização da cobertura previdenciária no campo. Ele observa também que, mesmo com o aporte de subsídios (considerados indispensáveis), os sistemas previdenciários voltados aos trabalhadores rurais na experiência internacional, em geral, oferecem benefícios inferiores aos da previdência "urbana".

Um ponto que parece claro quando analisadas as diversas experiências internacionais de extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais é a incapacidade de elaboração de modelo que seja sustentável alimentado, somente, pelo recolhimento de contribuições dos segurados. Dessa forma, o desenho do modelo contributivo estrito resulta

em cobertura previdenciária baixa ou mesmo nula dos agricultores familiares, relegando-os à assistência residual nos países que a proveem, quando acometidos por algum dos riscos sociais que lhes retire a capacidade para o trabalho.

Por isso, o formato de cobertura previdenciária para os agricultores familiares deve considerar, primordialmente, a necessidade de aportes de recursos de outras fontes, sejam elas oriundas dos tributos arrecadados (recursos do Tesouro) ou da transferência de valores arrecadados de outras categorias de contribuintes, mediante a aplicação das regras de solidariedade dentro do sistema único, que incorpore trabalhadores urbanos e rurais. O que não é recomendável é que a base de cálculo das contribuições se mostre de difícil concretização, a ponto de tornar o modelo apenas formalmente contributivo. Caso se opte por solução como essa, talvez fosse adequado assumir claramente a natureza assistencial do modelo de proteção destinado aos trabalhadores do campo, o que não constituiria nenhum demérito. Mas isso demandaria, no entanto, alteração constitucional, pois a Carta de 1988 deixou claro que os agricultores foram incorporados à previdência social e, por consequência, encontram-se submetidos ao recolhimento de contribuições obrigatórias para o financiamento do sistema.

2.4 MODELO DE INCORPORAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL

O artigo 195, §8º, da Constituição Federal trouxe a previsão de modelo contributivo diferenciado para o custeio Seguridade Social destinado aos rurícolas que trabalham por conta própria ou em regime de economia familiar, bem como aos pescadores artesanais. Nele, a incidência da contribuição devida restou vinculada ao resultado da comercialização da produção, que constitui a base de cálculo do tributo em questão. Como potenciais segurados, indicou-se o produtor, o parceiro, o meeiro, o arrendatário rural e o pescador artesanal, assim como os seus respectivos cônjuges, desde que exerçam a atividade em regime de economia familiar e sem empregados permanentes.

A redação constitucional não parece ser a mais apropriada, pois a menção exemplificativa de determinadas categorias de trabalhadores encontrados no campo enseja dúvidas na identificação de quais seriam os trabalhadores alcançados pelo referido modelo contributivo. Talvez tivesse sido mais adequado mencionar, apenas, trabalhadores rurais que exerçam a atividade sem vínculo de subordinação, auxiliados ou não por seus respectivos cônjuges e outros integrantes do grupo familiar.

Se houvesse sido utilizada a denominação genérica de trabalhador rural, as diversas figuras que se enquadram no conceito e laboram sem vínculo empregatício para terceiros seriam alcançadas pelo regime diferenciado de contribuição previdenciária, dirimindo a possibilidade de maiores controvérsias. Mas, não tendo sido esse o caminho adotado pelo constituinte, coube ao legislador ordinário melhor definir o alcance da norma constitucional, o que foi realizado, principalmente, pelas leis de custeio (Lei nº. 8.212/1991) e de benefícios (Lei nº. 8.213/1991) do RGPS, o que gerou controvérsias a respeito da constitucionalidade da inclusão de categorias como os extrativistas, por exemplo, no conceito de segurado especial.

É importante ressaltar que, além dos enquadrados no regime contributivo diferenciado, considerados pela legislação regulamentadora como segurados especiais, existem outros tipos de trabalhadores rurais que, para efeitos previdenciários, são englobados em outras categorias de segurados. Trata-se dos empregados rurais e dos contribuintes individuais, cujas características relacionadas à forma como exercem a atividade precisam ser esclarecidas, a fim de evitar dúvidas quanto ao enquadramento previdenciário desses segurados.

2.4.1 O empregado rural

O empregado rural é o que exerce atividade agrícola e/ou pecuária, com vínculo de subordinação e caráter não eventual, remunerado em espécie como a contrapartida do seu trabalho. É considerado segurado obrigatório do RGPS, conforme artigo 11, I, a, da Lei nº 8.213/1991 e o recolhimento das contribuições previdenciárias a seu cargo são retidas pelo empregador e recolhidas em conjunto com a contribuição previdenciária devida por esse último.

O empregado rural também é beneficiário da redução etária de cinco anos em relação aos trabalhadores urbanos, para fins de acesso ao benefício de aposentadoria por idade, por força do disposto no artigo 201, §7º, II, da Constituição Federal.

Ao falar de empregado rural para fins de acesso ao benefício de aposentadoria por idade com redução do requisito etário, há controvérsia a respeito das atividades desempenhadas no campo que possibilitam o acesso a esta redução etária. Berwanger (2011, p. 86-90), defende o enquadramento como empregado rural, para fins de acesso à redução do requisito etário na concessão da aposentadoria por idade, de categorias que circunstancialmente exerçam atividade no campo e que não podem ser consideradas, de forma clara, como atividades rurais. Cita o exemplo da cozinheira, do tratorista e do capataz, ao

tempo em que tece críticas à insistência do INSS em denegar o benefício em questão a esses empregados, segundo ela, também rurais. Não se comunga desse entendimento, pelas razões declinadas a seguir.

A redução do requisito etário para acesso ao benefício de aposentadoria por idade pelos trabalhadores rurais é justificada, em regra, pela presunção de maior desgaste físico decorrente da atividade campesina, o que torna o indivíduo fisicamente incapacitado para o trabalho de forma mais precoce, quando comparado aos trabalhadores do meio urbano. Embora se tenha restrições a essa presunção — em especial quando se considera que o trabalho agrícola, mesmo o desempenhado pelos agricultores familiares, vem passando por mudanças importantes ao longo do tempo, de forma que o exercício meramente braçal da atividade tornou-se menos frequente — mas admitindo a título de argumentação que a justificativa seja válida, não se vê diferença entre o desgaste físico da cozinheira ou do tratorista que trabalha no campo comparado ao seu equivalente que labora no meio urbano. Por mais que se tente sustentar o contrário, o desgaste físico desses profissionais, independentemente do local no qual trabalham, é equivalente, de forma que assegurar o acesso ao benefício de aposentadoria por idade com redução do requisito etário considerando, apenas, essa variável, não é convincente.

A igualdade é um dos princípios cardeais⁴⁸ da Constituição Federal e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços ofertados às populações urbanas e rurais é um dos objetivos da Seguridade Social (CF, art. 194, II). Com isso, a fixação de critérios diferenciados entre trabalhadores urbanos e rurais precisa encontrar suporte fático que fundamente a diferenciação. Do contrário, ela será inconstitucional.

É por isso que se considera acertada a imposição do pressuposto de que a atividade tenha natureza rural para o acesso à redução etária na concessão da aposentadoria por idade, o que afasta todas aquelas atividades que, embora desempenhadas no campo, possuem equivalentes na zona urbana, com nível de desgaste físico similar durante o exercício.

A atividade de natureza rural, segundo se entende, envolve os atos de cultivo e colheita de plantações e o cuidado de animais em tarefas como pastoreio, alimentação e ordenha. Isso implica dizer que, se existir atividade equivalente no meio urbano, a redução do requisito etário para fins de aposentadoria por idade do trabalhador que a desempenha no meio rural é inconstitucional.

⁴⁸ O preâmbulo da Constituição Federal já deixa isso evidente, ao colocar a igualdade como um dos valores a serem perseguidos pela sociedade brasileira.

2.4.2 O contribuinte individual

O contribuinte individual, também segurado obrigatório do RGPS, nos termos do artigo 11, V, "a" da Lei nº. 8.213/1991⁴⁹, agrega trabalhadores rurais que não se enquadram, para fins previdenciários, entre os segurados especiais.

Os contribuintes individuais no meio rural englobam o empregador rural⁵⁰ e os trabalhadores autônomos, que exerçam atividade de natureza rurícola sem relação de emprego com a pessoa física ou jurídica para a qual prestam serviço. É possível, por exemplo, que o proprietário de um trator seja contratado, por períodos curtos, para a prestação de serviço numa propriedade rural realizando o corte de terras, atividade que pode ser concluída em poucos dias. Ela pode ser prestada pelo mesmo trabalhador a diversos contratantes durante curtos intervalos de tempo, sem vínculo de subordinação. Esse trabalhador autônomo que loca o seu equipamento agrícola e assume a responsabilidade por operá-lo na realização da tarefa contratada, é enquadrado, para efeitos previdenciários, como contribuinte individual.

2.4.2.1 Enquadramento previdenciário dos "boias-frias"

Dentre os trabalhadores rurais, existe uma categoria que demanda avaliação em separado, dada a situação de vulnerabilidade em que costuma se encontrar e das dúvidas que suscita no tocante ao seu enquadramento previdenciário. Trata-se dos conhecidos popularmente como "boias-frias"⁵¹.

Os boias-frias são arregimentados em grupos para a prestação de serviços temporários em propriedades diversas durante períodos limitados, em geral para a realização de tarefas que demandam o uso de mão de obra que excede a rotineiramente utilizada no estabelecimento rural. Esses trabalhadores transitam entre propriedades diversas em períodos

⁴⁹ Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: V - como contribuinte individual: a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo.

⁵⁰ Desde que não esteja filiado ao RGPS em virtude do exercício de outra atividade que o torne segurado obrigatório. Por exemplo, o mesmo indivíduo que é enquadrado como empregador rural, pode ser empregado de empresa urbana, o que o torna segurado obrigatório do RGPS em função da atividade urbana exercida. Além disso, é possível também que ele seja servidor público, vinculado a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Isso demonstra que o enquadramento de quem é considerado empregador rural na categoria de contribuinte individual ocorre de forma suplementar.

⁵¹ Esses trabalhadores são chamados de boias-frias porque, em geral, como eles não residem nas propriedades que os contratam, precisam trazer a sua comida de casa, que é preparada muito cedo, colocada em marmitas, que são levadas para o trabalho. No momento da refeição a comida, chamada de "boia", costuma estar fria e como, normalmente, é consumida no próprio local de trabalho sem prévio aquecimento, essa circunstância passou a ser utilizada para denominar, popularmente, esses trabalhadores, que ficaram conhecidos como boias-frias.

curtos, não sendo raras as situações em que eles mudam de local de trabalho mais de uma vez durante a mesma semana pois, ao cessar a atividade que justificou a contratação, eles são dispensados e buscam trabalho em outro local.

A forma de contratação dos boias-frias e a exiguidade do tempo de prestação de serviço são características que dificultam o reconhecimento da existência de relação de emprego entre eles e o proprietário rural contratante. É comum eles serem recrutados em pequenos sítios ou nas periferias de cidades por donos de veículos, conhecidos como “gatos”, que os transportam até o local de trabalho. Esses arregimentadores são responsáveis, muitas vezes, por fiscalizar a execução das tarefas e por receber diretamente dos proprietários rurais contratantes os valores devidos a título de contraprestação pelo trabalho dos boias-frias, o que os coloca como verdadeiros intermediários de mão de obra.

Há situações, também, em que o proprietário que necessita de trabalhadores para serviços temporários envia empregados próprios para arregimentar boias-frias e transportá-los até as fazendas, o que faz desaparecer, nesse cenário, a figura do intermediário na contratação dos serviços desses trabalhadores.

A remuneração paga pelos serviços prestados costuma ser variável, de acordo com a tarefa executada. No corte de cana-de-açúcar, por exemplo, os boias-frias geralmente são remunerados de acordo com o tamanho da área trabalhada ou conforme o peso da cana cortada, o que pode ser avaliado diariamente para fins de pagamento, uma vez que, se a contratação ocorrer para o todo o período de safra, a eventualidade da prestação do serviço desaparece, favorecendo o reconhecimento da relação de emprego entre o trabalhador e o proprietário contratante.

A informalidade é marcante nesse modelo de prestação de serviço. Reconhecer a existência de relação de emprego em atividade realizada durante pequeno lapso temporal, quando nem mesmo o proprietário rural foi o responsável direto pela contratação de cada trabalhador, é difícil. Como essas prestações de serviço são curtas e podem se limitar a uma semana, isso implicaria dizer que, no mesmo mês, o boia-fria poderia ter quatro empregadores ou mais. Isso, para efeitos previdenciários e mesmo para aplicação da legislação trabalhista concernente à relação de emprego, traz dificuldades adicionais.

O legislador buscou contornar as dificuldades de formalização laboral dos boias-frias por meio da criação do contrato de trabalho rural por pequeno prazo, atualmente disciplinado

pelo artigo 14-A, da Lei nº 5.889/1973, introduzido pela Lei nº 11.718/2008⁵². Essa modalidade de contratação de trabalhador rural, limitada ao período máximo de dois meses durante o ano, atribui ao empregador a responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias e demais encargos trabalhistas, pagos tendo como parâmetro a quantidade de dias de prestação de serviço. Em razão disso, o artigo 9º, I, “r”, do Decreto nº 3.048/1999 considera, para fins previdenciários, essa categoria de trabalhadores como segurados empregados.

O contrato de trabalho rural por pequeno prazo, criado pelo legislador para regularizar a prestação de serviços temporários como os desempenhados pelos boias-frias, não representou a superação do problema que ora se discute, haja vista que não são poucos os empregadores rurais pessoas físicas que persistem em contratar boias-frias à revelia das regras trabalhistas. O curto período dessas contratações e burocratização das regras de formalização acaba por dificultar a fiscalização da regularidade dessas contratações, o que contribui para que os boias-frias continuem a laborar na informalidade.

Face a esse cenário, o recolhimento de contribuições previdenciárias pelos boias-frias costuma ser raro, o que os leva ao desamparo quando acometidos por alguma contingência que lhes retire ou restrinja a capacidade laborativa.

⁵²Art. 14-A. O produtor rural pessoa física poderá realizar contratação de trabalhador rural por pequeno prazo para o exercício de atividades de natureza temporária. §1º A contratação de trabalhador rural por pequeno prazo que, dentro do período de 1 (um) ano, superar 2 (dois) meses fica convertida em contrato de trabalho por prazo indeterminado, observando-se os termos da legislação aplicável. §2º A filiação e a inscrição do trabalhador de que trata este artigo na Previdência Social decorrem, automaticamente, da sua inclusão pelo empregador na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, cabendo à Previdência Social instituir mecanismo que permita a sua identificação. §4º O contrato de trabalho por pequeno prazo deverá ser formalizado mediante a inclusão do trabalhador na GFIP, na forma do disposto no § 2º deste artigo, e: I – mediante a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social e em Livro ou Ficha de Registro de Empregados; ou II – mediante contrato escrito, em 2 (duas) vias, uma para cada parte, onde conste, no mínimo: a) expressa autorização em acordo coletivo ou convenção coletiva; b) identificação do produtor rural e do imóvel rural onde o trabalho será realizado e indicação da respectiva matrícula; c) identificação do trabalhador, com indicação do respectivo Número de Inscrição do Trabalhador – NIT. §4º A contratação de trabalhador rural por pequeno prazo só poderá ser realizada por produtor rural pessoa física, proprietário ou não, que explore diretamente atividade agroeconômica. §5º A contribuição do segurado trabalhador rural contratado para prestar serviço na forma deste artigo é de 8% (oito por cento) sobre o respectivo salário-de-contribuição definido no inciso I do caput do art. 28 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991. §6º A não inclusão do trabalhador na GFIP pressupõe a inexistência de contratação na forma deste artigo, sem prejuízo de comprovação, por qualquer meio admitido em direito, da existência de relação jurídica diversa. §7º Compete ao empregador fazer o recolhimento das contribuições previdenciárias nos termos da legislação vigente, cabendo à Previdência Social e à Receita Federal do Brasil instituir mecanismos que facilitem o acesso do trabalhador e da entidade sindical que o representa às informações sobre as contribuições recolhidas. §8º São assegurados ao trabalhador rural contratado por pequeno prazo, além de remuneração equivalente à do trabalhador rural permanente, os demais direitos de natureza trabalhista. §9º Todas as parcelas devidas ao trabalhador de que trata este artigo serão calculadas dia a dia e pagas diretamente a ele mediante recibo. §10. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS deverá ser recolhido e poderá ser levantado nos termos da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990.

A jurisprudência buscou contornar o problema mediante o enquadramento dos boias-frias na categoria de segurados especiais para efeitos previdenciários. O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, através de sua Primeira Seção, quando do julgamento de Recurso Repetitivo realizado em 10/10/2012, cadastrado no Tema 554⁵³, respaldou esse entendimento que, segundo se defende, não possui fundamento na legislação, mas representa somente uma forma utilizada pelos tribunais para contornar o quadro de desamparo previdenciário desses trabalhadores, mesmo que isso signifique produzir adulteração normativa.

Quando se avalia a legislação previdenciária, chega-se à conclusão de que os boias-frias são segurados obrigatórios, incluídos entre os contribuintes individuais ou segurados empregados, por força do disposto nos artigos 11, V, "g" da Lei nº. 8.213/1991 e 9º, I, "r", do Decreto nº 3.048/1999. Isso porque eles prestam serviço durante curtos períodos para pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem relação de emprego com os seus contratantes.

Com efeito, o enquadramento dos boias-frias entre os segurados especiais não se sustenta e afronta a Constituição Federal. Isso ocorre porque não existe atividade laborativa desempenhada de forma autônoma e produtora de possível excesso comercializável, sobre o qual incidiria a contribuição previdenciária diferenciada devida pela categoria. O boia-fria trabalha para um terceiro e todo o produto do seu labor é apropriado pelo contratante do serviço. Como a sua remuneração é paga em dinheiro, jamais haverá, ainda que ficticiamente, a geração de base de cálculo tributável típica dos segurados especiais. Logo, o enquadramento deles como segurados especiais é inadequada, sendo a construção jurisprudencial nesse sentido inconstitucional.

Os boias-frias, no entanto, não foram excluídos da proteção previdenciária. O problema se refere à ausência do recolhimento das contribuições previdenciárias devidas, o que os deixa em situação de desamparo quando acometidos por um dos riscos sociais cobertos pela previdência social. O foco do problema não é a exclusão previdenciária, como se costuma alegar, e sim a ausência de recolhimento de contribuição.

Quando o serviço é prestado para pessoa jurídica, a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição previdenciária devida pelo contribuinte individual é da empresa, que deve proceder à retenção da parte que incumbe ao trabalhador e efetivar o recolhimento, juntamente com a contribuição que é de sua responsabilidade, por meio de substituição tributária (Lei nº. 8.212/1991, art. 22, II). Nesse caso, se a empresa não efetua o recolhimento, o trabalhador não pode ser penalizado, razão pela qual a sua condição de segurado deve ser

⁵³ Trata-se do Recurso Especial nº 1.321.493/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça em 10/10/2012 e publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 19/12/2012.

reconhecida sem maiores questionamentos, se vier a ser acometido por situação que justifique a concessão de benefício previdenciário.

A dificuldade surge quando a prestação de serviço pelo boia-fria ocorre para pessoa física, haja vista que, nesse caso, a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição previdenciária devida é do próprio trabalhador, se ele for considerado contribuinte individual (Lei nº. 8.212/1991, art. 30, II). A alíquota a ser arcada por ele é de 20% incidente sobre a remuneração recebida durante o período de apuração correspondente. Essa alíquota pode ser reduzida para onze por cento da base de cálculo desde que o trabalhador opte pela dispensa do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (Lei nº. 8.212/1991, art. 21 e §2º, I). Sem os recolhimentos dessas contribuições, não existe cobertura previdenciária.

A aplicação das regras de contratação de trabalhador rural por pequeno prazo, constantes do artigo 14-A, da Lei nº 5.889/1991, somente contribuiria para solucionar o problema se a fiscalização trabalhista fosse eficiente a ponto de identificar a contratação informal de boias-frias no momento em que ocorrer, pois, passados vários anos da prestação de serviços a diversos empregadores, até mesmo o trabalhador terá dificuldades para recordar quem foram os destinatários dos seus serviços, o que torna inviável apurar o tempo de contribuição da atividade como empregado do boia-fria, pois a dificuldade de comprovar a prestação de serviço aos inúmeros empregadores para quem trabalhou converte em ficção jurídica o enquadramento previdenciário com fundamento em contrato de trabalho rural por pequeno prazo.

Por isso, é importante trazer para discussão a falta de cultura previdenciária no Brasil, associada ao elevado volume de trabalho informal em relação ao qual, em regra, não há recolhimento de contribuições previdenciárias. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) realizada pelo IBGE, relativa ao primeiro trimestre de 2019, da força de trabalho ocupada de 91,8 milhões de trabalhadores, 36,6 milhões deles se encontravam laborando na informalidade, o que evidencia o volume de potenciais contribuintes individuais que deixam de promover os recolhimentos de contribuições previdenciárias e, por consequência, ficam desamparados na ocorrência de algum sinistro coberto pela previdência social.

O problema, portanto, excede a situação dos boias-frias, razão pela qual a alteração jurisprudencial, em afronta ao texto da Constituição Federal, que viabiliza o enquadramento deles na categoria de segurados especiais, não resolve um problema que não é pontual no

Brasil, e que demanda equacionamento planejado, para o qual o Judiciário não é competente e não detém legitimidade.

Os boias-frias, portanto, são empregados ou contribuintes individuais para fins previdenciários e o elevado volume de informalidade na contratação desses trabalhadores não é justificativa para a jurisprudência transferi-los, sem respaldo legal, para a categoria de segurados especiais, pois, na linha do que defende Porto (2019, p. 132), nem o legislador infraconstitucional pode adotar essa medida, pois os segurados especiais constituem a categoria que representa o limite máximo de tratamento favorável em termos previdenciários previsto na Constituição, devendo todas as demais terem tratamento menos favorecido.

A solução seria a definição de modelo contributivo peculiar para os boias-frias, tal como foi feito em relação ao segurado facultativo de baixa renda com dedicação exclusiva aos serviços domésticos (Lei nº. 8.212/1991, art. 21, §2º, II, "a"). Aliado a isso, deve ser promovida ampla campanha de educação previdenciária direcionada a esse público, para conscientizá-lo da necessidade de se tornarem contribuintes ativos da previdência social.

No quadro atual, caso se veja incapacitado para o trabalho por acidente, doença ou idade avançada, o boia-fria que não recolhe as contribuições previdenciárias devidas ou não consegue comprovar a contratação por pequeno prazo para empregador específico ficará desamparado em termos previdenciários. Com isso, restar-lhe-á, apenas, o recurso à assistência social, caso preencha os requisitos de acesso aos benefícios de amparo assistencial ao idoso ou ao deficiente, disciplinados na Lei nº. 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

2.5 BENEFÍCIOS DEVIDOS AOS SEGURADOS ESPECIAIS E SUA QUALIFICAÇÃO COMO ASSISTENCIAIS OU PREVIDENCIÁRIOS

A Lei nº. 8.213/1991, que regulamentou o arcabouço de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assegurou aos agricultores familiares e demais segurados especiais o acesso aos benefícios de aposentadoria por idade e invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente e salário-maternidade. Para os dependentes desses segurados há previsão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão, todos limitados ao valor de um salário mínimo, independente de comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias (Lei nº. 8.213/1991, art. 39, I e parágrafo único).

O segurado especial é a única categoria que pode transitar entre modelos contributivos diversos para o custeio da Seguridade Social. O recolhimento de contribuições

incidentes sobre o resultado da comercialização do excedente de sua produção ou a mera comprovação do exercício de atividade rural durante o período de carência do benefício, assegura o acesso a prestações previdenciárias no valor de um salário mínimo. Não pode receber, no entanto, os benefícios de aposentadoria especial e salário-família, porque não constam do rol de benefícios mínimos assegurados a essa categoria de segurados⁵⁴. O recolhimento de contribuições facultativas viabiliza a possibilidade de renda mensal maior para os benefícios que o segurado especial pode acessar.

A renda mensal inicial (RMI), quando o segurado especial opta, apenas, pelo modelo de contribuição diferenciada ou pela comprovação do tempo de exercício de atividade rurícola ou da pesca artesanal fica limitada ao valor de um salário mínimo. Essa estipulação de rendimento do benefício não guarda correlação com a renda auferida durante a atividade nem com o montante de contribuições recolhidas para fins de custeio da Seguridade Social.

A opção pelo recolhimento de contribuições adicionais facultativas coloca o segurado especial, no tocante a esse formato contributivo, em situação equivalente aos demais segurados, sendo a renda adicional dos benefícios calculada de acordo com o montante da contribuição recolhido durante o período básico de cálculo (PBC).

Constata-se, portanto, que no Brasil, pelo menos no plano infraconstitucional, foi adotado modelo híbrido em relação aos segurados especiais, com a estipulação de uma renda mínima universal no valor do salário mínimo, sem correlação com os rendimentos auferidos na atividade e nem como o volume de contribuições recolhidas, associado a formato estritamente contributivo, por meio do qual o recolhimento de contribuições facultativas viabilizam a majoração da renda mínima universal já assegurada.

A possibilidade de concessão de benefícios previdenciários sem a exigência de comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias tem suscitado controvérsias a respeito da natureza desses benefícios, havendo quem os considere assistenciais e não previdenciários. Câmara (2012, p. 179-185), por exemplo, defende que, na ausência de contribuição comprovada, o benefício de aposentadoria por idade reclamado por segurado especial não deveria ser concedido. Ela critica também a atuação judicial que vem concedendo esses benefícios como forma de distribuição de renda, o que não é papel da previdência, mas da assistência social. Defende que, se não comprovado o recolhimento das

⁵⁴ Como já ressaltado anteriormente, o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, que também poderia ser acessado pelo segurado especial mediante o recolhimento de contribuições facultativas, foi extinto pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

contribuições devidas pelo segurado especial aspirante ao benefício, a prestação não deveria ser concedida, cabendo à assistência social prover o amparo desse trabalhador na velhice.

Pierdoná (2013, p. 5325), por sua vez, sustenta que o pequeno agricultor que não comercializa a produção e, portanto, não recolhe contribuição previdenciária, não é segurado especial, sendo-lhe assegurado, somente, os benefícios da assistência social. Já Porto (2019, p. 80) chama os benefícios devidos aos segurados especiais de "quase assistenciais", pelo fato deles estarem inseridos em sistemática não necessariamente contributiva.

Ao sustentar a natureza previdenciária dos benefícios devidos aos segurados especiais, Garcia (2013, p. 158) argumenta que eles possuem base contributiva específica, incidente sobre a comercialização da produção, razão pela qual não podem ser considerados assistenciais. No mesmo sentido se manifesta Berwanger (2014, p. 150-151), ao defender que a falta de contribuição comprovada ou o aporte insuficiente de recursos resultantes das contribuições recolhidas não podem ser considerados argumentos para a transferência dos segurados especiais para a assistência social, uma vez que a pretensão clara do constituinte foi inseri-los no âmbito previdenciário.

De forma semelhante, Kubischewski (2016, p. 87-97) defende a natureza previdenciária dos benefícios devidos aos segurados especiais, custeados por meio de contribuição indireta dos produtores rurais, que contribuem para a manutenção do sistema com base no resultado da comercialização da produção. Segundo ela, não se pode sustentar a natureza assistencial dos benefícios devidos por esses trabalhadores que possuem importância fundamental na garantia da segurança alimentar do país.

Schwarzer (2000) sublinha que o desenho previdenciário brasileiro é bastante peculiar, pois é contributivo no segmento urbano, mas, na área rural, aproxima-se de uma aposentadoria básica universal não contributiva. Trata-se, de acordo com ele, de um modelo de benefício de valor único (*flat-rate* de um salário mínimo) que não apresenta correlação com os rendimentos da fase laboral ativa e nem com a base de incidência da contribuição previdenciária. Afasta, no entanto, o enquadramento do regime rural brasileiro no modelo assistencial residual pelo fato do acesso ao benefício não depender de "teste de necessidade".

Quando se avalia o modelo de inclusão previdenciária dos segurados especiais, dentre os quais se inserem os agricultores familiares, enxerga-se a existência de dois formatos que precisam ser diferenciados: um previdenciário, vinculado à comprovação do recolhimento de contribuições para o custeio da previdência social, mediante a incidência de alíquota específica sobre o resultado da comercialização da produção e que tem base constitucional; e

um assistencial que, por dispensar a comprovação de recolhimentos de contribuições previdenciárias, depende de fonte de financiamento diversa, embora esteja inserido, de forma indevida, no RGPS, o que acaba por viabilizar a utilização de recursos do RGPS para o seu financiamento.

O artigo 194 da Constituição Federal, ao introduzir as balizas gerais da Seguridade Social, destacou que ela é integrada pela saúde, previdência e assistência social. O modelo de assistência universal à saúde e os programas de assistência social recebem financiamento oriundo da tributação genérica, não demandando o recolhimento de qualquer contribuição individualizada para acesso a esses direitos sociais, o que deixa claro as suas raízes *beveridgianas*.

No tocante à previdência social, a orientação da Constituição Federal é diversa. Desde a versão original do artigo 201, há previsão da sua natureza contributiva, tendo a redação atual desse dispositivo conferida pela EC nº. 103/2019 previsto a necessidade de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, mantida, praticamente, a mesma redação que já havia sido conferida ao dispositivo pela EC nº 20/1998.

O artigo 195, §8º. da Constituição Federal, ao se referir à inclusão previdenciária do grupo de trabalhadores classificados como segurados especiais pelo legislador infraconstitucional, estipulou modelo de contribuição diferenciada para eles, com adoção de base de cálculo diversa que considera a sazonalidade das atividades desenvolvidas, o que dificulta o recolhimento de contribuições mensais, haja vista que após a colheita é possível que nenhum rendimento adicional seja auferido. Todavia, não se deixou de exigir desses segurados o recolhimento de contribuições, em obediência às balizas gerais, de base contributiva, da Previdência Social postas na Constituição.

A análise orgânica da Previdência Social no texto da Constituição não respalda a criação de modelo de proteção previdenciária que não seja contributivo. Essa participação no custeio não pode ser apenas virtual, pois o privilégio que o Constituinte conferiu aos trabalhadores indicados no artigo 195, §8º., circunscreve-se ao formato de contribuição diferenciada e não a abdicação integral da fonte de custeio oriunda da participação dos segurados.

O princípio da igualdade, um dos pilares que sustenta a Constituição de 1988, reflete-se, como não poderia deixar de ser, na disciplina da Seguridade Social, na qual se insere a Previdência. É por isso que foi colocado, como um dos objetivos da Seguridade Social,

assegurar a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art. 194, parágrafo único, II). Isso inviabiliza a outorga de qualquer tratamento diferenciado voltado para uma categoria específica de segurados diferente daqueles que já tenham sido expressamente conferidos pela própria Constituição.

O incremento, pelo legislador ordinário, de tratamento diferenciado em matéria previdenciária, com a criação de renda mínima universal em favor, apenas, dos segurados especiais, é incompatível com a Constituição, pois viola o princípio da igualdade no tratamento das populações urbanas e rurais, ressalvadas as situações postas no texto constitucional.

O argumento de cunho sociológico que busca justificar a concessão de benefícios de natureza previdenciária aos rurícolas, sem a necessidade de comprovação de recolhimento de contribuições previdenciárias, não encontra respaldo na Constituição. Se o constituinte houvesse encampado o argumento, teria assentado isso de forma expressa, o que não ocorreu, tendo se limitado a prever uma base de incidência diferenciada para a contribuição previdenciária dos agricultores familiares e pescadores artesanais.

Nesse contexto, Barbosa (2008, p. 130-133) relata que durante as discussões travadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da Carta de 1988, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG defendeu a equiparação do sistema de proteção previdenciária entre os trabalhadores urbanos e rurais sem abrir mão do princípio não contributivo universalizante, que balizava o antigo FUNRURAL. Para isso, defendia a transferência para a União da incumbência de cobrir eventuais insuficiências do sistema contributivo proposto.

Mas, a partir da leitura do texto constitucional, verifica-se que essa pretensão da CONTAG não foi acolhida pelo constituinte, embora tenha logrado êxito nas discussões dos projetos de lei que originaram as Leis nº. 8.212/1991 e 8.213/1991, que regulamentaram o custeio e o plano de benefícios do RGPS, com estipulação da possibilidade de outorga de benefícios aos segurados especiais sem a necessidade de comprovação de recolhimento de contribuições previdenciárias, o que fez prevalecer a visão defendida durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e que fora rejeitada.

Isso torna inconstitucional a previsão legal que possibilita a concessão de benefícios previdenciários aos segurados especiais sem a comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias ou demonstração da ausência de base de cálculo tributável durante o exercício.

Estipulada base tributável para fins previdenciários de responsabilidade dos segurados especiais na Constituição, ela não pode, simplesmente, ser ignorada pelo legislador ordinário, tal como ocorreu na disciplina do custeio e do plano de benefícios do RGPS, ao possibilitar a concessão de prestações previdenciárias sem a comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias. Para assegurar a constitucionalidade do modelo é necessário, pelo menos, que se exija do contribuinte, periodicamente, a comprovação de que a base de incidência tributável não se concretizou, inviabilizando o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas. Possibilitar a concessão de benefícios com respaldo, apenas, na comprovação de exercício de atividade rural ou da pesca artesanal durante o período de carência da prestação pretendida, é inconstitucional.

Para ter acesso aos benefícios previdenciários que lhe são devidos, o segurado especial deve ser chamado a efetivar o recolhimento das contribuições previdenciárias de sua responsabilidade ou, pelo menos, a demonstrar que a base tributável sobre a qual ela deveria incidir no período deixou de ocorrer, tal como se encontra previsto no artigo 30, §8º⁵⁵, da Lei nº. 8.212/1991 que, embora seja uma previsão trazida pela Lei nº. 11.718/2008 e que poderia sanar o vício de inconstitucionalidade do modelo, jamais foi regulamentada, o que tornou o dispositivo inoperante.

A Lei nº. 13.846/2019 representa mais uma tentativa de correção do modelo previdenciário aplicado aos segurados especiais, a fim de torná-lo efetivamente contributivo e, portanto, compatível com o texto da Constituição de 1988. Busca, ainda, fazê-lo menos vulnerável às fraudes que são praticadas por quem não exerce atividade que viabilize o enquadramento na categoria de segurado especial, mas, ainda assim, busca se beneficiar da facilitação de acesso a benefícios previdenciários devidos aos segurados especiais. O artigo 38-A, §§1º. ao 4º., inseridos no corpo da Lei nº. 8.213/1991, prevê a manutenção, pelo Ministério da Economia, de sistema de cadastro dos segurados especiais integrante do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que deverá ser atualizado anualmente, do qual constarão as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial, nos termos que será definido em regulamento. Esse cadastro deverá ser utilizado como referencial para a concessão de benefícios aos segurados especiais e sua atualização anual terá que ser concretizada até o dia 30 de junho do ano subsequente.

⁵⁵ “Artigo 30. Omitido. §8º Quando o grupo familiar a que o segurado especial estiver vinculado não tiver obtido, no ano, por qualquer motivo, receita proveniente de comercialização de produção deverá comunicar a ocorrência à Previdência Social, na forma do regulamento.”

O artigo 38-A, §§5º. e 6º., da Lei nº. 8.213/1991, inseridos pela Lei nº. 13.846/2019, busca implementar o modelo contributivo diferenciado previsto na Constituição Federal para os segurados especiais, com a retirada dos traços assistenciais que ele possui ao assegurar a concessão de renda mínima universal a estes segurados, independente dos rendimentos da atividade ou do recolhimento de contribuições. De acordo com os dispositivos em questão, decorrido o prazo de 5 anos, que deverá ser contado a partir do início da vigência da Lei nº. 13.846/2019, que ocorreu na data de sua publicação, em 18 de junho de 2019, o período de trabalho do segurado especial somente poderá ser computado para fins previdenciários mediante a comercialização da produção e o recolhimento, na época própria, da contribuição previdenciária devida, o que deverá ser feito nos termos do artigo 25 da Lei nº. 8.212/1991⁵⁶.

⁵⁶ “Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: I - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; II - 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho. § 1º O segurado especial de que trata este artigo, além da contribuição obrigatória referida no *caput*, poderá contribuir, facultativamente, na forma do art. 21 desta Lei. § 2º A pessoa física de que trata a alínea "a" do inciso V do art. 12 contribui, também, obrigatoriamente, na forma do art. 21 desta Lei. § 3º Integram a produção, para os efeitos deste artigo, os produtos de origem animal ou vegetal, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar, assim compreendidos, entre outros, os processos de lavagem, limpeza, descaroçamento, pilagem, descascamento, lenhamento, pasteurização, resfriamento, secagem, fermentação, embalagem, cristalização, fundição, carvoejamento, cozimento, destilação, moagem, torrefação, bem como os subprodutos e os resíduos obtidos através desses processos. §10. Integra a receita bruta de que trata este artigo, além dos valores decorrentes da comercialização da produção relativa aos produtos a que se refere o §3º deste artigo, a receita proveniente: I – da comercialização da produção obtida em razão de contrato de parceria ou meação de parte do imóvel rural; II – da comercialização de artigos de artesanato de que trata o inciso VII do §10 do art. 12 desta Lei; III – de serviços prestados, de equipamentos utilizados e de produtos comercializados no imóvel rural, desde que em atividades turística e de entretenimento desenvolvidas no próprio imóvel, inclusive hospedagem, alimentação, recepção, recreação e atividades pedagógicas, bem como taxa de visitação e serviços especiais; IV – do valor de mercado da produção rural dada em pagamento ou que tiver sido trocada por outra, qualquer que seja o motivo ou finalidade; e V – de atividade artística de que trata o inciso VIII do §10 do art. 12 desta Lei. § 11. Considera-se processo de beneficiamento ou industrialização artesanal aquele realizado diretamente pelo próprio produtor rural pessoa física, desde que não esteja sujeito à incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI. § 12. Não integra a base de cálculo da contribuição de que trata o *caput* deste artigo a produção rural destinada ao plantio ou reflorestamento, nem o produto animal destinado à reprodução ou criação pecuária ou granjeira e à utilização como cobaia para fins de pesquisas científicas, quando vendido pelo próprio produtor e por quem a utilize diretamente com essas finalidades e, no caso de produto vegetal, por pessoa ou entidade registrada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que se dedique ao comércio de sementes e mudas no País. § 13. O produtor rural pessoa física poderá optar por contribuir na forma prevista no *caput* deste artigo ou na forma dos incisos I e II do *caput* do art. 22 desta Lei, manifestando sua opção mediante o pagamento da contribuição incidente sobre a folha de salários relativa a janeiro de cada ano, ou à primeira competência subsequente ao início da atividade rural, e será irretratável para todo o ano-calendário. Art. 25-A. Equipara-se ao empregador rural pessoa física o consórcio simplificado de produtores rurais, formado pela união de produtores rurais pessoas físicas, que outorgar a um deles poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes, mediante documento registrado em cartório de títulos e documentos. § 1º O documento de que trata o *caput* deverá conter a identificação de cada produtor, seu endereço pessoal e o de sua propriedade rural, bem como o respectivo registro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA ou informações relativas a parceria, arrendamento ou equivalente e a matrícula no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de cada um dos produtores rurais. § 2º O consórcio deverá ser matriculado no INSS em nome do empregador a quem hajam

Se efetivamente implementadas as alterações trazidas pela Lei nº. 13.846/2019 ao modelo previdenciário discutido, após o decurso do prazo de cinco anos⁵⁷, contado do início da vigência da lei em questão, não mais será possível computar período de trabalho como rural para fins previdenciários sem o recolhimento de contribuição previdenciária. O problema que se enxerga é que o disposto no novo artigo 38-A, §6º., da Lei nº. 8.213/1991 impõe a necessidade de comercialização da produção, com o respectivo recolhimento da contribuição previdenciária. No entanto, deixa de fazer referência à possibilidade, sempre presente quando se trata de atividade rural, de perda integral da produção durante o ano ou mesmo de ausência de excedente comercializável. Nesse caso, ausente a comercialização, não haverá recolhimento de contribuição, por inexistência de base tributável. No ano em que isso ocorrer, se aplicada de forma rigorosa a nova disposição legal, ele não poderá ser computado para efeitos de carência de benefício previdenciário, o que pode implicar, inclusive, a perda da qualidade de segurado. Logo, isso poderá ensejar controvérsias capazes de trazer ainda mais insegurança jurídica para o modelo. Como solução possível, aponta-se a regulamentação efetiva do disposto no artigo 30, §8º, da Lei nº 8.212/1991, viabilizando a declaração de ausência de base tributável no período.

Mas, no cenário atual, até que se consolide, para fins de acesso a benefícios, a efetiva exigência de comprovação de recolhimento de contribuição previdenciária sobre base tributável pelos segurados especiais, a controvérsia em torno da natureza previdenciária ou assistencial do modelo ainda persiste. Em razão disso, entende-se que o tema continua a reclamar atenção.

Entre os defensores da natureza previdenciária do modelo esboçado pelo legislador ordinário, há quem sustente a exigência, pelo menos, da manutenção de cadastro atualizado junto ao INSS pelo segurado especial, sugestão que foi incorporada pelos novos artigos 38-A e 38-B, inseridos na Lei de Benefícios pela Lei nº 13.846/2019⁵⁸. Schwarzer (2000, p. 100),

sido outorgados os poderes, na forma do regulamento. § 3º Os produtores rurais integrantes do consórcio de que trata o *caput* serão responsáveis solidários em relação às obrigações previdenciárias.”

⁵⁷ O prazo estipulado para implementação da exigência do cadastro para fins de comprovação da qualidade de segurado especial, inicialmente estipulado em cinco anos, foi prorrogado, de forma indefinida, pelo artigo 25, §1º., da EC nº. 103/2019, que substituiu o critério temporal da Lei nº 13.846/2019, pelo de cobertura cadastral mínima, deixando assentado que o prazo quinquenal “será prorrogado até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) atingir a cobertura mínima de 50% (cinquenta por cento) dos trabalhadores de que trata o §8º do art. 195 da Constituição Federal, apurada conforme quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD).” Trata-se de sinalização que aponta para o fracasso de mais esta tentativa de identificação dos segurados especiais por meio de cadastro atualizado periodicamente, tal como já havia sido tentado pela Lei nº 11.718/2008.

⁵⁸ A exigência de cadastramento de segurados especiais não representa inovação trazida pela Lei nº 13.846/2019. Isso porque, a antiga redação do artigo 38, §1º, da Lei nº 8.213/1991, conferida pelas Leis nº. 11.718/2008 e

por exemplo, dentre as conclusões a que chegou após estudo de caso relacionado ao combate à pobreza por meio da previdência rural no Estado do Pará, assinalou ser necessário que se reclame do segurado algum esforço para se manter vinculado ao sistema previdenciário, seja por meio da exigência de contribuição previdenciária simbólica ou mediante a manutenção de registro atualizado junto à previdência social⁵⁹.

O modelo que viabiliza a concessão de benefícios aos segurados especiais fundamentado, apenas, na comprovação de exercício da atividade laboral, não é previdenciário, pois, para isso, deveria ser efetivamente contributivo, de sorte que não havendo a comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias ou demonstração de que a base tributável não se concretizou em cada exercício em que a contribuição deixou de ser recolhida, a prestação previdenciária reclamada não poderia ser concedida. Se isso não ocorre, é porque o modelo é assistencial.

O argumento de que a ausência de teste de necessidade para a concessão de benefícios afasta a natureza assistencial do modelo, não é convincente. Isso porque, a necessidade pode ser presumida pelo legislador, tornando desnecessária a sua aferição em cada caso. Portanto, o cerne da avaliação deve se circunscrever à compatibilização do modelo desenhado pelo legislador ordinário com o texto da Constituição. Este impôs, desde a sua redação original, a natureza contributiva da previdência social, não eximindo nenhuma classe de trabalhadores dessa exigência. Se o legislador, a propósito de regulamentar a situação dos chamados segurados especiais estruturou um modelo que dispensa o recolhimento de contribuições para acesso a benefícios, enveredou por dois caminhos possíveis: ou incorreu em inconstitucionalidade ou formatou um modelo assistencial destinado aos agricultores familiares e pescadores artesanais. Se optou por modelo assistencial, ele deve ser financiado pelo orçamento destinado à assistência social (CF, art. 194, §2º. e 204), de forma que a utilização dos recursos previdenciários aportados no âmbito do RGPS para financiamento dos benefícios, tal como ocorre atualmente, é inconstitucional, pois não é possível a utilização da regra da solidariedade previdenciária para legitimar a utilização de recursos previdenciários para financiar a assistência social.

13.134/2015, já trazia tal previsão, embora tenha sido ineficaz em virtude da inércia do Poder Executivo em promover a regulamentação que se encontrava a seu cargo.

⁵⁹ As demais conclusões a que Schwarzer chega após o referido estudo de caso são as seguintes: 1) não é possível introduzir um caráter estritamente contributivo para os benefícios rurais; 2) os benefícios rurais alcançam, no campo, pessoas pobres ou muito pobres, que utilizam os recursos também para auxiliar parentes em situação de desemprego; 3) o déficit previdenciário decorrente dos benefícios rurais deve ser financiado por receitas tributárias.

A presença de um modelo assistencial no âmbito do RGPS vem produzindo disparidades acentuadas. Por um lado, viabiliza que recursos previdenciários sejam utilizados para o seu financiamento, o que enseja o incremento acentuado do saldo negativo das contas do RGPS. Por outro, com a previsão de condições de acesso aos benefícios prometidos de forma diferenciada e mais favorável do que a estipulada para os demais segurados do RGPS, promove o incentivo a fraudes contra a previdência social⁶⁰.

Delgado e Castro (2003, p. 11-17) ressaltam que do confronto entre o arrecadado por meio da contribuição previdenciária rural e o que se gasta com a manutenção de benefícios rurais, apura-se um saldo negativo de aproximadamente 90%, que vem sendo financiado de duas formas: por meio de transferências internas ao próprio sistema previdenciário, comprometendo recursos do subsistema urbano e por meio de transferência externa ao sistema previdenciário, no âmbito do sistema de Seguridade Social. Segundo eles, isso vem produzindo vício distributivo, transformando o sistema de previdência em mecanismo de transferência de renda da população urbana para a rural, com prejuízos para hígidez global do sistema.

É preciso, portanto, analisar os efeitos desse desajuste sistêmico, o que se propõe fazer em outra parte deste trabalho, mediante a aplicação de princípios e fundamentos da Análise Econômica do Direito e do pragmatismo cotidiano sustentado por Richard A. Posner. Por ora, conclui-se que a renda mínima básica universal instituída pela Lei nº 8.213/1991 em favor dos segurados especiais, travestida em benefícios previdenciários desvinculados de base contributiva real, não é compatível com a Constituição Federal.

2.6 A COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURÍCOLA PELOS AGRICULTORES FAMILIARES

A dispensa de comprovação do efetivo recolhimento de contribuições previdenciárias ou da não ocorrência de base tributável durante o ano como requisito para acesso aos

⁶⁰ A fragilidade do modelo no tocante à ocorrência de fraudes não se limita apenas ao segmento envolvendo os agricultores familiares. Alcança também os pescadores artesanais. Em estudo realizado por Mendonça e Lucena (2013, p. 1-20) foi constatado que os pescadores evitam registrar atividades diversas da pesca na carteira de trabalho, como forma de obstar a perda do seguro-defeso. Além disso, verifica-se que diversas pessoas se inscrevem nas colônias de pescadores sem exercer a pesca, apenas para acessar benefícios da previdência social como segurados especiais. O maior problema, segundo eles, é a falta de controle na emissão do Registro Geral de Pesca (RGP) e não a concessão dos benefícios em si. Por fim, eles concluem que a entrada de novos indivíduos no RGP está prejudicando as famílias que vivem, efetivamente, da pesca.

benefícios devidos aos agricultores familiares, tal como ainda ocorre⁶¹, não se traduziu em facilitação de acesso desses trabalhadores à Previdência Social, em virtude dos percalços impostos à comprovação do exercício da atividade durante a carência do benefício pretendido. O artigo 55, §3º., da Lei nº. 8.213/1991 exige que a comprovação do tempo de exercício da atividade se fundamente em início de prova material, afastada a possibilidade de utilização de prova exclusivamente testemunhal para tal finalidade, exceto quando restar evidenciada a ocorrência de caso fortuito ou força maior.

A exigência de início de prova material significa que a avaliação da qualidade de segurado especial do requerente do benefício somente é viável quando exista, pelo menos, um elemento probatório que atenda a esse requisito. O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula nº. 149, uniformizou a sua jurisprudência no sentido de que “[...] a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário”.

A jurisprudência majoritária não admite o reconhecimento de atividade laboral desenvolvida por segurado especial fundamentada, exclusivamente, em prova testemunhal. A Súmula nº. 577, do Superior Tribunal de Justiça, admite o reconhecimento de tempo de atividade rural anterior ao documento mais antigo apresentado, mediante convincente prova testemunhal, mas não dispensa a apresentação de prova documental, adotada, nesse caso, como sinônimo de prova material.

Consolidado o entendimento de que não é possível o reconhecimento do exercício da atividade, para fins previdenciários, com fundamento exclusivamente em prova testemunhal, sendo imprescindível que a avaliação desse ponto tenha início com a apresentação de alguma prova material, cabe analisar o que seria essa modalidade probatória e como ela poderia ser apresentada pelo requerente de benefício que busque o seu enquadramento como segurado especial.

⁶¹ Esse cenário tende a perdurar, pelo menos, até 1º de janeiro de 2023, marco temporal a partir do qual não mais será possível acessar benefícios previdenciários por segurados especiais com fundamento, apenas, na autodeclaração do segurado ratificada por entidades públicas credenciadas, nos termos do artigo 38-B, da Lei nº. 8.213/1991, introduzido pela Lei nº. 13.846/2019. As eventuais divergências constantes do cadastro de segurados especiais que a Lei nº. 13.846/2019 pretende introduzir continuarão a ser dirimidas com base na apresentação dos documentos previstos no artigo 106, da Lei nº. 8.213/1991 ou seja, persistirá a exigência de início de prova material da condição de rurícola. Além disso, mesmo que a norma relativa ao cadastramento dos segurados especiais e comprovação de recolhimento previdenciário a partir de 2025, em conformidade com o artigo 38-A, §6º, da Lei nº. 8.213/1991, seja efetivamente aplicada, a controvérsia ainda persistirá no tocante à comprovação do trabalho rural eventualmente exercido em período pretérito, o que torna pertinente a discussão desse mecanismo probatório em relação à categoria de segurados a qual se faz alusão. Por fim, é importante lembrar que o artigo 25, §1º., da EC nº. 103/2019 substituiu o marco temporal referido pelo critério de cobertura cadastral mínima.

Prova material, como esclarece Savaris (2009, p. 253), é o "[...] vestígio de um fato, ação humana ou acontecimento". Trata-se da materialização de algo que ocorreu no passado e que é resgatado por meio da prova. É por isso que o documento produzido na época em que o fato ocorreu é considerado o melhor exemplo de prova material.

Os sinais físicos⁶² deixados pelo exercício da atividade campesina também podem ser utilizados como prova material, haja vista que essas marcas do tempo, produzidas no corpo do rurícola, possuem características muito específicas que podem, com alguma vivência prática, serem distinguidas das marcas deixadas por atividades laborativa manuais exercidas por outras categorias de trabalhadores. Isso fica mais evidente ainda quando o aspecto físico é associado à forma de falar e de se comportar do suposto agricultor. As respostas dele quando questionado a respeito de tarefas específicas do seu cotidiano também constituem indícios importantes na avaliação do exercício da atividade rurícola. Para isso, o magistrado, no processo judicial, ou o servidor que realiza a entrevista no processo administrativo, devem ter paciência e sensibilidade para conduzir o ato, colhendo informações detalhadas a respeito da vida laboral do requerente, confrontando-o, durante os questionamentos, com eventuais dados constantes de sistemas públicos informatizados, como o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais).

A avaliação dos aspectos físicos e comportamentais do agricultor nos processos judiciais é procedimento de rotina nessa espécie de demanda em que se busca a comprovação da qualidade de segurado especial. Embora seja criticado, inclusive no âmbito acadêmico⁶³, é utilizado como forma de suprir a carência de documentos contemporâneos ao exercício da atividade pelos rurícolas. Isso porque, esses trabalhadores, em geral, atuam na informalidade e, talvez pela baixa escolaridade, não possuem o hábito de guardar documentos ao longo de sua vida laboral.

Outro ponto que dificulta a apresentação, pelos rurícolas, de início de prova material contemporânea ao exercício da atividade decorre da não existência de acompanhamento

⁶² Na mesma linha, Garcia (2013, p. 179), defende que as características físicas do trabalhador rural podem constituir início de prova material.

⁶³ Em pesquisa de campo realizada durante o seu doutorado Neri (2014, p. 122) constatou a ampla disseminação dessa forma de agir nos processos judiciais em que se buscava a comprovação do exercício de atividade rurícola. Segundo ela, "[...] os magistrados acreditam que a pele queimada e com manchas de sol, as mãos calejadas, um certo odor, a vestimenta e a linguagem utilizada pelos agricultores podem ser percebidas diretamente a partir de sua vasta experiência com outros agricultores, sendo uma prova difícil de ser fraudada. A aparência e as maneiras ajudariam sobremaneira a contar a história de vida e trabalho das partes". A avaliação das características físicas e comportamentais durante as audiências em processos nos quais a parte busca comprovar a sua condição de agricultor levou Neri e Garcia (2017) a considerar esses atos processuais pela ótica teatral, pois, segundo elas, o rurícola precisaria agir de forma teatral representando certo papel durante uma encenação, a fim de que a sua condição de trabalhador rural venha a ser reconhecida pelo Judiciário.

previdenciário desses trabalhadores, uma vez que a base tributável da contribuição previdenciária estabelecida na Constituição, fundada no resultado da comercialização da produção, ainda representa peça de ficção legal, em especial nas regiões menos desenvolvidas economicamente, como o Norte e o Nordeste.

Como não existe o recolhimento de contribuições, os rurícolas somente aparecem no sistema previdenciário quando da apresentação do requerimento de um benefício⁶⁴ o que, não raras vezes, acontece apenas aos 55 ou 60 anos de idade, quando do pleito da aposentadoria por idade. Nessa oportunidade, é-lhes exigido que apresentem início de prova material que demonstre que, nos últimos quinze anos, exerceram atividade rurícola em regime de economia familiar, imposição esta que não pode ser atendida a contento por muitos deles.

Além da dificuldade cultural decorrente do baixo grau de instrução, em geral, dos trabalhadores rurais, o momento da inscrição na previdência social acaba coincidindo com o requerimento de um benefício, o que difere da situação dos demais segurados do RGPS, que formalizam a sua inscrição para fins de recolhimento das contribuições previdenciárias e, quando do requerimento de um benefício, possuem o seu histórico previdenciário devidamente documentado junto ao INSS⁶⁵.

A avaliação física e comportamental dos requerentes de benefícios previdenciários que buscam enquadramento na categoria dos segurados especiais acaba sendo uma forma de assegurar a concessão da prestação requerida, não obstante a fragilidade da prova documental apresentada, muitas vezes produzida em datas muito próximas ao requerimento, quando o sinistro social protegido pela previdência já ocorreu. Se aplicada, de forma rigorosa, a exigência de prova material contemporânea ao exercício da atividade laboral, um contingente elevado de agricultores familiares ficaria excluído do acesso aos benefícios previstos na

⁶⁴ Nesse ponto, é importante diferenciar a filiação da inscrição previdenciária. A filiação é o vínculo jurídico que se constitui pelo exercício de atividade que enseja a agregação compulsória à previdência social. Já a inscrição é o ato jurídico que materializa a vinculação à previdência e se concretiza pela coleta dos dados do trabalhador pela previdência social, mediante informações prestadas por ele ou seu empregador. Apenas em relação ao segurado facultativo é que existe coincidência entre o momento da filiação e o da inscrição. O mesmo entendimento, no entanto, também pode ser aplicado ao contribuinte individual que presta serviço à pessoa física, pois a ele cabe a responsabilidade por se inscrever junto ao INSS e efetivar o recolhimento de suas contribuições, embora haja controvérsia em relação a esse último segurado, uma vez que ele integra o conjunto de segurados obrigatórios do RGPS, havendo quem defenda que a vinculação dele à previdência social também decorre do mero exercício da atividade laboral, por se tratar de segurado obrigatório.

⁶⁵ Espera-se que essa ausência de acompanhamento da vida laboral dos segurados especiais seja equacionada com o cadastramento deles e, posterior exigência de comprovação do recolhimento de contribuições incidente sobre a base tributável prevista constitucionalmente (resultado da comercialização da produção), tal como pretendeu o legislador por meio da recente inserção dos artigos 38-A e 38-B na Lei nº. 8.213/1991, por meio da Lei nº. 13.846/2019.

legislação, deixando ao desamparo a parcela mais necessitada do segmento que o modelo de aspecto assistencial construído pelo legislador buscou atender.

As pressões contra a introdução de maior formalidade no enquadramento previdenciário do segurado especial não atendem aos seus interesses. O subjetivismo que atualmente impera nessa modalidade de enquadramento previdenciário apenas propicia o “efeito carona”, estimulando indivíduos que não exercem a agricultura familiar, mas também não recolhem contribuições previdenciárias como segurado urbano, busquem acessar, indevidamente, as prestações previdenciárias devidas aos segurados especiais, o que constitui externalidade⁶⁶ negativa do modelo.

Nas pequenas cidades, é comum pedreiros, donas de casa, empregadas domésticas e outras categorias de trabalhadores que atuam na informalidade buscarem amparo previdenciário como se exercessem atividade rurícola em regime de economia familiar. É possível encontrar, por exemplo, trabalhadores urbanos que não recolhem contribuições previdenciárias, mas possuem parentes ou em passado remoto exerceram, ainda que de forma esporádica, atividade campesina, vinculados a sindicatos rurais, com a finalidade, exclusiva, de acessarem os benefícios previdenciários devidos aos agricultores familiares. O mais interessante nisso é que, como há a intenção deliberada de fraudar o sistema, essas pessoas, geralmente, possuem mais documentos quando do requerimento de um benefício do que verdadeiros agricultores familiares, que nunca se afastaram da atividade.

A falta de acompanhamento da vida previdenciária dos segurados especiais somente traz prejuízos aos trabalhadores que, de fato, exercem as atividades que os colocam nessa categoria previdenciária. Isso porque, quando do requerimento de um benefício, a exigência de prova material contemporânea ao exercício da atividade é ônus para o qual os rurícolas mais carentes costumam não se preparar ao longo de sua existência. Portanto, se não houver sensibilidade do servidor ou magistrado que avalia o caso, eles ficarão excluídos do acesso aos benefícios que lhes são devidos.

Diferente do que ocorre com o segurado urbano, cujos critérios de enquadramento previdenciário são objetivos, os segurados especiais padecem de angústia e incerteza quando buscam acessar algum dos benefícios que a legislação lhes concedeu. É que, não havendo o

⁶⁶ Mankiw (2020, p. 130 e 156) explica que externalidade representa “[...] o impacto não compensado das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participam daquelas ações”. [...]. Se o impacto sobre o terceiro for adverso, isso é denominado externalidade negativa. Se for benéfico, é chamado externalidade positiva.” O Estado pode atuar sobre as externalidades por meio de subsídios (externalidade positiva) ou mediante tributação (externalidade negativa). Coase (2017, p. 25), define externalidade como “[...] os efeitos da decisão de um indivíduo sobre alguém que não é uma parte daquela decisão”.

recolhimento de contribuições previdenciárias ou o acompanhamento de sua vida laboral, a concessão ou não do benefício reclamado acaba por depender dos critérios pessoais de avaliação adotados pelo servidor do INSS que o atender ou do magistrado que vier a apreciar a sua demanda, caso venha a recorrer ao Judiciário.

A subjetividade e desorganização no enquadramento dos segurados especiais não interessa, exatamente, aos verdadeiros trabalhadores rurais, mas, apenas, a quem busca se beneficiar da vulnerabilidade a fraudes existente nesse modelo previdenciário/assistencial.

Com essas considerações, passa-se à avaliação das provas materiais que podem ser utilizadas para fins de enquadramento na categoria de segurado especial, com observação do foco desse trabalho, que se circunscreve aos agricultores familiares.

O artigo 62, §2º, II, do Decreto nº 3.048/1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, antes de ser revogado pelo Decreto nº 10.410/2020⁶⁷, elencava um conjunto de documentos que poderia ser utilizado, de forma alternativa, para a comprovação do exercício de atividade rural. Eram eles: a) contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; b) contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; c) declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS; d) comprovante de cadastro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e) bloco de notas do produtor rural; f) notas fiscais de entrada de mercadorias, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; g) documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; h) comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; i) cópia da declaração de imposto de renda, com indicação dos rendimentos provenientes da comercialização de produção rural; j) licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA; l) certidão fornecida pela Fundação Nacional do Índio

⁶⁷ O Decreto nº 10.410/2020 foi editado com o objetivo de atualizar o Regulamento da Previdência Social, compatibilizando-o com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela Lei nº 13.846/2019. Como foi prevista a criação do Cadastro de Segurados Especiais vinculado ao CNIS, o elenco de documentos indicado no artigo 62, §2º, II, do Decreto nº 3.048/1999 foi suprimido. No entanto, ainda se encontra vigente o artigo 106, da Lei nº 8.213/1991, no qual consta rol exemplificativo de documentos que pode ser utilizado para a comprovação do exercício da atividade rural, em complemento à autodeclaração e ao Cadastro de Segurado Especial vinculado ao CNIS. Em função disso, optou-se por indicar os documentos que eram previstos no Decreto nº 3.048/1999 como hábeis para comprovar o exercício da atividade rurícola, cuja enumeração já era considerada apenas exemplificativa pela jurisprudência e pela prática administrativa do INSS, pois eles ainda continuarão a ser utilizados, de forma suplementar, até a consolidação do cadastramento dos segurados especiais, o que ainda levará alguns anos, se o Executivo, efetivamente, tiver a intenção de levar adiante essa providência.

(FUNAI), certificando a condição do índio como trabalhador rural, desde que homologada pelo INSS.

Esse conjunto de documentos que era elencado no Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº. 3.048/1999, era considerado, pela jurisprudência dominante, como exemplificativo, o que possibilitava que outros documentos não indicados expressamente nas disposições regulamentares fossem utilizados como início de prova material, desde que produzidos contemporaneamente ao exercício da atividade. Dentre esses documentos, vem sendo considerado como início de prova material, a certidão de casamento da qual conste a atividade do nubente como agricultor; o certificado de reservista ou certidão emitida pela Justiça Eleitoral, no qual a profissão informada, quando do cadastramento, tenha sido a de agricultor; prontuário médico ou comprovante de matrícula escolar de filho, no qual o campo referente à atividade exercida, à época, tenha sido preenchido indicando a profissão de agricultor.

É verdade que a indicação da profissão supostamente exercida nos documentos referidos acima e outros similares decorre de declaração prestada pelo próprio interessado, não havendo prévia aferição pelo poder público para constatar se a informação é verídica. No entanto, em se tratando de documento antigo, não há como presumir a má-fé na declaração, em especial quando ela ocorreu em passado remoto, quando não se poderia dizer que o declarante já tinha a finalidade de resguardar o reconhecimento do exercício de atividade diversa da exercida apenas para obter um benefício previdenciário em futuro distante. Logo, quando essa declaração ocorreu há cerca de vinte ou trinta anos, é muito provável que o declarante, à época, efetivamente trabalhasse como agricultor.

O mesmo não pode ser dito quando se trata de documento produzido em período relativamente próximo ao requerimento do benefício ou que teve o campo destinado à indicação da profissão retificado. Não é raro encontrar, em processos administrativos ou judiciais, documentos retificados para fins de substituição da profissão indicada à época em que foram produzidos de forma a constar, a partir da retificação, a atividade de agricultor. Nesses casos, é bem provável que a alteração tenha tido a finalidade, apenas, de assegurar o reconhecimento do exercício da atividade para fins previdenciários. Mas, se o documento é antigo e a declaração de atividade exercida não foi alterada, ele merece crédito.

Outro documento aceito como início de prova material no tocante à atividade rural é o Documento de Aptidão ao PRONAF (DAP), em especial quando efetivamente utilizado para a contratação de empréstimo em linha de crédito vinculada ao fortalecimento da

agricultura familiar. Isso porque a DAP, em geral, é confeccionada por extensionistas vinculados às empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural. Eles costumam visitar os agricultores em seus locais de trabalho, acompanham o desenvolvimento de suas atividades e fiscalizam a aplicação de recursos liberados pelas linhas de crédito vinculadas ao PRONAF. Além disso, a própria caracterização de agricultor familiar trazida pela Lei nº. 11.718/2008 aproximou os conceitos de agricultura familiar para fins previdenciários e de crédito rural. Dessa forma, desde que não se trate de DAP muito recente quando confrontada com a data de requerimento do benefício, ela constitui início de prova material robusto.

O suprimimento da exigência de início de prova material pode ocorrer também mediante a comprovação, pelo agricultor familiar, de que foi selecionado para participar do programa Garantia-Safra, custeado pelo Fundo Garantia-Safra na área de abrangência do programa, nos termos da Lei nº. 10.420/2002.

A participação no Garantia-Safra demonstra considerável probabilidade de o requerente ser agricultor familiar, tendo essa condição, inclusive, já sido objeto de reconhecimento pelo poder público quando da seleção de participantes desse programa securitário. O procedimento de agregação ao Garantia-Safra segue as seguintes etapas: após o pleito de adesão, que é universal, ocorre o processo de seleção de participantes do programa, submetida à aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão similar, que deve observar os critérios de classificação definidos pelo Comitê Gestor do Garantia-Safra. Este é integrado por representantes das três esferas de governo, sociedade civil e representantes de entidades associativas de agricultores familiares (Decreto Federal nº. 4.962/2004, arts. 4º e 11).

Além disso, como o processo de seleção de participantes do Garantia-Safra ocorre anualmente, viabiliza-se o acompanhamento da continuidade ou não do exercício da agricultura familiar pelo requerente, o que supre importante deficiência atual do modelo de inclusão previdenciária aplicado aos agricultores familiares e demais segurados especiais.

Portanto, a comprovação do requerente do benefício de que é participante regular do Programa Garantia-Safra constitui prova consistente de que ele é agricultor familiar, conforme restou demonstrado durante a avaliação documental de processos que tramitaram perante o Juizado Especial Federal de Campina Grande, objeto do próximo capítulo, sendo lamentável, apenas, que tal programa securitário não tenha abrangência nacional⁶⁸.

⁶⁸ O Fundo Garantia-Safra, criado pela Lei nº. 10.420/2002, destinado ao custeio do pagamento do Benefício de Garantia-Safra, abrange somente os municípios que integram a área de atuação da Superintendência do

3 O PERFIL DAS DEMANDAS DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

O Estado da Paraíba, de acordo os dados do último Censo Demográfico Nacional do IBGE⁶⁹, possui 3.766.528 habitantes, sendo 2.838.678 residentes na zona urbana e 927.850 na zona rural. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual, calculado em 0,658, é considerado baixo, o que lhe coloca na vigésima terceira posição, também segundo o IBGE, dentro do conjunto das vinte e sete unidades federativas⁷⁰. A maior parte dos municípios paraibanos possui renda nominal per capita inferior a metade do salário mínimo, o que demonstra a fragilidade da economia local e a hipossuficiência financeira de parte considerável da população.

O baixo número de ocupados⁷¹, associado ao pequeno rendimento médio da população, torna a inclusão previdenciária desafiadora na Paraíba, o que também pode ser dito em relação aos demais estados nordestinos, que possuem quadro econômico semelhante. Isso coloca considerável pressão sobre o modelo previdenciário estruturado para os segurados especiais, pois a dispensa da necessidade de comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias para assegurar o acesso a benefícios previdenciários acaba por se tornar fator de estímulo para fraudes perpetradas por quem, não sendo agricultor familiar ou pescador artesanal, também não contribui regularmente para o custeio da Seguridade Social, o que o deixa desamparado quando acometido por algum evento que lhe retire ou reduza a capacidade laborativa.

O cotidiano de uma vara de Juizado Especial Federal instalada em região na qual existe grande número de agricultores familiares, demonstra as dificuldades que são enfrentadas por eles quando buscam acessar benefícios previdenciários. Além disso, evidencia as lacunas existentes no modelo, que viabilizam as diversas tentativas de fraude que são praticadas por indivíduos que buscam se passar por agricultores, sem que exerçam tal

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), assim como os municípios localizados no Estado do Espírito Santo e referidos na Lei nº. 9.690/1998, conforme deixa claro o artigo 1º, *caput* e §1º, da Lei nº. 10.420/2002.

⁶⁹ Dados do Censo Demográfico Nacional 2010, o mais recente disponível na data em que a pesquisa ora documentada foi realizada. O próximo censo deveria ser realizado em 2020, o que acabou não se concretizando em função da pandemia provocada pelo novo Coronavírus. Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 25 jul. 2019.

⁷⁰ Segundo o IBGE, o Distrito Federal é a unidade federativa que possui o melhor IDH do país (0,824), enquanto Alagoas ostenta o pior (0,631). O IDH nacional, segundo a mesma fonte, é 0,699. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições de vida avaliadas pelo indicador. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/pesquisa/37/0?tipo=cartograma>>. Acesso em 25 jul. 2019.

⁷¹ De acordo com o IBGE, em 2018, apenas 44,1% da população da Paraíba, maior de quatorze anos, encontrava-se ocupada. Esse dado leva em consideração tanto o exercício de atividades na economia formal, quanto na informal (BRASIL, 2019).

profissão. A prestação jurisdicional do Juizado Especial Federal de Campina Grande exemplifica como essas variáveis se comportam na prática.

Criado por meio da Lei nº. 10.772/2003 e instalado pela Resolução nº. 09/2005, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o Juizado Especial Federal de Campina Grande tem a sua competência delimitada pela Lei nº. 10.259/2001, que regulamentou os juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. A sua competência territorial alcança, além da sede, outros cinquenta municípios paraibanos⁷², nos quais reside uma população de aproximadamente 993.927 habitantes, segundo estimativa do IBGE para o ano de 2018, o que torna a amostragem das demandas coletada na unidade jurisdicional representativa em relação ao que se busca avaliar nesta pesquisa.

3.1 PERFIL DA MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE CAMPINA GRANDE ENTRE OS ANOS DE 2016 E 2018

O recorte temporal adotado na coleta dos dados da pesquisa ficou circunscrito aos anos de 2016 a 2018. Isso porque, embora se trate de período relativamente recente, os processos nos quais se discute o enquadramento previdenciário de agricultores familiares no Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB) relativos a tal quadra temporal, encontram-se, em sua quase totalidade, com a tramitação concluída, o que viabiliza melhor identificação dos problemas enfrentados, atualmente, pelos agricultores familiares quando buscam acessar um benefício previdenciário que a legislação lhes assegura.

Durante o período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018, foram ajuizados no JEF de Campina Grande 28.225 processos, assim distribuídos:

Tabela 1: Distribuição processual por ano

ANO	DISTRIBUIÇÃO
2016	8.201
2017	9.472
2018	10.552

Fonte: Secretaria da 9ª Vara/PB

⁷² Inserem-se na competência territorial do Juizado Especial de Campina Grande os seguintes municípios paraibanos: Alagoa Grande, Areia, Barra de Santana, Campina Grande, Esperança, Itatuba, Matinhas, Pedra Lavrada, Remígio, Seridó, Umbuzeiro, Alagoa Nova, Areial, Barra de Santa Rosa, Caturité, Fagundes, Juarez Távora, Montadas, Picuí, Riachão do Bacamarte, Serra Redonda, Alcantil, Aroeiras, Boa Vista, Cubati, Frei Martinho, Juazeirinho, Nova Floresta, Pocinhos, Riacho de Santo Antônio, Soledade, Algodão de Jandaíra, Assunção, Boqueirão, Cuité, Gado Bravo, Lagoa Seca, Nova Palmeira, Puxinanã, Santa Cecília, Sossego, Arara, Baraúna, Cabaceiras, Damião, Ingá, Massaranduba, Olivedos, Queimadas, São Sebastião de Lagoa de Roça e Tenório.

Parte considerável das demandas ajuizadas no JEF de Campina Grande abordam questões relacionadas à concessão de benefícios previdenciários rurais, reclamados por supostos agricultores familiares. Abaixo, apresenta-se o número de processos nos quais foram discutidas questões relacionadas à concessão de benefícios previdenciários a agricultores familiares comparados ao volume total de processos distribuídos por ano pesquisado:

Tabela 2: Distribuição total x processos sobre matéria previdenciária rural

ANO	DISTRIBUÍDOS	RURAL
2016	8.201	3.302
2017	9.472	4.197
2018	10.552	4.493

Fonte: Secretaria da 9ª Vara/PB

Os números apresentados acima demonstram que, independente do ano, aproximadamente 42,49% das demandas que são processadas no JEF de Campina Grande discutem questões relacionadas ao modelo de previdência aplicado aos agricultores familiares⁷³, cujo formato de custeio tem como base de cálculo o resultado da comercialização da produção. Isso torna o perfil das demandas processadas na unidade jurisdicional um acervo de elementos empíricos importante na avaliação do modelo previdenciário aplicado aos agricultores familiares.

3.2 PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DA AMOSTRA E COLETA DOS DADOS

A seleção da amostra documental foi realizada com observância dos critérios de amostragem probabilística de natureza aleatória simples⁷⁴ aplicada aos feitos distribuídos ao longo de cada ano componente do marco temporal (2016-2018). Para isso, foram utilizadas as

⁷³ As demandas relativas a segurados especiais são ajuizadas, majoritariamente, por supostos agricultores familiares. As veiculadas por alegados pescadores artesanais discutem, em sua quase totalidade na vara, o pagamento do seguro-defeso.

⁷⁴ Na amostragem probabilística os elementos integrantes da população têm probabilidade diferente de zero de serem conhecidos e agregados na amostra, garantindo que ela seja representativa em face do conjunto pesquisado. Na amostragem probabilística em sua forma aleatória simples, todos os integrantes da população pesquisada possuem a mesma probabilidade de serem selecionados, o que torna recomendável a utilização de sorteio ou outra forma de separação da amostra que respeite a igual probabilidade de selecionar cada um dos integrantes do conjunto. Na pesquisa realizada, todos os processos relativos a agricultores familiares de cada ano integrante do marco temporal (2016-2018) foram identificados apenas por seu número de tombamento fornecido pelas tabelas de distribuição automática geradas pelo sistema Creta, sendo retirados, aleatoriamente, dez feitos ajuizados em 2016, dez protocolados em 2017 e dez ajuizados em 2018, sendo que cada um dos processos tombado no respectivo ano possuía igual probabilidade de ser selecionado.

tabelas de distribuição automática geradas pelo sistema Creta, no qual foram processados, de forma eletrônica, todos os processos distribuídos no Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB) durante o marco temporal considerado.

O sistema Creta possibilita a emissão de relatórios que segregam os processos distribuídos durante o ano, separados por mês de distribuição. Os parâmetros utilizados na pesquisa dentro do sistema Creta foram os seguintes: a) período de distribuição; b) rural e c) benefícios. Os relatórios foram gerados sem a identificação de partes ou julgadores, contendo somente o número de tombamento do feito distribuído, o que facilitou a escolha aleatória de processos para a formação da amostra.

Com a emissão do relatório de processos distribuídos em conformidade com os parâmetros utilizados, foram separados dez processos ajuizados em cada ano pesquisado, com respeito, preferencialmente, a distinção de meses. Após, consultou-se a movimentação eletrônica de cada um dos feitos e procedeu-se ao descarte daqueles que foram extintos sem resolução do mérito e os que ainda se encontravam em tramitação, uma vez que isso impossibilitava avaliar, integralmente, a forma como a demanda foi processada e o resultado alcançado pela parte em relação ao pedido veiculado na petição inicial. A substituição do feito descartado, quando necessária, foi realizada com a seleção aleatória simples de novo processo ajuizado dentro do mesmo mês de distribuição do processo excluído da amostra.

Após essa fase, foram agrupados, por ano, o conjunto dos trinta processos selecionados para composição da amostra, sendo dez para cada ano do marco temporal. Em seguida, procedeu-se à análise individualizada, com o levantamento dos seguintes dados: sexo da parte autora; existência ou não de comprovação de recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre o resultado da comercialização da produção; local de residência declarado no ajuizamento da demanda (urbano ou rural); presença ou não de vínculos urbanos no CNIS em nome da parte demandante; utilização ou não de comprovantes de seleção para participar do Programa Garantia-Safra como início de prova material; forma de ocupação declarada da terra na qual a parte alegou trabalhar; existência ou não de coleta de prova oral durante a instrução processual e, por último, o resultado da demanda⁷⁵.

⁷⁵ O resultado da demanda foi tabulado como procedente, em caso de acolhimento do pedido inicial da parte autora; improcedente, se o pedido foi rejeitado pelo Judiciário e acordo, quando houve a composição consensual do litígio entre a parte autora e o INSS. Como resultado, considerou-se somente aquele que transitou em julgado. Assim, se a sentença de primeiro grau foi procedente, mas a Turma Recursal deu provimento ao recurso do INSS, considerou-se como resultado a improcedência, pois foi este que transitou em julgado. Todos os processos integrantes da amostra já se encontram concluídos e arquivados no sistema eletrônico de processamento utilizado na unidade jurisdicional.

3.3 DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS

Os dados coletados durante a pesquisa esclarecem os principais percalços com os quais os agricultores familiares se deparam quando buscam acessar alguma das prestações previdenciárias que a legislação lhes assegura. Indeferido o requerimento do benefício pelo INSS, resta ao pretense segurado buscar do Judiciário o reconhecimento do seu suposto direito violado. Neste momento são descortinados os principais elementos que evidenciam o subjetivismo na definição de quem pode ou não ser considerado segurado especial. Aqui afloram os preconceitos de juízes e procuradores que, muitas vezes baseados em visão estereotipada do pequeno produtor rural, acabam por transformar o acesso aos benefícios previdenciários pelos agricultores familiares em algo imprevisível e incompatível com a segurança jurídica.

A falta de conhecimento, por muitos juízes, do cotidiano rural, associada à compreensão de que o agricultor familiar considerado pela legislação como segurado especial é sinônimo de camponês miserável, que desenvolve atividades agrícolas de forma rudimentar e voltadas exclusivamente à subsistência, acaba por deixar sem acesso aos benefícios previdenciários muitos pequenos agricultores aos quais o legislador buscou conferir amparo.

A ausência da necessidade de comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias pelos agricultores familiares como meio de acesso a diversos benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, associada à inexistência de critérios realmente objetivos de enquadramento, acaba por se converter em caminho para a exclusão previdenciária, em vez de representar uma via de ampliação de acesso a direitos, como era de se esperar.

O subjetivismo identificado nos processos judiciais assume diversas formas. Para alguns juízes, se o agricultor familiar não se enquadrar no perfil de miserável, ele não pode ser considerado segurado especial, fazendo, com isso, a equiparação entre benefício previdenciário e assistencial. Para outros, o simples fato de o indivíduo não possuir recolhimentos previdenciários associados a outras atividades já seria suficiente para a concessão do benefício na categoria de segurado especial, sob o argumento de que a legislação previdenciária deve ser interpretada de forma a conferir a mais ampla proteção ao cidadão. Assim, o acesso ao benefício previdenciário pelo segurado especial acaba dependendo do fator "sorte", a evidenciar que a ausência de balizas objetivas a serem observadas pode ensejar prejuízo ao agricultor familiar no acesso aos seus direitos previdenciários.

A dubiedade interpretativa, com juízes ampliando ou restringindo o conceito de segurado especial, em ambas as situações de forma indevida, torna o enquadramento previdenciário nesta categoria permeado de insegurança jurídica, haja vista que, a depender do juiz que julgará demanda, poderá haver a exclusão previdenciária do agricultor familiar por não ostentar, por exemplo, características físicas ou comportamentais que o juiz considere necessárias para reputar alguém como praticante de tal atividade laborativa.

A análise dos processos judiciais empreendida na pesquisa documental direta viabilizou compreender a problemática enfrentada por agricultores familiares quanto ao enquadramento na categoria de segurado especial, conforme exposto a seguir.

3.3.1 A influência do gênero no acesso aos benefícios previdenciários pelos agricultores familiares

Inicialmente, levantou-se na amostra o sexo da parte demandante. Isso porque, há quem sustente que as mulheres possuem maiores dificuldades para acessar benefícios previdenciários como seguradas especiais, em decorrência da inclusão tardia delas no próprio modelo previdenciário destinado aos rurícolas, uma vez que no cenário normativo que precedeu à Constituição Federal de 1988, elas somente acessavam os benefícios destinados aos trabalhadores do campo na ausência de homens que pudessem ser considerados "arrimo de família".

Staduto et al. (2018), sustentam, por exemplo, que as mulheres não são devidamente acolhidas na distribuição das aposentadorias rurais, sugerindo que o gênero da parte tem reflexos no acesso aos benefícios rurais. Os dados coletados no JEF de Campina Grande parecem corroborar essa hipótese. De acordo com eles, as mulheres se fizeram presentes no polo ativo de 80% da amostra de 2016 e 70% em 2017. Na amostra referente a 2018, os homens representaram 80% dos demandantes. Mas, no tocante à prova da condição de segurada especial, as mulheres enfrentaram maiores percalços.

As mulheres encontraram dificuldades no reconhecimento de sua qualidade de segurada especial mesmo quando o marido também exercia atividade rurícola. É comum identificar nas certidões de casamento utilizadas como início de prova material, em especial naquelas mais antigas, a indicação da atividade laboral do marido como agricultor, enquanto a mulher tem a ocupação registrada como "doméstica" ou "do lar". Isso inviabiliza, a princípio, que tal documento se preste como início de prova material referente ao trabalho rurícola do cônjuge do sexo feminino.

Mas, não se pode desconsiderar que o exercício de atividade rurícola pelo marido traz como consectário lógico que tal atividade também seja exercida pela esposa, em especial quando não existem evidências do exercício de outra atividade por ela⁷⁶. Além disso, é importante que se recorde que o trabalho na agricultura pelo segurado especial pode ocorrer, tanto individualmente, como em regime de economia familiar, o que faz presumir, a princípio, que todos os membros do grupo familiar que residem juntos participam do trabalho rural, sendo ônus processual do INSS comprovar se algum deles não é enquadrável como segurado especial em virtude do exercício de atividade laborativa diversa da agricultura.

É diversa a situação, por exemplo, quando a esposa exerce atividade de natureza urbana, principalmente como servidora pública e auferir rendimentos superiores a um salário mínimo, o que costuma ser utilizado pelo INSS como argumento para afastar a condição de segurado especial do marido. Nesse cenário, embora o artigo 11, §9º., da Lei nº. 8.213/1991 esclareça que o exercício de trabalho diverso da agricultura por um dos integrantes do grupo familiar não prejudica o enquadramento como segurado especial dos demais, o que a análise documental demonstrou foi clara assimetria nos resultados dos processos, a depender do magistrado sentenciante.

Para alguns dos magistrados que examinaram os processos analisados, a norma legal viabiliza o reconhecimento, como segurado especial, dos demais componentes do grupo familiar no qual um deles exerça atividade diversa da agricultura, ficando apenas este excluído do enquadramento. Outros, no entanto, adotaram o entendimento de que o eventual exercício da atividade rurícola em tal quadro, se ocorreu, constituiu mero suplemento de renda, o que não viabilizaria o enquadramento como segurado especial de quem integra grupo familiar no qual um dos componentes auferiu, mensalmente, rendimento superior ao salário mínimo, proveniente de fonte diversa da agricultura.

Isso revela o problema da subjetividade no enquadramento do trabalhador como segurado especial. Como não é exigido o recolhimento efetivo de contribuições previdenciárias, mas é levado em consideração somente o exercício da atividade laborativa, possibilita-se a interpretação aberta quanto a essencialidade ou não da atividade desenvolvida no campo para a subsistência do grupo familiar, a depender da visão pessoal do julgador.

⁷⁶ A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU), por meio de sua Súmula nº. 6, consolidou o entendimento de que "[...] a certidão de casamento ou outro documento idôneo que evidencie a condição de trabalhador rural do cônjuge constitui início razoável de prova material da atividade rurícola".

A análise aprofundada da amostra permitiu concluir que exercício de atividade diversa da agricultura pelo marido, por exemplo, representa empecilho quase intransponível para o enquadramento da esposa como segurada especial, independente da renda que ele aufera.

Existe visão arraigada de que a atividade da mulher no campo tem caráter de suporte, cabendo-lhe o "trabalho leve", conforme já foi ressaltado por Neri (2014). Isso inclui a semeadura de grãos e a colheita manual da produção, sendo o homem o responsável pelo preparo do solo e de outras atividades que demandam maior força física. Quando surge a alegação de uma mulher de que desempenha a atividade rurícola sozinha, enquanto seu marido exerce atividade diversa da agricultura, verificou-se a tendência dessa versão ser considerada inverídica pelo juiz e o pedido veiculado ter a improcedência como resultado.

A análise da amostra evidenciou que a combinação das variáveis residência urbana da mulher, exercício de atividade diversa da agricultura pelo marido e alegação por ela, no depoimento pessoal, de que exerce a atividade rurícola sozinha conduz, geralmente, à improcedência do pedido de concessão de benefício como segurada especial.

Nota-se resistência pouco disfarçada na aceitação do exercício da atividade rurícola, de forma integral, pela mulher, o que não é verificado quando a mesma alegação é apresentada por homem. Se ele sustenta que exerce atividade rurícola sem auxílio de terceiros, não enfrenta maiores óbices no acolhimento de sua versão pelo Judiciário. Mas quando a mesma narrativa advém de uma mulher, costuma ser objeto de descrédito.

Há, portanto, a visão persistente de que o papel da mulher na atividade rurícola é suplementar, o que leva o INSS, em geral, a não promover o enquadramento dela como segurada especial quando o marido exerce atividade urbana. No Judiciário, essa mesma resistência é verificada, especialmente quando a mulher reside na zona urbana.

3.3.2 Recolhimento de contribuições previdenciárias

Na avaliação da amostra, procurou-se identificar se havia a presença de recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre o resultado da comercialização da produção, base de incidência prevista constitucionalmente para o segurado especial. Em nenhum dos feitos analisados isso sequer foi alegado, o que corrobora a hipótese de que o modelo contributivo aplicado aos segurados especiais, em conformidade com a determinação constitucional, não vem tendo efetividade.

Por outro lado, foi corroborada a hipótese de que, no imaginário dos pequenos agricultores e demais interessados em acessar benefícios previdenciários como segurados especiais, a filiação aos sindicatos de trabalhadores rurais substitui o recolhimento de contribuições previdenciárias. Na amostra, foi possível identificar apenas dois casos em que a parte demandante não era filiada a sindicato rural. Isso explica, inclusive, o êxito dos sindicatos rurais em incorporar aos seus quadros de filiados maior número de trabalhadores integrantes de sua base, quando comparados aos sindicatos urbanos, conforme demonstra os dados da pesquisa sindical realizada pelo IBGE em 2001, já detalhada em outra parte deste trabalho.

O êxito dos sindicatos na filiação de candidatos a segurados especiais coloca em xeque o argumento de que um modelo contributivo baseado em recolhimentos periódicos de contribuições pelos agricultores não é viável em virtude da sazonalidade de renda desse público. Levando em consideração que os sindicatos rurais — pelo menos na área de abrangência do JEF de Campina Grande — costumam fixar os valores de suas mensalidades em patamares correspondentes a, aproximadamente, 2% do valor do salário mínimo, a possibilidade de criação de modelo contributivo simbólico destinado aos atuais segurados especiais, capaz de eliminar a subjetividade que ainda impera no enquadramento previdenciário deles, não seria problemática

A presença considerável de filiação sindical e a ausência de recolhimento de contribuição previdenciária baseada na comercialização da produção identificada na amostra, evidencia que não é sustentável a tese da impossibilidade de fixação de contribuições periódicas a serem vertidas pelos segurados especiais para o custeio da Seguridade Social. Se os agricultores familiares recolhem a contribuição sindical por acreditar que isso lhes assegura o acesso a benefícios previdenciários, qual seria o impedimento de fixar valores simbólicos de contribuições a serem recolhidas por eles apenas para assegurar a vinculação à previdência social e incorporar maior formalidade ao sistema?

É bom lembrar que se discute a experiência de um Juizado Especial Federal localizado numa região pobre, de um Estado de renda precária, sediado no Nordeste do Brasil. Se a contribuição simbólica poderia ser adotada nessa região sem maiores percalços, o que impediria a utilização dela em regiões economicamente mais desenvolvidas? Entende-se que esse debate precisa ser enfrentado, a fim de assegurar aos trabalhadores rurais um modelo previdenciário que não tenha aspecto marcadamente subjetivo e assistencial, como o atual, e que acaba prejudicando os seus próprios destinatários ao ficarem submetidos a quadro de

insegurança jurídica quando do pleito de benefício previdenciário, além de se tratar de modelo bastante vulnerável a fraudes, como costuma ocorrer quando a subjetividade impera na avaliação jurídica de um pleito.

A oitiva dos áudios⁷⁷ dos depoimentos pessoais das partes deixa claro que existe a associação, na visão de quem almeja o enquadramento como segurado especial, de que é a filiação aos sindicatos rurais que lhes assegura o acesso aos benefícios previdenciários. É bastante comum ouvir, nos processos que tramitam na Vara pesquisada, expressões como "pago sindicato há tantos anos"; "tenho sindicato desde o ano tal"; "meu sindicato é muito antigo". Assim, parece possível sustentar que a criação de contribuição simbólica mensal, semestral ou anual a ser recolhida pelos segurados especiais não traria prejuízos em termos de acesso deles à Previdência Social. Ao contrário, instituiria no modelo previdenciário desses segurados uma desejável formalidade, em benefício dos próprios trabalhadores e sepultaria, em grande parte, as fraudes que são praticadas por quem não exerce a atividade campesina, mas, por não contribuir para a previdência social, busca o enquadramento como segurado especial, a fim de acessar algum benefício previdenciário.

A equiparação do modelo contributivo dos rurícolas ao dos trabalhadores urbanos, sem a aplicação de alíquotas diferenciadas, por outro lado, parece insustentável. As limitações de rendimentos dos agricultores familiares é realidade. A possibilidade de a parte rural da Previdência ser superavitária também não se sustenta. Um modelo de inclusão previdenciária destinado aos trabalhadores do campo necessitará sempre de subsídios externos, tal como demonstra a experiência internacional (PORTO, 2019, p. 37-68).

No entanto, o argumento de que esses trabalhadores não podem efetivar o recolhimento de contribuições periódicas, mesmo simbólicas, não é convincente, pois se isso fosse verdade, eles também não poderiam, durante anos, recolher mensalidades em favor de sindicatos rurais movidos pela esperança de que isso lhes assegurará o acesso a um benefício previdenciário futuro, tal como acontece atualmente.

Portanto, após a análise dos dados coletados, que demonstram a correlação entre a filiação sindical e a esperança de acesso a benefícios previdenciários, houve convencimento de que um modelo contributivo, baseado em valores simbólicos, apenas para assegurar a formalidade da vinculação previdenciária do agricultor familiar, é uma possibilidade que não pode deixar de ser considerada.

⁷⁷ Os depoimentos das partes e testemunhas, no JEF de Campina Grande, são gravados e os áudios são armazenados no processo eletrônico.

É verdade que a Lei nº. 13.846/2019 trouxe inovações ao modelo previdenciário destinado aos segurados especiais com a finalidade de torná-lo mais objetivo no enquadramento nessa categoria previdenciária, a fim de assegurar também maior proteção do modelo contra fraudes. O artigo 38-A, da Lei nº. 8.213/1991, introduzido pela Lei nº. 13.846/2019, trouxe a previsão de sistema de cadastro dos segurados especiais que integrará o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que será mantido pelo Ministério da Economia. Previu-se, também, a atualização anual desse cadastro, nos termos a serem estabelecidos em regulamento.

O artigo 38-A, §6º., prevê que, após o decurso de cinco anos, ou seja, a partir do início de 2025, "[...] o segurado especial só poderá computar o período de trabalho rural se efetuados em época própria a comercialização da produção e o recolhimento da contribuição prevista no art. 25, da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991".

O artigo 38-B, §1º., da Lei nº. 8.213/1991 também introduzido pela Lei nº. 13.846/2019 estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2023, o enquadramento do trabalhador como segurado especial será efetivado apenas com fundamento nas informações constantes do cadastro de segurados especiais acima referido⁷⁸. Antes desse marco temporal, a comprovação do tempo de exercício de atividade rural ocorrerá por meio de autodeclaração do trabalhador ratificada por entidades públicas.

A tentativa de criação de cadastro de segurados especiais não é novidade na legislação previdenciária posterior a 1988. A Lei nº. 8.870/1994 já havia tentado, sem sucesso, introduzir uma Carteira de Identificação e Contribuição, sujeita a renovação anual, a ser utilizada pelos segurados especiais para comprovar a sua filiação previdenciária. A Lei nº. 11.718/2008 também buscou assegurar a formalidade do enquadramento do segurado especial mediante a obrigação de prestação anual de informações à previdência social quando da ausência de comercialização de produção no ano anterior (Lei nº. 8.212, art. 30, §8º.). O regulamento necessário ao cumprimento da obrigação tributária acessória nunca foi editado, tornando a exigência normativa ineficaz.

A Lei nº. 13.846/2019 volta a insistir na viabilidade de criação de cadastro de segurados especiais com a finalidade de assegurar a formalidade e objetividade no

⁷⁸ A Emenda Constitucional nº 103/2019, que promoveu ampla reforma nas regras previdenciárias, trouxe a previsão, em seu artigo 25, §1º, de que a utilização do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), para fins de comprovação do exercício de atividade que viabilize o enquadramento na categoria de segurado especial ficará, não obstante o prazo estipulado na Lei nº 13.846/2019, condicionado ao alcance pelo CNIS de, pelo menos, cinquenta por cento dos agricultores familiares e pescadores artesanais, o que deverá ser apurado conforme o quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).

enquadramento previdenciário dos agricultores familiares e pescadores artesanais, nos termos de regulamento a ser editado. Não há muitas expectativas de que esta tentativa de formalização dos segurados especiais tenha maiores perspectivas de êxito se comparada às anteriores.

O que tem ocorrido em todas as situações é a completa inércia do Poder Executivo na regulamentação do cadastramento dos segurados especiais, bem como na adoção de medidas concretas voltadas a assegurar a funcionalidade do cadastro. Assim, quando da proximidade da expiração do prazo para que a exigência dele se torne obrigatória, como não fora realizado, o prazo inicial tende a ser prorrogado e, posteriormente, a exigência do cadastro cai no esquecimento, vindo a ser revogada em alguma das muitas modificações a que a legislação previdenciária é submetida.

Acredita-se, portanto, ser bastante elevada a possibilidade do cadastramento dos segurados especiais, previsto na recente Lei nº. 13.846/2019, converter-se em mais uma tentativa frustrada de formalização previdenciária dos agricultores familiares, por inércia do próprio Poder Executivo, fazendo perdurar o modelo subjetivo e inseguro de enquadramento previdenciário desses trabalhadores.

Os sinais de inadequação do modelo contributivo baseado na comercialização da produção como base tributável, ao gerar problemas cotidianos no enquadramento previdenciário dos agricultores familiares, recomenda a adoção de modelo efetivamente contributivo, formal e baseado em contribuições periódicas de valores simbólicos, voltadas somente a assegurar a vinculação previdenciária do trabalhador, retirando-o desse cenário de insegurança no qual atualmente se encontra, que o deixa na dependência das variáveis interpretativas do INSS e do Judiciário.

3.3.3 Local de residência

A avaliação do local de residência, na fonte utilizada na documentação direta da pesquisa, não sinalizou clara prevalência de declaração de residência rural ou urbana da parte ao requerer um benefício previdenciário como agricultor familiar. Merece ser ressaltado que a alteração introduzida pela Lei nº. 11.718/2008 no inciso VII, do artigo 11, da Lei nº. 8.213/1991, tornou explícita a possibilidade de o agricultor familiar ter como local de residência aglomerado urbano localizado nas proximidades do imóvel no qual exerce a atividade campesina.

Quando confrontado o local de residência declarado pela parte com o resultado da demanda, não há evidências de que a residência em aglomerado urbano eleve as possibilidades de rejeição, pelo Judiciário, do enquadramento previdenciário como segurado especial.

É importante ressaltar que o reconhecimento legislativo de que a residência do trabalhador em aglomerado urbano não pode ser considerado fator impeditivo para o enquadramento como segurado especial, demonstra adequada compreensão de fenômeno importante. As pequenas cidades, em especial aquelas localizadas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, tiveram crescimento populacional considerável nos últimos anos, sem que isso tenha decorrido do incremento de oferta de trabalho urbano que justifique ou ampare tal expansão demográfica. Logo, o que se verifica é que muitas famílias transferem o seu local de residência para as pequenas cidades em busca de acesso facilitado a serviços educacionais e de saúde, sem que isso implique modificação ocupacional.

Nesse cenário, um ponto importante merece ser ressaltado. O deslocamento de muitos agricultores familiares para os aglomerados urbanos localizados nas proximidades do imóvel no qual trabalham trouxe reflexos para o enquadramento das mulheres como seguradas especiais. Não é incomum elas deixarem de frequentar, diariamente, o local de trabalho na zona rural quando passam a residir nas cidades, em especial quando seus filhos se encontram em idade escolar. Entende-se, no entanto, que isso não pode ser utilizado como argumento para afastar o enquadramento delas como seguradas especiais, pelas razões expostas a seguir.

Embora seja verdade que o enquadramento do cônjuge e dos filhos do agricultor familiar como segurado especial demanda a participação ativa no trabalho campesino (Lei nº. 8.213/1991, art. 11, VII, c), a legislação não exige que essa participação seja diária. A atividade rurícola possui tarefas que requerem utilização mais acentuada de mão de obra, enquanto outras podem ser executadas de forma individual, sem maiores dificuldades. No Nordeste, por exemplo, a atividade de preparo do solo costuma ser realizada pelos homens, enquanto a plantação e colheita dos grãos são realizadas com a participação de todos os integrantes do grupo familiar.

Além disso, concluída a colheita, o volume de atividades fica bastante reduzido no campo, limitando-se ao cuidado de pequenos rebanhos e outras atividades auxiliares, como o conserto das cercas que protegem os roçados. As mulheres não costumam participar dessas atividades, mesmo quando residentes na zona rural, sendo desarrazoado reclamar a presença

diária delas no ambiente campesino para viabilizar o enquadramento como seguradas especiais.

O que deve ser levado em consideração ao avaliar se o integrante do grupo é segurado especial é verificar se a participação dele é requisitada em algum momento do processo de produção. Deve-se observar, também, se ele não exerce atividade diversa da agricultura como fonte primária de subsistência, o que tornaria o trabalho agrícola acessório. A participação diária na atividade campesina não é requisito legal para ser enquadrado como segurado especial e não é compatível com o constatado no cotidiano da atividade rural.

Por isso, entende-se que houve acerto do legislador ao deixar claro que a residência em aglomerado urbano, desde que localizado nas proximidades do local de trabalho, não pode constituir óbice ao reconhecimento da qualidade de segurado especial, principalmente quando se leva em consideração que a maioria das pequenas cidades do país não possui oferta de trabalho urbano capaz de absorver a mão de obra disponível, o que torna evidente que muitos daqueles que migram do campo para as cidades continuam a retirar da atividade rural a sua subsistência.

3.3.4 Exercício de atividade diversa da agricultura

A existência de atividade urbana, exercida pelos demandantes nos feitos integrantes da amostra utilizada, é considerável. Nos dados referentes a 2016, 30% das partes possuíam atividade urbana registrada no CNIS. Em 2017, esse percentual alcançou 40%, enquanto em 2018, 80% das partes demandantes possuíam atividade urbana formal lançada no CNIS.

A princípio, o exercício de atividade urbana durante o período de entressafra ou defeso não constitui óbice ao enquadramento do trabalhador como segurado especial. Essa possibilidade encontra-se expressamente prevista no artigo 48, §2º, da Lei nº. 8.213/1991 c/c o artigo 12, §13, da Lei nº. 8.212/1991, desde que não seja ultrapassado o limite de 120 dias durante o ano. O Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial nº 1.354.908/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques (Tema 642 - recurso repetitivo), reconheceu, por exemplo, que o exercício da atividade de empregada doméstica durante o período de entressafra não implica perda da qualidade de segurada especial, com ressalva da limitação temporal de 120 dias durante o ano civil prevista na legislação.

Nesse ponto, alguns esclarecimentos são necessários. O exercício de atividade urbana, dentro do período de entressafra, limitado a 120 dias durante o ano civil, além de não implicar perda da qualidade de segurado, integra o período de carência para efeitos de

concessão de benefício previdenciário. Isso implica dizer que esse período é considerado como tempo de exercício de atividade rural para todos os fins previdenciários. No entanto, cabe questionar se a manutenção da qualidade de segurado, durante os períodos estipulados no artigo 15, da Lei nº. 8.213/1991, é aplicável aos segurados especiais. Entende-se que não, pelas razões declinadas a seguir.

O regime de custeio, tal como aplicado atualmente aos segurados especiais, não se ampara na comprovação do recolhimento de contribuições como pressuposto para a concessão de benefícios previdenciários. Os períodos de graça, estipulados no artigo 15, da Lei nº. 8.213/1991, fixam a perda da qualidade de segurado tendo como referência para isso a cessação do recolhimento de contribuições previdenciárias pelas razões que elenca. No modelo atual, a filiação do segurado especial ocorre pelo exercício da atividade laborativa e não pela comprovação de recolhimento de contribuição previdenciária. Assim, o exercício de atividade urbana durante período superior a 120 dias tem como consequência, para o segurado especial, não apenas a impossibilidade de cômputo do período para efeitos de carência de benefício, mas a própria perda do enquadramento do trabalhador em tal categoria previdenciária.

Para o segurado especial, prevalece a exigência do exercício da atividade campesina no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, segundo deixa claro o artigo 39, I, da Lei nº. 8.213/1991. Logo, se houver afastamento da atividade rural por mais de 120 dias — tempo este fixado pelo legislador como marco temporal limite para fins de acobertar o exercício de atividade diversa da rurícola durante períodos de entressafra — o trabalhador perderá, além da possibilidade de cômputo do período para fins de carência de benefício, o próprio enquadramento previdenciário como segurado especial. Disso decorre, para o segurado especial, que o seu período de graça, durante o qual pode se afastar da atividade campesina, é limitado a 120 dias durante o ano civil, razão pela qual não é viável aplicar a essa categoria de segurados os períodos de graça estipulados no artigo 15, da Lei nº. 8.213/1991.

O artigo 12, §11, “b”, da Lei nº 8.212/1991, no entanto, parece respaldar entendimento diverso. Ao apontar as hipóteses de exclusão do segurado especial dessa categoria, é ressalvada a possibilidade de aplicação do disposto no artigo 15, da Lei nº 8.213/1991, no qual são elencados os períodos de graça durante os quais a qualidade de segurado é mantida, mesmo sem o recolhimento de contribuições. A aplicação desse dispositivo, no entanto, pressupõe que o segurado especial não exerça qualquer atividade

remunerada durante os lapsos temporais correspondentes aos períodos de graça constantes do artigo 15, da Lei nº 8.213/1991. Isso porque o mesmo artigo 12, §11, “b”, da Lei nº 8.212/1991 esclarece que o segurado especial será excluído da categoria se exercer atividade remunerada que o enquadre em qualquer outra por mais de cento e vinte dias durante o ano civil. Logo, para se beneficiar dos períodos de graça constante do artigo 15, da Lei nº 8.213/1991, o segurado especial teria que se afastar da atividade rurícola ou da pesca artesanal e não exercer nenhum outro trabalho, o que implica custear as suas despesas com a renda acumulada, o que não é compatível com a realidade socioeconômica desses trabalhadores.

Em relação aos urbanos, a qualidade de segurado do Regime Geral de Previdência Social é mantida durante os períodos indicados no artigo 15, da Lei nº 8.213/1991 com fundamento apenas na ausência de recolhimento de contribuições. Eles podem trabalhar na informalidade, por exemplo, sem que disso decorra prejuízo para a manutenção dos seus direitos previdenciários durante esses intervalos não contributivos assegurados pelo legislador. Para os segurados especiais a situação é diferente. O exercício de atividade remunerada em ocupação diversa da agricultura familiar ou da pesca artesanal não pode superar o limite de 120 dias durante o ano, sob pena de exclusão da categoria, o que imporia a esses trabalhadores o ócio compulsório durante a maior parcela dos períodos de graça, o que torna inviável a acomodação dos fatos ao texto da norma.

Face a impossibilidade de exercício de atividade remunerada por mais de cento e vinte dias durante o ano civil sem a exclusão da categoria de segurado especial e por não ser razoável que o agricultor familiar ou pescador artesanal permaneça durante 12, 24 ou 36 meses sem trabalhar e sem qualquer fonte de renda, é que se defende a inaplicabilidade fática aos segurados especiais do disposto no artigo 15, da Lei nº 8.213/1991, uma vez que em relação a eles não se exige somente a ausência de recolhimento de contribuições no período, mas também o não exercício de atividade remunerada que o vincule a qualquer outra categoria durante lapso temporal superior a cento e vinte dias durante o ano.

Isso traz consequências importantes para os agricultores familiares que residem em regiões sujeitas a intempéries climáticas periódicas, capazes de acarretar a perda parcial ou total da safra durante períodos longos, o que pode perdurar por diversos anos, tal como ocorre durante as estiagens prolongadas que acometem a Região Nordeste. Sem condições de trabalhar no campo por fatores alheios a sua vontade, os agricultores são forçados a migrarem temporariamente para atividades urbanas, exercidas, não raro, em outros Estados da Federação, como forma de assegurar a subsistência própria e de sua família.

Nesse cenário, o agricultor, forçado a abandonar o exercício da atividade rurícola pela inviabilidade do seu exercício durante o período, é penalizado com a perda do enquadramento previdenciário como segurado especial e a inviabilidade do cômputo do período para efeitos de carência de benefício, o que dificulta o acesso à prestação previdenciária mais almejada por esses trabalhadores, que é a aposentadoria por idade, com redução em 5 anos do requisito etário como critério de acesso, nos termos do artigo 48, §1º., da Lei nº. 8.213/1991.

Isso demonstra que o grupo mais vulnerável de agricultores familiares, que é justamente aquele residente nas regiões sujeitas a intempéries climáticas periódicas com reflexos no exercício da atividade, acaba por ser o mais penalizado pelo modelo previdenciário que atualmente lhes é aplicado. São esses trabalhadores que terão mais dificuldade para utilizar a redução do requisito etário no acesso ao benefício de aposentadoria por idade, pois dificilmente terão condições de permanecer vinculados, exclusivamente, à atividade campesina durante os últimos 15 anos anteriores ao requerimento de sua aposentadoria por idade, exercendo atividade diversa da agricultura apenas durante curtos períodos de entressafra.

É por isso que a agregação ao modelo previdenciário destinado aos agricultores familiares de benefício que possa ser acessado quando ocorrer o comprometimento parcial ou total da produção como decorrência de intempéries climáticas, é medida importante para assegurar a proteção integral a esses trabalhadores.

A perda da produção pelos agricultores familiares equivale ao desemprego do trabalhador urbano. Logo, não é possível exigir que o agricultor familiar, enquadrado como segurado especial, deixe o exercício da atividade campesina apenas durante os períodos de entressafra, sem lhe assegurar os meios de garantir a subsistência quando o exercício da atividade rurícola restar comprometido durante longos períodos por questões alheias a vontade do trabalhador.

Essa questão da perda da produção passa ao largo, atualmente, do modelo previdenciário aplicado aos agricultores familiares, com graves consequências para a inclusão previdenciária daqueles que são mais vulneráveis. A aplicação, de forma rigorosa, da exigência de que o afastamento da atividade rural seja limitado a períodos iguais ou inferiores a 120 dias a cada ano civil, tal como previsto na legislação previdenciária atualmente, trará como consequência a inviabilidade de acesso ao benefício de aposentadoria por idade com

redução do requisito etário para parte considerável dos agricultores familiares das regiões sujeitas a intempéries climáticas periódicas como o Nordeste.

3.3.5 Meios de prova da atividade rural

A questão da prova é um dos pontos mais problemáticos na avaliação do enquadramento previdenciário do segurado especial. Como não existe a necessidade de comprovação de recolhimento de contribuições previdenciárias pelos segurados especiais para acessar benefícios previdenciários, faz-se necessário avaliar se ocorreu o efetivo exercício da atividade durante o período de carência da prestação previdenciária pretendida. O artigo 106, da Lei nº. 8.213/1991, após sucessivas alterações, destaca que o exercício da atividade rural poderá ser comprovado, de forma complementar à autodeclaração introduzida pela Lei nº 13.846/2019, mediante a apresentação dos documentos que elenca⁷⁹. No entanto, há muito se pacificou o entendimento, inclusive junto ao próprio INSS, de que o rol de documentos indicado pelo artigo 106, da Lei nº 8.213/1991, não é taxativo, podendo outros, embora não previstos expressamente na legislação, serem utilizados para a comprovação do exercício da atividade rural.

Dos dados coletados da amostra utilizada, verificou-se que a maior parte dos documentos apresentados, com a finalidade de servirem como início de prova material do exercício da atividade rurícola, havia sido confeccionada com base em declarações prestadas pela própria parte, o que retira a credibilidade do documento como meio de comprovação do exercício do labor rural, em especial quando confeccionado em período muito próximo à data de apresentação do requerimento administrativo do benefício.

Dentre os documentos com maior presença nos processos pesquisados, encontrou-se fichas de matrícula escolar de filhos (muitas delas com a grafia indicando a ocupação dos pais como agricultores diferente da utilizada no preenchimento dos demais campos do documento), tornando-o imprestável como prova de exercício da atividade no período

⁷⁹ Os documentos elencados pelo artigo 106 da Lei nº. 8.213/1991, com a redação atual conferida pela Lei nº. 13.846/2019, são os seguintes: contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, de que trata o inciso II do *caput* do art. 2º. da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, ou por documento que a substitua; bloco de notas do produtor rural; notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º. do art. 30 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA.

indicado no documento. Identificou-se, ainda, Certidão de Cadastro Eleitoral, com a informação de que a ocupação apontada originariamente no documento havia sido alterada por solicitação do eleitor; comprovantes antigos de recebimento de sementes de órgão governamental para serem utilizadas no plantio e declarações de que a parte havia participado de programa emergencial de ocupação de mão de obra, promovido pelo governo federal ou estadual durante períodos de estiagem prolongada.

A declaração sindical, embora constasse do rol exemplificativo de documentos indicado no artigo 106 da Lei nº. 8.213/1991, demandava a homologação do INSS para servir como início de prova material⁸⁰. Mas, como a filiação sindical se encontrava presente em praticamente todos os feitos e a judicialização ocorrera exatamente porque o INSS não havia homologado o tempo de atividade rural indicado na declaração emitida pelo sindicato, a presença de tal documento se mostrou de pouca relevância como meio de prova da atividade rural.

Por isso, a análise foi centralizada na averiguação se, dentre os documentos juntados aos processos, constava comprovante de recebimento de Garantia-Safra como início de prova material. Avaliou-se, ainda, a forma de ocupação da terra declarada pela parte autora e se houve coleta de prova oral durante a fase de instrução processual.

A região sob a competência jurisdicional do Juizado Especial Federal de Campina Grande integra o recorte geográfico do país abrangido pelo Programa Garantia-Safra, cujo benefício é pago se houver comprometimento da produção por intempéries climáticas, conforme disciplina a Lei nº. 10.420/2002. Como se trata de benefício precedido de inscrição dos agricultores familiares, submetidos a processo de seleção aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão similar, vinculado à obediência das diretrizes do Comitê Gestor do Garantia-Safra (Decreto nº. 4.962/2004, art. 11, II), pode-se dizer que o comprovante de participação no programa constitui prova documental previamente submetida à chancela do poder público.

Além disso, a aceitação do pedido de adesão ao Garantia-Safra demanda o atendimento, pelo agricultor familiar, de requisitos similares aos reclamados para o enquadramento como segurado especial, conforme se depreende do artigo 10, da Lei nº.

⁸⁰ A Lei nº. 13.846/2019 suprimiu a declaração de sindicato ou colônia de pescadores do conjunto legal de provas admissível para a comprovação da atividade desenvolvida pelo segurado especial. Com isso, foi revogado o inciso III, do artigo 106, da Lei nº. 8.213/1991.

10.420/2002⁸¹. Isso, portanto, traz sólidas evidências de que o selecionado para participação no programa exercia, naquele período, a atividade rurícola, de forma individual ou em regime de economia familiar, sendo, portanto, segurado especial.

De acordo com os dados coletados, verificou-se que nos processos em que a parte autora comprovou a participação no Programa Garantia-Safra, em apenas dois deles o resultado da demanda deixou de lhe ser favorável, tendo o INSS, na maioria dos casos, apresentado proposta de acordo durante a instrução processual, reconhecendo a qualidade de segurada especial da parte demandante e, por consequência, o seu direito ao benefício reclamado⁸².

Embora a participação no Garantia-Safra constitua início de prova consistente para a viabilização do enquadramento do agricultor familiar como segurado especial, a limitação geográfica da área de abrangência do benefício, nos termos do artigo 1º, da Lei nº. 10.420/2002, impede a sua utilização como meio de prova em todo o país, limitando-o à área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), definida pela Lei Complementar nº 105/2007 e aos municípios da região norte do Estado do Espírito Santo, elencados na Lei nº 9.690/1998.

Outro documento bem aceito como início de prova material destinado à comprovação do exercício da atividade rural é a Declaração de Aptidão ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), emitida nos termos da Lei nº 12.188/2010. Como ressaltado, desde a edição da Lei nº. 11.718/2008, o conceito de agricultor familiar guarda correlação nos âmbitos previdenciário e de crédito rural. Com isso, a DAP foi incluída, formalmente, como documento hábil para a comprovação da atividade rural para fins

⁸¹ O artigo 10, da Lei nº. 10.420/2002 possui a seguinte redação: "Art. 10. A adesão dos agricultores familiares ao Fundo Garantia-Safra obedecerá as disposições do regulamento, observadas as seguintes condições: I – a adesão antecederá ao início do plantio; II – do instrumento de adesão constará a área a ser plantada com as culturas previstas no *caput* do art. 8º e outras previstas pelo órgão gestor; III – poderá candidatar-se ao Benefício Garantia-Safra o agricultor familiar cuja renda média bruta familiar mensal nos 12 (doze) meses que antecederem à inscrição não exceder a 1 (um) e ½ (meio) salário-mínimo, excluídos os benefícios previdenciários rurais; IV – a área total plantada com as culturas mencionadas no inciso II do *caput* não poderá superar 5 (cinco) hectares; V – somente poderá aderir ao Fundo Garantia-Safra o agricultor familiar que não detenha, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. Parágrafo único: Para ter acesso ao Benefício Garantia-Safra, os agricultores familiares são obrigados a participar de programas de capacitação e profissionalização para convivência com o semiárido."

⁸² Da amostra composta pelos trinta processos analisados, a participação no Programa Garantia-Safra foi utilizada, como início de prova material, em quatorze deles. Desses, em doze, o resultado da demanda foi favorável à parte autora, o que corresponde ao índice de sucesso de 85,71%, quando a parte se utilizou do meio de prova considerado. Merece ser destacado, ainda, que o resultado final da demanda resultou de composição amigável entre as partes em onze deles, o que demonstra que, dentro do universo dos resultados favoráveis aos demandantes, a composição amigável foi alcançada em 91,66%, quando a participação no Programa Garantia-Safra foi utilizada como início de prova material.

previdenciários, conforme se depreende da redação atual do artigo 106, IV, da Lei nº. 8.213/1991⁸³.

Quanto à forma de ocupação do imóvel no qual a atividade rural supostamente era desenvolvida, foi verificado que na maioria dos casos a parte declarou a sua condição de comodatária. Dos processos analisados relativos ao ano de 2016, apenas em dois deles a parte se declarou proprietária rural. Em relação a 2017, foram identificados apenas dois processos com forma de ocupação diversa do comodato, sendo um no qual a parte se declarou posseira e outro em que ela se apresentou como proprietária rural. No tocante a 2018, o resultado foi o seguinte, em termos percentuais: em 70% dos feitos analisados, a parte se declarou comodatária; nos demais elas se declararam, em partes iguais, parceira, usufrutuária e proprietária rural.

O que chama a atenção nos processos em que a parte se declarou comodatária é a formalização do contrato em período muito próximo ao requerimento administrativo do benefício pretendido, o que torna o contrato de comodato imprestável como início de prova material por não guardar contemporaneidade ao exercício da atividade declarada.

A situação se repetiu mesmo em processos nos quais o resultado da demanda foi favorável à parte autora, a sinalizar que o exercício da atividade rurícola vinha ocorrendo mediante acerto verbal entre o agricultor e o proprietário do imóvel, o que teria perdurado até o surgimento da pretensão previdenciária, o que levou à formalização do contrato apenas como forma de assegurar uma prova documental para ser utilizada perante o INSS.

Relevante ressaltar, no tocante à forma de ocupação do imóvel declarada pelas partes no JEF de Campina Grande, é a quase ausência de contratos de parceria, contrariando o que fora constatado pelo Censo Agropecuário realizado pelo IBGE em 2017, que identificou presença considerável de imóveis rurais ocupados por meio de parceria⁸⁴.

A análise dos depoimentos pessoais das partes, no entanto, esclarece a questão. Observa-se que, em muitas situações em que foi alegada a forma de ocupação do terreno por meio de comodato, tinha-se, na verdade, uma parceria rural. É que costuma ser dito pelas partes em seus depoimentos pessoais que elas têm a obrigação, se obtiver êxito na produção,

⁸³ De acordo com o artigo 3º, da Portaria nº 523/2018, da Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, "a DAP, registrada na base de dados da Subsecretaria de Agricultura Familiar, constitui instrumento hábil de identificação dos agricultores familiares e suas organizações...". Portanto, o referido documento materializa o reconhecimento pelo poder público de que o seu portador é, de fato, agricultor familiar, o que obsta o INSS negar validade ao referido documento quando da apreciação do enquadramento do seu portador como segurado especial.

⁸⁴ No Estado da Paraíba, por exemplo, o Censo Agropecuário 2017 apontou a existência de 6.964 imóveis rurais explorados por meio de contrato de parceria, enquanto os comodatos estavam presentes em 25.592 estabelecimentos agrícolas.

de entregar parte dela ao proprietário do terreno, variando o quinhão entre a terça parte e a metade da colheita.

Em outras situações, a parte informou que possuía o encargo de deixar para o proprietário a pastagem resultante da atividade agrícola. Logo, com base nisso, verificou-se que não existe, na maioria dos casos, a cessão gratuita do imóvel para a exploração da atividade campesina, típica do comodato. Com isso, se verdadeiras as informações prestadas pelas partes, têm-se parcerias e não comodato em parcela considerável dos casos.

A dificuldade de compreensão pelas partes das características jurídicas dos contratos de comodato e parceria fica evidenciada quando se aprofunda a análise dos dados. Muitas vezes, embora a parte pretendente ao benefício seja proprietária do imóvel e desenvolva a atividade agrícola em sua propriedade, por não possuir o título dominial, não se apresenta ao INSS ou em juízo como posseira. Ao contrário, costuma firmar contrato de comodato com outro proprietário rural quando do requerimento de benefício previdenciário. Questionada em audiência se, de fato, exerce a atividade no terreno declarado no contrato de comodato, afirma que não, tendo formalizado o instrumento contratual por orientação de sindicato rural ou mesmo por funcionário do INSS para viabilizar o seu enquadramento como segurada especial.

A credibilidade dos contratos de comodato encartados nos processos também fica comprometida, pois muitos deles não correspondem ao que consta de suas cláusulas. Em muitas situações, trabalhadores urbanos que atuam na informalidade como pedreiros, serventes, cabeleireiros e pequenos comerciantes, por exemplo, ao serem acometidos por algum sinistro, buscam a proteção previdenciária simulando a condição de agricultor familiar. Para isso, costumam se filiar, sem muita dificuldade, a sindicatos rurais e firmam contratos de comodato fictício com um proprietário rural com o qual possuem parentesco ou relação de amizade, sem que efetivamente trabalhem como agricultores no imóvel. Por essa razão, tanto o INSS quanto o Judiciário costumam ofertar pouco crédito aos contratos de comodato apresentados nas demandas previdenciárias, em especial quando a chancela da veracidade das assinaturas por cartório ou por outro ente público foi realizada em data muito próxima ao requerimento administrativo do benefício previdenciário pretendido.

Em termos probatórios, constatou-se nos processos analisados que os documentos produzidos por órgãos públicos gozam de maior credibilidade como início de prova material. Menciona-se, a título de exemplo, a seleção do agricultor para participar do Programa Garantia-Safra; a participação em programas emergenciais em frentes produtivas realizadas durante períodos de estiagem prolongada; a comprovação do recebimento de sementes ou de

assistência governamental mediante o fornecimento de corte de terra para o plantio. Esses documentos, quando presentes nos autos, costumam serem destacados nas sentenças como prova material relevante utilizada na formação do convencimento do juiz.

Por isso, considera-se que foi acertada a exigência da corroboração apenas por órgão público da autodeclaração de atividade rural emitida pelo trabalhador que pleiteia o seu enquadramento previdenciário como segurado especial, conforme previsto na redação atual do §2º, do artigo 38-B, da Lei nº. 8.213/1991, introduzido pela Lei nº. 13.846/2019. Confere-se, dessa forma, maior credibilidade à informação por atribuir à autodeclaração a presunção de veracidade típica dos atos administrativos, o que facilita o trabalho do INSS e do próprio Judiciário, quando da avaliação de demandas previdenciárias envolvendo segurados especiais.

A incorporação da DAP como meio de comprovação da atividade rural também segue na mesma direção de trazer para o âmbito estatal a responsabilidade pela produção dos meios de prova do exercício da atividade rural, ao assegurar o acesso aos benefícios devidos aos agricultores familiares àqueles trabalhadores que exerçam, de fato, a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar.

Com relação à prova oral, verificou-se que ela foi colhida em todos os processos selecionados para a composição da amostra. O contato pessoal com aquele que diz exercer a agricultura familiar constitui, talvez, o mecanismo probatório mais eficiente para o deslinde desse tipo de controvérsia.

As respostas apresentadas aos questionamentos envolvendo o cotidiano da atividade agrícola; os locais em que residiu durante o tempo em que alega haver trabalhado no campo e a forma de se comportar durante a audiência, trazem elementos que facilitam identificar se aquele que presta depoimento pessoal exerce, de fato, a agricultura. Isso não significa teatralizar a audiência fazendo a parte assumir papéis representativos de condição idealizada pelo julgador, conforme crítica de Neri e Garcia (2017, p. 701-724). Ao contrário, tem-se a oportunidade de aferir se a versão apresentada é coerente com o que é declarado na petição inicial e nas provas documentais que são utilizadas como meios de corroboração.

Aquele que diz trabalhar na agricultura, mas demonstra desconhecer os ciclos de produção das próprias culturas que alega cultivar, torna o seu depoimento frágil. A alegação de que exerceu atividade rurícola, sem descontinuidade, durante o período de carência do benefício pretendido, quando contraditada com o exercício de atividade urbana ou residência em local distante do qual alega trabalhar, também torna o depoimento não convincente.

Crítica-se, também, a aferição das características físicas da parte durante a audiência, quando isso é utilizado para a formação do convencimento do juiz. Entende-se, no entanto, que essa objeção carece de fundamento. A atividade rurícola, mesmo quando exercida de forma parcialmente mecanizada — o que não é muito comum entre os agricultores familiares do norte-nordeste — demanda a exposição durante longos períodos à luz solar, o que acaba por deixar marcas evidenciadas na pele com o passar dos anos. Além disso, o exercício dessa atividade requer a utilização das mãos em diversas tarefas, fazendo aparecer sinais de calosidades no decorrer do tempo. Assim, é muito difícil acreditar na versão de quem diz ser agricultor, mas a pele não tem qualquer sinal de exposição ao sol e as mãos se mostram excessivamente macias ao contato físico.

As características desse modelo previdenciário/assistencial aplicado aos segurados especiais, focado no exercício da atividade e não no recolhimento periódico de contribuições, acaba por conduzir o Judiciário a esse tipo de produção probatória, de certa forma, questionável. A experiência demonstra que, muitas vezes, a parte comparece à audiência portando início de prova documental frágil ou mesmo inexistente, mas possui características físicas evidenciadas de que trabalha no campo e tem o conhecimento do cotidiano rural bastante sólido, sendo um típico agricultor familiar. A realização de perícia social, mediante o envio de assistente social ou oficial de justiça ao local de trabalho, costuma corroborar o exercício da atividade rurícola.

Por outro lado, existem situações em que a parte se apresenta em juízo portando volume de documentos considerável, que atesta o suposto exercício de atividade rural, mas possui aspectos físicos de quem passou ao largo, durante a sua existência, do trabalho pesado e desgastante da zona rural. Além disso, quando questionada a respeito de pontos mais específicos do cotidiano rural, em geral, demonstra claro desconhecimento, o que deixa evidenciado para o julgador que naquela situação existem sinais de se tratar de tentativa de fraude contra a previdência, pois aquele requerente, provavelmente, nunca desempenhou atividade rurícola.

Portanto, o que se constata empiricamente é que nem sempre a parte que se apresenta munida de farto acervo documental que atesta o exercício da atividade rurícola é agricultora, como também existem situações em que o verdadeiro agricultor familiar vem a juízo reclamar um benefício previdenciário sem possuir praticamente nenhuma prova documental que comprove o exercício da atividade, em virtude da informalidade ainda muito presente no campo. Todavia, traz marcado em seu corpo e na sua experiência de vida a prova mais

contundente de que sempre foi agricultor. Assim, desconsiderar as impressões deixadas a partir do contato físico entre a parte e o julgador como mecanismo de prova neste tipo de demanda pode representar a retirada do benefício previdenciário de quem possui o direito de acessar a prestação reclamada.

Outro instrumento de investigação do exercício da atividade rurícola que vem sendo utilizado pelo Juizado Especial Federal de Campina Grande com resultados bastante satisfatórios é a realização de investigação social. Por meio dela, de forma sigilosa, é enviado para o suposto local de trabalho do agricultor um assistente social ou oficial de justiça, a fim de levantar, junto aos vizinhos do imóvel rural, informações a respeito do exercício da atividade rurícola pela parte, assim como do tempo durante o qual a atividade vem sendo exercida. Posteriormente, o próprio requerente, se localizado no imóvel, é entrevistado sobre a sua rotina laboral.

Essas investigações sociais realizadas pela unidade jurisdicional vêm produzindo resultados importantes. Por meio delas, diversas tentativas de fraude contra a previdência já foram evitadas, bem como negativas administrativas de concessão de benefícios previdenciários a verdadeiros agricultores familiares, foram revertidas.

A realização de diligência sigilosa no suposto local de trabalho dificulta a montagem, pela parte, de cenários fictícios do trabalho rural. Isso porque, como ela não tem conhecimento de quando e se a diligência será realizada, dificilmente se manterá no imóvel apenas aguardando a visita do assistente social ou oficial de justiça que nem sabe se, de fato, ocorrerá. Além disso, as informações colhidas na vizinhança, por serem prestadas de forma espontânea, costumam ser mais verazes do que as versões apresentadas por testemunhas em juízo, não raro movidas apenas pelo interesse de que o requerente tenha êxito em seu pleito de acesso ao benefício previdenciário almejado.

A investigação social realizada no próprio local de trabalho do requerente, no entanto, não pode ser o único meio de prova em relação à atividade rural utilizada no processo, em especial quando o pleito se refere a benefício com tempo de carência maior, como a aposentadoria por idade. É que, embora seja instrumento probatório eficiente para documentar o exercício da atividade rural no momento da investigação, não é confiável para assegurar que o trabalho rural foi desempenhado, de forma continuada, nos últimos quinze anos, principalmente quando existem indicadores de atividade urbana no CNIS ou evidências de que o requerente residiu em local distante do imóvel no qual atualmente trabalha durante parte do período integrante da carência do benefício.

É por isso que o início de prova material, contemporâneo ao exercício da atividade rurícola declarada, não pode ser integralmente dispensado, mas apenas flexibilizado quando a investigação social traz resultados positivos. Assim, mesmo reconhecendo a importância desse instrumento de coleta de evidências do labor rural, não se referenda a possibilidade de dispensa de início de prova material contemporâneo aos fatos mesmo quando for constatado que, no momento da diligência, a parte se encontrava trabalhando no imóvel e as respostas apresentadas pelos vizinhos entrevistados durante a diligência corroboraram as alegações do requerente. Têm-se, nesse cenário, indícios consistentes de que a parte laborava na agricultura no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, mas o implemento da carência ainda precisa ser mais bem avaliado.

Se for apresentado, no entanto, indício documental, ainda que frágil, mas contemporâneo ao início da carência, corroborado por investigação social positiva e características físicas de quem trabalha na zona rural, tem-se quadro probatório consistente para o reconhecimento do exercício da atividade rural pela parte durante a carência do benefício, a viabilizar o deferimento da prestação previdenciária reclamada, exceto se o INSS trouxer algum elemento probatório que contradiga as provas produzidas.

A prova testemunhal, por sua vez, nos processos que envolvem o pleito de reconhecimento do exercício de atividade rurícola, costuma ser problemática. O que se percebe, nesse tipo de demanda, é o baixo comprometimento das testemunhas com a verdade real, acompanhado do intuito deliberado de auxiliar o requerente no êxito de sua pretensão.

Ao analisar os áudios dos processos que compuseram a amostra, constatou-se, não raras vezes, maior exploração do depoimento pessoal da parte e baixo número de perguntas direcionadas às testemunhas. Além disso, é possível perceber contradições evidentes que, se levadas em consideração, poderiam prejudicar a pretensão do requerente. Na atividade profissional como juiz federal do autor desta tese, por exemplo, já se presenciou inúmeras situações em que a testemunha, no intuito de “auxiliar a parte”, apresentou versões de exercício de atividade rurícola que já haviam sido infirmadas pelo requerente durante o seu depoimento pessoal, tornando a prova testemunhal imprestável para a apuração da verdade buscada nos autos processuais.

É por isso que o juiz precisa ter sensibilidade maior na aferição da prova oral coletada nos processos que envolvem o pleito de enquadramento previdenciário de agricultores familiares. As testemunhas comparecem, em geral, movidas pelo desejo de que a parte autora tenha êxito em sua pretensão de acesso ao benefício previdenciário pretendido.

Assim, o juiz necessita ter paciência na coleta da prova oral, apresentando, ao longo do depoimento, as contradições que identificar entre a versão da testemunha e o que fora dito pelo requerente, a fim de que a testemunha tenha a oportunidade de corrigir o seu depoimento, trazendo aos autos o que ela efetivamente sabe a respeito dos fatos em relação aos quais se encontra a testemunhar.

Mostrou-se importante também, nos processos analisados, o respeito estrito à ordem de produção da prova oral em audiência, constante do artigo 361, do Código de Processo Civil, com a coleta do depoimento pessoal do requerente antes da oitiva das testemunhas. Isso viabilizou que o juiz pudesse fazer o confronto entre o que a testemunha afirmava e o que fora dito pela parte autora.

A realização de audiência para a coleta de prova oral é importante nas demandas que envolvem o enquadramento previdenciário dos agricultores familiares, pois viabiliza o contato pessoal entre o juiz e a parte, permitindo-lhe avaliar as suas características físicas e comportamentais, como lhe concede também a oportunidade para explorar os diversos detalhes das versões relativas ao trabalho rural sustentadas no processo.

Esses, portanto, são os dados coletados na pesquisa documental direta realizada, por amostragem probabilística de natureza aleatória simples, em processos que tramitaram no Juizado Especial Federal de Campina Grande no período compreendido 01/01/2016 e 31/12/2018.

Os pontos problemáticos identificados no enquadramento previdenciário dos agricultores familiares na categoria de segurado especial apontam para a necessidade de agregar ao modelo elementos capazes de o tornar mais objetivo. Mas é importante também refletir a respeito da adesão dos segurados a essas modificações propostas, o que torna fundamental avaliar a conjuntura de incentivos que possam conduzir os agricultores familiares a incorporar as novas regras. Para isso, os instrumentos teóricos propiciados pela Análise Econômica do Direito são importantes, pois partem do pressuposto de que o comportamento racional dos indivíduos é direcionado a maximizar a satisfação pessoal e pode ser alterado por meio de incentivos ofertados para a adoção ou rejeição de certa conduta. Além disso, as regras jurídicas devem ser avaliadas com foco em suas possíveis consequências, segundo a visão pragmática sustentada por Posner, razão pela qual se passa a discutir as possíveis modificações no formato de enquadramento previdenciário dos agricultores familiares orientado por esse marco teórico.

4 A ELABORAÇÃO DE NORMAS SOCIALMENTE EFICIENTES SEGUNDO A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O PRAGMATISMO COTIDIANO DE RICHARD A. POSNER

O Direito, como instrumento de normatização social, com regras providas de coercitividade⁸⁵, pode ser estudado, tal como vem sendo feito já há algum tempo, de forma isolada, com base em princípios metafísicos. Isso, no entanto, é insatisfatório no enfrentamento dos mais diversos problemas da sociedade moderna. As possíveis consequências da norma não podem mais ser ignoradas pelo legislador e pelos aplicadores do Direito, sob pena da legitimidade de a regra jurídica passar a ser questionada. Por isso, vem se difundindo escolas jurídicas que consideram as eventuais consequências da aplicação da norma como elemento nuclear a ser considerado no estudo do Direito.

O pragmatismo, no âmbito filosófico⁸⁶, desponta como precursor dessa forma de pensar o Direito focado em suas possíveis consequências. Para isso, contribuiu a compreensão desta corrente do pensamento filosófico de que a experiência representa o fundamento da apreensão da realidade⁸⁷, sendo aquilo que se tem como verdade sujeito a revisões, haja vista que, como lembrado por Seigfried (2011, p. 741), de acordo com as teorias pragmáticas, "[...] verdades são crenças que são confirmadas no decurso da experiência e por isso são falíveis, sujeitas a novas revisões".

Em oposição à influência da metafísica inspiradora do jusnaturalismo no pensamento jurídico europeu — cujas raízes modernas remontam a Hugo Grotius e Samuel Von

⁸⁵ Kelsen (2003, p. 56-60), sustenta que sem coação juridicamente organizada e institucionalizada, não existe Direito. De acordo com ele, apenas com a introdução do elemento coação no conceito de Direito, é que se torna possível distingui-lo de qualquer outra ordem social. Além disso, o comando de suas normas, respaldado pela coercitividade, necessita ser direcionado, de forma genérica, a todos os que integram o espaço social submetido ao mesmo conjunto de regras. Derrida (2003, p. 12-13), defende que a força para impor a obediência da norma jurídica é inerente ao Direito, de forma a não ser possível concebê-lo dissociado da força, que ele autoriza e da qual se vale para ser respeitado.

⁸⁶ Conforme Seigfried (2011, p. 741), "[...] como movimento filosófico, o pragmatismo foi formulado pela primeira vez por Peirce no início dos anos 1870ss no Clube Metafísico de Cambridge, Massachusetts. Foi anunciado como posição distinta em discurso de James em 1898, dirigido à União Filosófica da Universidade da Califórnia em Berkeley e mais detalhadamente elaborado, segundo a linha da Escola de Chicago, especialmente por Dewey, Mead e Jane Addams (1860-1935). A ênfase na reciprocidade entre teoria e prática, conhecimento e ação, fatos e valores decorreu de sua concepção pós-darwinista da experiência humana, inclusive da cognição como um processo em desenvolvimento e historicamente contingente. A pragmática a priori de C. I. Lewis e a rejeição da distinção analítico-sintético por parte de Quine desenvolveram ulteriormente essas ideias". A chamada máxima pragmática, de autoria de Peirce, foi redigida por ele nos seguintes termos: "It appears, then, that the rule for attaining the third grade of clearness of apprehension is as follows: Consider what effects, which might conceivably have practical bearings, we conceive the object of our conception to have. Then, our conception of these effects is the whole of our conception of the object".

⁸⁷ Segundo Posner (2009a, p. 20 e 179 e 267), "[...] os pragmatistas querem um direito mais empírico, mais realista, mais sintonizado com as necessidades reais de pessoas reais." Isso aproxima os fatos do direito. Posner compreende o pragmatismo como a defesa da primazia das consequências, tanto no campo da interpretação quanto nas outras esferas da razão prática; a continuidade entre o discurso jurídico e o moral; e uma atitude crítica, em vez de crédula, perante a história e a tradição.

Pufendorf, responsáveis pela secularização do Direito Natural, antes bastante influenciado pela teologia tomista⁸⁸ — o pragmatismo buscou retirar do pensamento jurídico a abstração excessiva que lhe havia sido conferida pela metafísica⁸⁹.

No século XVIII, por exemplo, surgiu nos Estados Unidos da América o movimento que ficou conhecido como realismo jurídico norte-americano, cujo manifesto inaugural, intitulado *The Path of the Law* (O Rumo do Direito), foi publicado em 1897 por Oliver Wendell Holmes Jr.⁹⁰. Trata-se de escola do pensamento jurídico que, de forma pioneira, buscou afastar a influência da metafísica e do jusnaturalismo da análise jurídica, deixando de lado também a visão estritamente normativista que havia sido encampada pelo positivismo jurídico⁹¹. Incorporou também o ceticismo em face do discurso jurídico, ao privilegiar o método genealógico como instrumento para a identificação da origem e finalidade dos institutos jurídicos⁹². Holmes Jr.⁹³, um dos seus fundadores e principal expoente, também foi

⁸⁸ Sahd (2010, p. 265), ao discorrer sobre a compreensão de Pufendorf a respeito do direito natural dissociado da compreensão teológica ressalta que: "[...] o direito natural e a sua razão incluem tudo aquilo que nós sabemos da vida humana sobre a Terra e, por isso, quando se trata de explicar o agir do homem, ou a teologia é coerente com o direito natural ou tem de fazer valer as suas afirmações apenas como especificações particulares, válidas para os cristãos, mas não para todos os homens. A teologia não pode intervir no mundo humano enquanto tal, e regula um âmbito separado, externo, ulterior, enquanto o direito natural raciocina como se nem a religião nem Deus existissem. Esta exclusão do princípio religioso foi o momento essencial do nascimento do direito natural moderno e sobre este ponto desencadeou-se a polêmica que opôs durante muitos anos Pufendorf aos teólogos de Leipzig".

⁸⁹ De acordo com Freitas (2012, p. 46), "[...], o pragmatismo jurídico é uma escola da teoria do direito que nasceu nos EUA no início do século XX tendo por principal característica o esforço de aplicar a tradição filosófica do pragmatismo ao problema da interpretação jurídica".

⁹⁰ No manifesto em questão, Holmes Jr. (1897) já inicia as suas considerações deixando claro que o estudo do Direito não constitui nenhum mistério. Significa identificar os elementos que devem ser utilizados ao falar com juízes, que concentram o comando da força pública que pode ser utilizada por eles, se necessário, para o implemento de suas decisões. Isso deixa as pessoas interessadas em conhecer os limites que devem respeitar, a fim de não confrontarem aquilo que é mais forte do que elas, razão pela qual aceitam pagar a advogados para orientá-las a respeito dessas delimitações a serem observadas. O trabalho prestado pelos advogados nessa interpretação do comportamento dos juízes seria, em suma, a essência da atividade jurídica. Ao comentar o manifesto, Posner (2007, p. 324), sublinha que: "[...]. No espaço de poucas páginas em *The Path of Law* (O rumo do direito), Holmes sugere que seria bom 'que qualquer palavra de importância moral pudesse ser totalmente banida do direito, adotando-se então outras palavras que expressassem as ideias jurídicas intocadas por qualquer coisa extrínseca ao direito' e ao mesmo tempo aconselha os advogados a estudar economia, onde 'aprendemos que para tudo [que desejamos] temos que abrir mão de outra qualquer, e nos ensinam a comparar as vantagens adquiridas com as perdas, além de saber o que estamos fazendo quando fazemos escolhas'".

⁹¹ Raz (2012, p. 4) traduz com exatidão aquilo que pode ser considerado como visão normativista do Direito. Em suas palavras: "O direito é normativo, institucionalizado e coercitivo, e essas são suas três características mais gerais e importantes. É normativo porque serve e deve servir como orientação para o comportamento humano. É institucionalizado porque sua aplicação e modificação são, em larga medida, executadas ou reguladas por instituições. E é coercitivo na medida em que a obediência a ele, e sua aplicação, são garantidas internamente, em última instância, pelo uso da força".

⁹² Ao discorrer a respeito das origens do movimento que ficou conhecido como realismo jurídico norte-americano, Dworkin (2007, p. 6-7) pontua que: "No início deste século [século XX], John Chipman Gray e, mais tarde, Oliver Wendell Holmes publicaram apresentações céticas do processo judicial, desmascarando a doutrina ortodoxa segundo a qual competia aos juízes apenas aplicar as regras existentes. Essa abordagem cética foi ampliada nos anos 20 e 30, transformando-se no poderoso movimento intelectual denominado 'realismo legal'. Seus líderes (Jerome Frank, Karl Llewellyn, Wesley Sturges e Morris e Felix Cohen, entre outros) argumentavam

pioneiro na defesa da aplicação dos conhecimentos estatísticos e econômicos ao estudo do Direito (MACKAAY, 1999).

Roscoe Pound, ao lado de Holmes Jr., prestou importante contribuição para a formação das bases teóricas do realismo jurídico. Pound (1908, p. 605-623) se insurgiu contra a hermenêutica individualista e a aplicação de métodos dedutivos pelas cortes americanas que contribuíam, em seu entendimento, para a formação de uma “jurisprudência mecânica”, desconectada da realidade. Para ele, a lei constitui apenas o ponto de partida para a solução de conflitos que são dirimidos, de fato, pelo pronunciamento judicial⁹⁴.

O realismo jurídico (*legal realism*), cujos fundamentos teóricos e filosóficos foram lançados por Holmes Jr. e Roscoe Pound e teve como principais expoentes Jerome Frank, Felix Frankfurter, Karl Llewellyn e Benjamin Cardozo, buscou conduzir o foco do estudo do Direito para a forma como as regras jurídicas são concretizadas mediante a decisão judicial. Na visão dos integrantes do movimento realista, a decisão dos juízes, na solução do caso submetido a julgamento, precede a dedução lógica, que somente é utilizada no momento

que a teoria ortodoxa fracassara pelo fato de ter adotado uma abordagem doutrinária da teoria do direito, tentando descrever o que os juízes fazem concentrando-se apenas nas regras que eles mencionam nas suas decisões. Trata-se de um erro, argumentavam os realistas, pois na verdade os juízes tomam as suas decisões de acordo com as suas próprias preferências políticas ou morais e então escolhem uma regra jurídica apropriada como uma racionalização. Os realistas exigiam uma abordagem ‘científica’ que se fixasse naquilo que os juízes fazem e não naquilo que eles dizem, bem como no impacto real que suas decisões têm sobre a comunidade mais ampla”.

⁹³ Giacomuzzi (2005, p. 370-371) sublinha que: “Qualquer que tenha sido a ideologia pessoal de Holmes, o fato é que ele ‘foi o primeiro pensador a perceber que os pressupostos por trás da existência de um regime [de mercado] competitivo eram fundamentalmente incompatíveis com concepções de direitos absolutos de propriedade’, concepção que foi adotada pelo *langdellianismo* e que estava ancorada em um suposto Direito Privado ‘neutro’ e ‘natural’. Holmes, dessa forma, desafiou a ideia, defendida pelos *Classical Legal Thinkers*, de que haveria direitos pré-políticos, os quais derivariam de um Direito supostamente ‘neutro’ e ‘natural’. O que mais importa aqui é isto: foram as ideias de Holmes que frutificaram e deram origem ao Realismo nos USA. Holmes fez possível a sustentação, pelo Realismo (ao menos um tipo de Realismo), da premissa, em franca oposição aos Clássicos, de que o Direito é sim necessariamente político, plantando dessa forma a semente que em última instância transformou o Direito americano no Século XX”.

⁹⁴ A respeito do pensamento jurídico de Pound, Giacomuzzi (2005, p. 374-375) tece as seguintes considerações: “O método dedutivo (na visão de Pound) era abstrato, mecânico, artificial, vazio. Partia de assunções fixas que eram aplicadas seguindo uma lógica interna que evitava questões práticas, preferindo lidar com abstrações. Exemplos eram a liberdade contratual e as relações de trabalho. Isso conduzia ao que Pound chamava da diferença entre o ‘Direito dos Livros’ (*Law in books*) e o ‘Direito em ação’ (*Law in action*). Aquele, abstrato, não mais se prestava a resolver os casos concretos de uma nova sociedade industrial, que se desenvolvia rapidamente e apresentava características muito distintas. Em linguagem kantiana, o raciocínio dos Clássicos era analítico, no qual a premissa contém em si a conclusão, dada *a priori*. A isso Pound se opunha — exatamente como Holmes, de sua forma, fazia na Suprema Corte.” De acordo com Godoy (2004, p. 72), “[...] Pound caracterizava o direito como uma série de conceitos fixos, dos quais derivavam as regras, formuladas com base na experiência social e na vida política. Juízes deveriam pensar nas consequências sociais e econômicas de suas decisões. [...]. O pragmatismo de Holmes e a sociologia jurídica de Pound abriram o caminho para o realismo jurídico norte americano”.

subsequente, para respaldar o que já fora decidido. Dentro dessa visão, a norma jurídica funciona apenas como referencial, sendo o juiz o verdadeiro agente criador do Direito⁹⁵.

O realismo jurídico, ao combater o formalismo⁹⁶, enfocou a visão descritiva do Direito, ao avaliar como ele se concretiza socialmente, deixando de lado considerações prescritivas, uma vez que divagações a respeito de como o Direito deveria ser não são relevantes para ele⁹⁷. Com isso, são rejeitadas tanto as compreensões do Direito a partir da norma jurídica (positivismo jurídico), como segundo a fundamentação moral⁹⁸.

O destaque concedido pelo realismo à decisão judicial guarda correlação com a tradição jurídica na qual ele, inicialmente, vinculou-se. O respeito ao precedente, típico da *common law*, confere às decisões dos tribunais papel relevante na definição do conteúdo das regras jurídicas. Inspirado na mesma tradição jurídica, mas analisando o Direito a partir de compreensão sistêmica e positivista, Hart (2012, p. 176), sustenta que:

Todo sistema jurídico deixa em aberto um campo vasto e de grande importância para que os tribunais e outras autoridades possam usar sua discricionariedade no sentido de tornar mais precisos os padrões inicialmente vagos, dirimir as incertezas contidas nas leis ou, ainda, ampliar ou restringir

⁹⁵ De acordo com Freitas (2015, p. 95): “A tese principal da escola realista é esta: não existe direito objetivo, no sentido objetivamente dedutível de fatos reais, oferecidos pelo costume, pela lei ou pelos antecedentes judiciais; o direito é uma permanente criação do juiz no momento em que decide uma controvérsia”.

⁹⁶ Segundo Posner (2007, p. 23), “[...] três características do formalismo causavam aversão a Holmes. A primeira era o conceptualismo e o cientificismo. O formalismo via o direito como um conjunto de princípios, e o raciocínio jurídico como um ramo da pesquisa exata, uma fonte de certezas apodíticas. A segunda, muito parecida, era a natureza estática do formalismo, sua tendência a tratar os casos a partir dos quais eram inferidos os princípios de direito como um conjunto de dados sem qualquer dimensão cronológica, e os princípios como atemporais, a exemplo das proposições da geometria euclidiana. A terceira característica não aceita por Holmes, e que combinava com as duas primeiras, era a separação entre o direito e a vida”.

⁹⁷ Godoy (2005) ressalta que “[...] o realismo jurídico vincula-se ao pragmatismo, proclamando concepção instrumentalista e funcionalista do direito, indicando o caráter indeterminado das normas jurídicas, admitindo a decisão forense como o resultado de intuições e idiossincrasias dos magistrados. O direito seria o que as cortes dizem que ele é. O direito poderia ser o resultado do que os juízes tomaram no café da manhã. Irreverentes e iconoclastas, os realistas norte-americanos denunciaram as ambiguidades e os paradoxos do direito, aliaram-se aos burocratas do *New Deal* de Roosevelt e hostilizaram o formalismo que marcava o direito norte-americano. Traços do realismo jurídico ainda são perceptíveis na noção geral que nos indica o juiz americano como o *lawmaker*, o *lawgiver*, o legislador. É que a função criativa do judiciário fora potencializada pelo realismo jurídico norte-americano. Oliver Wendell Holmes Jr. é o herói dos realistas, seus votos vencidos, especialmente no caso *Lochner vs. New York*, estimularam o pragmatismo jurídico. Roscoe Pound, cujo treinamento profissional originário fora como botânico, denunciava veemente a falácia da igualdade. Benjamin Natan Cardozo, juiz em Nova Iorque e depois em Washington, na Suprema Corte, afirmava que há vários modos de se decidir uma mesma questão. Karl Llewellyn acreditava que o direito tinha pouco para dizer à vida, que seria totalmente independente de qualquer formalismo normativo. Jerome Frank, influenciado pelo freudismo, percebia no direito a busca do pai perdido e autoritário”.

⁹⁸ Freitas (2012, p. 49) também ressalta que: “[...] O realismo jurídico entende o direito como aquilo que decidem juízes e tribunais, tendo em vista suas crenças, ideologias, idiossincrasias etc.. Fundamental é perceber, todavia, que eles decidem em um determinado contexto e tal é aquilo que pode ser justificado normativamente, portanto, o realismo se subsume na ideia de moldura, logo, eu posso decidir o que quiser, desde que justifique normativamente [sic]”.

a aplicação de normas transmitidas de modo vago pelos precedentes autorizados.

O argumento de que a centralização do estudo do Direito na decisão judicial somente se adequaria aos sistemas jurídicos vinculados à tradição da *common law* vem perdendo importância, à medida que as tradições jurídicas do *civil law* e *common law* se aproximam em sua forma de conceber o Direito⁹⁹. Logo, a concepção pragmática do Direito, gestada pelo realismo jurídico, ao romper com o formalismo exacerbado e conferir importância às consequências possíveis da regra jurídica na realidade social, pode ser utilizada como regra geral de hermenêutica.

Dentro desse contexto que traz para o plano primário de estudo a concretização social do Direito, no qual o realismo jurídico foi precursor, é que se iniciou o movimento denominado Direito e Economia, melhor conhecido no Brasil como Análise Econômica do Direito, em virtude da publicação da obra de Richard A. Posner, em 1973, intitulada *Economic Analysis of Law*, sendo ele o principal responsável pela difusão das ideias desse movimento no meio jurídico (MACKAAY, 1999).

4.1 INTERDISCIPLINARIDADE ENTRE O DIREITO E A ECONOMIA

A autonomia científica do Direito, principalmente pela ótica do formalismo, foi construída às custas do seu isolamento face aos efeitos sociais de suas normas. A validação normativa é buscada dentro do próprio sistema jurídico, como se ele pudesse subsistir ignorando a realidade da qual se originam os fatos que ele pretende regular. Para isso, utiliza-

⁹⁹ Marinoni (2009, p. 39-40) argumenta que o exercício do controle de constitucionalidade das leis pelos juízes nas famílias jurídicas vinculadas à tradição do *civil law* deixou evidenciado que o juiz também interfere na criação do Direito, tal como acontece na tradição do *common law*. Em suas palavras: "Não há dúvida de que o *civil law* passou por um processo de transformação das concepções de direito e de jurisdição. Ora, se o direito não está mais na lei, mas sim na Constituição, a jurisdição não mais se destina a declarar a vontade da lei, mas sim a conformar a lei aos direitos contidos na Constituição. Tanto é verdade que as jurisdições da Europa continental não resistiram à necessidade do controle da constitucionalidade da lei, embora tenham reservado esta função a órgãos que, inicialmente, foram concebidos como não jurisdicionais, exatamente em homenagem ao princípio de que o juiz não poderia se imiscuir na tarefa do Legislativo. Porém, mais importante que convencer a respeito da criação judicial do direito é evidenciar que o juiz do *civil law* passou a exercer papel que, em um só tempo, é inconcebível diante dos princípios clássicos do *civil law* e tão criativo quanto o do seu colega do *common law*. O juiz que controla a constitucionalidade da lei obviamente não é submetido à lei. O seu papel, como é evidente, nega a ideia de supremacia do Legislativo. Lembre-se que o juiz, mediante as técnicas da interpretação conforme a Constituição e da declaração parcial de nulidade sem redução de texto, confere sentido à lei, distinto do que lhe deu o Legislativo. A feição judicial da imposição do direito também é clara – ou ainda mais evidente – ao se prestar atenção na tarefa que o juiz exerce quando supre a omissão do legislador diante dos direitos fundamentais. Ora, isto apenas pode significar, aos olhos dos princípios e da tradição do *civil law*, uma afirmação do poder judicial com força de direito, nos moldes do que se concebeu no *common law*".

se de conceitos vazios providos de conteúdo indeterminado, como dignidade da pessoa humana, que acabam por se converter em estereótipos utilizados para justificar a manutenção ou supressão de norma jurídica. Esse mecanismo de validação normativa é capaz de produzir confrontos entre o Direito e o mundo real, a ponto de gerar quadros de ruptura institucional.

É por isso que a visão pragmática, segundo a qual a norma precisa fincar o pé no mundo dos fatos, parece ser a postura mais recomendável quando se considera o Direito como o responsável pela regulamentação da convivência social mediante normas dotadas de coercitividade. A elaboração normativa deve ter origem nos fatos a serem regulados e como destino esses mesmos fatos, aferindo previamente as possíveis consequências esperadas da norma. O Direito, como sistema, necessita ser influenciado pela realidade e precisa se abrir à utilização de ferramentas propiciadas por outros campos do conhecimento humano, que possam contribuir para o aperfeiçoamento do produto que ele se propõe entregar à sociedade, em forma de normas adequadas aos fatos a serem regulados e capazes de produzir resultados eficientes.

A utilização de ferramentas econômicas é capaz de propiciar ao Direito certa previsibilidade em relação às consequências de suas normas¹⁰⁰, libertando-o da bolha do formalismo, não obstante a aparente incompatibilidade entre ele e a Economia¹⁰¹.

A compatibilização da lógica jurídica com a econômica é capaz de ofertar ao Direito suporte consequencialista, a viabilizar o enfoque nos resultados possíveis de suas normas, o que possibilita a correção de rumos quando necessário. Tal postura transforma o Direito em mecanismo de alcance de objetivos sociais, dentro da perspectiva pragmática voltada ao que acontece no cotidiano, que foi encampada por Posner. Isso converte o Direito em instrumento racional de regulação da sociedade (SALAMA, 2008, p. 58).

Gico Jr. (2010, p. 7), na mesma linha de raciocínio, pontua que:

O Direito é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências.

¹⁰⁰ Posner (2010b, p. 60) sublinha que a "[...] importância da economia para o direito é que os economistas estão preocupados em mapear muitas das consequências que são centrais para a análise legal pragmática, como os efeitos econômicos ('econômico' num sentido amplo ou estrito) de sindicatos, cartéis, divórcio, incapacidade, discriminação, indenização punitiva, regulamentações de segurança e saúde, penas de prisão e por aí infinitamente".

¹⁰¹ Conforme lembrado por Salama (2008, p.49): "Enquanto o Direito é exclusivamente verbal, a economia é também matemática; enquanto o Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica; enquanto o Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica; enquanto a crítica econômica se dá pelo custo; a crítica jurídica se dá pela legalidade (sic).

A regulação do comportamento humano em cenário de recursos escassos originou campo de estudo interdisciplinar que busca compatibilizar ferramentas jurídicas e econômicas, a fim de interligar as normas com a realidade a partir da avaliação de suas consequências. Essa escola de pensamento jurídico — ou movimento, como alguns preferem — ficou conhecida como *Direito e Economia* ou *Análise Econômica do Direito*.

4.2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: ORIGEM, CONCEITOS E FINALIDADE

A compreensão de que os recursos capazes de atender a interesses individuais são escassos, impondo escolhas pelos que almejam acessá-los, constitui um dos pontos primordiais no estudo da Economia. O cenário no qual o atendimento de todos os desejos humanos se mostrasse possível, dispensando escolhas, tornaria desnecessárias as digressões da ciência econômica.

O aumento populacional e a degradação do meio ambiente evidenciaram que até mesmo recursos antes tidos como inesgotáveis, como a água potável e ar puro, são limitados, o que demanda racionalidade na sua utilização. A bem da verdade, atualmente é cada vez mais difícil encontrar exemplos de bens cuja utilização irrestrita não os torne passíveis de exaurimento.

A escassez de recursos impõe escolhas aos indivíduos, que dentro da visão econômica, seguem a lógica racional¹⁰², pois lhes interessa trilhar o caminho que considerem o mais adequado para a satisfação dos seus anseios¹⁰³. Posner (2011, p. 3-5), argumenta que as pessoas respondem a incentivos. Elas alteram comportamentos para satisfazer seus interesses. A economia, portanto, encontra-se relacionada às escolhas racionais que os indivíduos realizam em face de recursos exauríveis.

Segundo Rodrigues (2007, p. 38-39), a “[...] Economia distingue-se das restantes ciências sociais pelo seu método, não pelo seu objecto. O método da Economia assenta nos três princípios da escolha racional, do equilíbrio e da eficiência”. Especificamente a respeito

¹⁰² Segundo Salama (2008, p. 54), “[...] a Teoria da Escolha Racional parte da premissa de que o comportamento humano tem fins instrumentais. Ao se deparar com um conjunto de opções (chamado conjunto de oportunidades), cada indivíduo (chamado de agente representativo) toma as decisões que lhe pareçam mais adequadas para atingir seus objetivos. Uma escolha é, portanto, suscitada por uma vontade, e satisfazer esta vontade é a finalidade da escolha”. Com base nessa compreensão, adota-se o pressuposto de que os indivíduos sempre estão buscando ‘maximizar suas utilidades’, sejam elas quais forem (saúde, bens materiais, acesso a um benefício governamental etc.)”.

¹⁰³ De acordo com Coase (2017, p. 29), “[...] Uma vez que, de modo geral, as pessoas escolhem realizar as ações que acreditam ser capazes de promover seus próprios interesses, a melhor maneira de modificar seu comportamento na esfera econômica é fazer com que seja de seu interesse agir da forma desejada”.

da eficiência, Rodrigues (2007, p. 38-39) pontua que se trata de "[...] critério de avaliação fundamental da Economia. Sob certas condições, é possível demonstrar que a livre negociação entre indivíduos que defendem os seus interesses individuais gera resultados eficientes".

Posner (2009a, p. 581) argumenta que a racionalidade instrumental constitui pressuposto básico da Economia. De acordo com ele, o indivíduo tende a escolher os meios que considera apropriados, em matéria de custos e benefícios, para alcançar os fins almejados. No entanto, o indivíduo presume que os benefícios lhe são concedidos e não escolhidos livremente.

Mackaay e Rousseau (2015, p. 26) defendem que o percurso da análise econômica pressupõe levar em consideração três variáveis, a saber: a escassez, a escolha racional e a incerteza¹⁰⁴. Como os bens almejados são escassos, faz-se necessário escolhas, deparando-se as pessoas no seu cotidiano com os mais diversos *tradeoffs*¹⁰⁵, que as coloca diante de opções excludentes. Com isso, pressupõe-se que os indivíduos fazem racionalmente as suas escolhas, sempre movidos pela intenção de melhor atender aos seus anseios, embora geralmente não tenham plena segurança de que a opção encampada foi a melhor, o que entrelaça a conduta com o fator incerteza. Mesmo a opção por comportamento omissivo representa escolha, não isenta de consequências.

Na gestão pública, muitas vezes, o administrador precisa realizar escolhas que, pelas consequências nas quais se encontram envoltas, são consideradas “escolhas trágicas”. Como exemplo, se existe a disponibilidade de apenas uma vaga em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e dois pacientes que a disputam, a viabilidade de cura ou sobrevida costuma ser utilizada como critério de escolha de qual paciente será alocado na vaga. Faz-se uso de lógica utilitarista, por meio da qual se busca conceder a melhor destinação possível na alocação do recurso escasso. Como a escolha de um paciente pressupõe que o outro será deixado sem acesso ao equipamento médico, a opção do gestor, numa situação dessas, é considerada “trágica” ou limítrofe.

¹⁰⁴ A incerteza possui custos intrínsecos, que merecem ser sopesados. De acordo com Posner (2007, p. 59), “[...] a incerteza é uma fonte de gastos e de ineficácia, e se agrava quando se substituem as regras pelos padrões”.

¹⁰⁵ De acordo com Mankiw (2020, p. 3), na terminologia econômica, “*tradeoff* é um termo que define uma situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros. Por exemplo, em determinadas circunstâncias, a redução da taxa de desemprego apenas poderá ser obtida com o aumento da taxa de inflação, o que resultará em um *tradeoff* entre inflação e desemprego”. Quando se diz, portanto, que as pessoas enfrentam *tradeoffs*, significa dizer que elas se deparam com escolhas conflitantes.

Os percalços que os indivíduos enfrentam para satisfazer os seus interesses em relação ao recurso escasso, representa o que se denomina, em Economia, custo de oportunidade, definido por Posner (2011, p. 8) como o preço que se precisa arcar pela apropriação de recurso escasso, que não pode ser acessado por todos. Por custo se compreende aquilo de que o indivíduo precisa abrir mão para acessar o bem almejado. Assim, embora o conceito de custo costume ser associado a valor monetário, isso não é elemento conceitual dele. Como exemplo, a dedicação aos estudos reclama a restrição ao exercício de outras atividades consideradas satisfatórias para o indivíduo, como passar mais tempo com a família. Assim, o tempo subtraído da convivência familiar para a dedicação ao estudo representa, no exemplo, o custo de melhor instrução.

A existência de conjunto de bens que desperta interesses individuais, associada a um grupo de pessoas que almeja acessá-los mediante pagamento do preço que as partes consideram adequado, ocorre no ambiente do mercado¹⁰⁶, conceito fundamental em Economia. No mercado, interesses conflitantes relativos a bens escassos são compatibilizados mediante a troca consensual da posição de titularidade.

A quantidade de bens disponibilizados e o número de interessados em acessá-los impõe a avaliação das variáveis oferta, demanda e preço. Quando o volume de bens ofertado é elevado e o número de interessados em adquiri-los não é capaz de exaurir todos os bens disponibilizados no mercado, o preço tende a aumentar, fazendo os produtores restringirem o volume de bens disponibilizado até que as variáveis oferta e demanda se equilibrem e o preço seja estabilizado em patamar que supere o custo de produção, mas não se torne impeditivo para que todos os interessados em obter o bem possam fazê-lo até que o volume ofertado seja integralmente consumido.

Assim, pressupõe-se que, no ambiente de livre mercado, no qual atuem, exclusivamente, produtores e consumidores do bem disponibilizado, as variáveis oferta e demanda tendam ao equilíbrio, fazendo com que todos os interessados no bem possam ser atendidos, sem a ocorrência de excedente, capaz de conduzir o preço a patamares inferiores ao custo de produção, o que ensejaria prejuízos aos produtores¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Mackaay e Rousseau (2015, p. 91) definem mercado como "[...] qualquer situação em que pessoas que têm bens ou serviços para oferecer procuram apresentar-se frente a pessoas interessadas em obtê-los, ou, ainda, aquela em que muitos compradores potenciais buscam se apresentar frente à pessoa ou às pessoas que tenham bens ou serviços a oferecer, podendo, portanto, os dois fenômenos ocorrer simultaneamente".

¹⁰⁷ O equilíbrio do mercado, de acordo com os conceitos da economia neoclássica, pressupõe ambiente de concorrência perfeita. Quando isso não se verifica, ocorre falha ou imperfeição de mercado. Dentre elas, a doutrina econômica costuma fazer referência às seguintes: externalidades, informação imperfeita, bem coletivo e concentração de mercado (monopólios e oligopólios). Destas, desperta interesse, para os fins desta tese, apenas

A escassez reclama eficiência¹⁰⁸ na alocação dos recursos disponíveis. Para que a alocação seja considerada eficiente, ela deve ser realizada melhorando a situação do indivíduo, classe social ou família sem que disso resulte prejuízo aos demais. Em se alcançando esse objetivo, diz-se que a alocação é *Pareto-superior* (POSNER, 2007, p. 522).

Rodrigues (2007, p. 26-27) esclarece que a ocorrência da alteração de cenário, a beneficiar um indivíduo sem prejudicar outro constitui *melhoria de Pareto*. A sequência de melhorias que não causem prejuízos a ninguém constitui situações *Pareto-eficiente*. O ponto a partir do qual não é mais possível alterar o quadro sem causar prejuízo a outrem é chamado *ótimo de Pareto*.

Na prática, a alocação de recursos dificilmente poderá ocorrer sem que isso implique alteração para pior na situação de alguém. É por isso que, segundo Dresh (2008, p. 199):

[...] a maioria das análises em termos econômicos não adota o critério de Pareto, mas sim o critério de Kaldor-Hicks, segundo o qual, sumariamente, os favorecidos por uma medida deveriam compensar os prejudicados de maneira a garantir que após a compensação ninguém iria preferir o estado anterior à medida adotada.

A compensação de eventuais prejudicados na alocação dos recursos demanda análise utilitarista, de forma que a escolha recaia sobre a opção que produza a melhor otimização possível na alocação dos recursos e os menores agravos a serem reparados ou indenizados. A eficiência se encontra, portanto, na maximização de resultados em confronto com a menor alteração que será realizada na situação de alguém pela escolha feita, pois isso demandará pequena compensação, segundo o *critério de Kaldor-Hicks*, a maximizar os resultados da alocação.

Os conceitos econômicos, sedimentados na compreensão de que os recursos que os indivíduos almejam em seu cotidiano são escassos, impõe considerar, dentre as opções postas, aquela que represente a alocação mais eficiente, o que torna as ferramentas conceituais da Economia parceiras importantes na aplicação pragmática do Direito.

As correntes jurídicas que não colocam as consequências da aplicação da norma dentre as suas preocupações são insatisfatórias quando confrontadas com a escassez. Não é possível dirimir disputas em torno de recursos escassos com base em princípios abstratos,

as externalidades, razão pela qual se aprofundará a respeito delas mais adiante. Quanto às demais, recomenda-se, dentre outras, a consulta às seguintes fontes: Posner (2011, p. 351-424), Mackaay e Rosseau (2015, p. 122-125) e Burkett (2006, p. 155-188).

¹⁰⁸ Mankiw (2020, p. 119) define eficiência como “[...] a propriedade da alocação de um recurso de maximizar o excedente total recebido por todos os membros da sociedade”.

incapazes de promover alterações na realidade. No exemplo referido acima, a vaga disponível na UTI não poderá ser multiplicada para atender a todos os pacientes interessados com base no princípio abstrato da *dignidade da pessoa humana*, que costuma ser invocado em muitas decisões judiciais ainda aferradas ao formalismo jurídico. Na prática, o que acaba por ocorrer no cumprimento dessas decisões é que a escolha com melhor viabilidade técnica é descartada para atender à decisão judicial prolatada por quem, na maioria das vezes, nem sequer conhece a dinâmica de alocação de pacientes em UTI.

O formalismo judicial, em especial no tocante à concretização de políticas públicas numa sociedade complexa, não é somente limitado. Ele é nocivo, pois cria óbices à destinação eficiente de recursos escassos, causando prejuízos difíceis de serem dimensionados. A compreensão pragmática do direito se mostra mais adequada à realidade, razão pela qual a incorporação de ferramentas econômicas na avaliação das normas jurídicas, que começou a ganhar corpo na década de sessenta do século XX, vem ocupando espaços importantes nos estudos jurídicos, transbordando a tradição da *common law*, na qual originariamente se desenvolveu sob a influência do utilitarismo de Jeremy Bentham e do realismo norte-americano.

O enquadramento previdenciário dos agricultores familiares exemplifica a frustração de expectativas geradas pelo formalismo. A Constituição Federal de 1988, ao assegurar o acesso à previdência social, equiparou os trabalhadores urbanos e rurais. Com relação aos agricultores familiares, a regulamentação dos planos de custeio e de benefícios do regime geral de previdência social formatou um modelo teoricamente mais favorável de acesso à proteção previdenciária, ao possibilitar a substituição do recolhimento de contribuições pela comprovação do exercício da atividade rurícola durante o período de carência do benefício. No entanto, por não se levar em conta as dificuldades que seriam enfrentadas para a comprovação do labor rural, criou-se uma conjuntura de insegurança jurídica, na qual a proteção do agricultor familiar se encontra em horizonte incerto. É por isso que repensar o modelo orientado pelo pragmatismo posneriano e focado na eficiência é o caminho adequado para incorporar esses trabalhadores à previdência social com dignidade, de forma que a previsibilidade de acesso aos benefícios substitua o quadro de angústia no qual eles atualmente se encontram imersos.

A incorporação de ferramentas econômicas ao estudo do Direito motivou o surgimento de campo de pesquisa bastante fértil na atualidade, denominado *Análise*

Econômica do Direito ou *Economic and Law* em sua versão anglo-saxônica, na qual se desenvolveu originariamente. De acordo com Gico Jr. (2010, p. 18):

A Análise Econômica do Direito nada mais é que a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico. Em outras palavras, a AED é a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito.

Uma visão pragmática do Direito, especialmente se for conectada à realidade cotidiana, nos termos advogados por Posner, a se valer de conceitos econômicos, pode ser bastante útil para o alcance de resultados normativos eficientes. Para isso, a eficiência, como pedra fundamental da Economia, passa a ocupar posição importante na avaliação dos efeitos da aplicação da norma jurídica na realidade considerada. Dessa forma, os efeitos da aplicação da norma são trazidos para o campo de estudo do Direito, ao romper com a tradição formalista que despreza essa variável.

Uma das características perceptíveis no estudo jurídico sob a ótica econômica é o papel secundário ou mesmo inexistente ocupado pelos princípios tradicionais do Direito. A legitimidade da norma passa a ser extraída de sua capacidade de produzir os melhores benefícios sociais possíveis quando de sua aplicação, fazendo da eficiência e não de princípios abstratos, a base de sustentação do Direito. De acordo com Alvarez (2006, p. 56), “[...], a análise econômica do direito é uma tentativa de dotar o pensamento jurídico de uma teoria que explique o comportamento dos indivíduos perante as regras e os efeitos destas na consecução de resultados eficientes”.

Gico Jr. (2010, p. 8), pontua que:

[...] o direito não possui uma teoria sobre o comportamento humano. É exatamente nesse sentido que a Análise Econômica do Direito – AED é mais útil ao direito, na medida em que oferece um instrumental teórico maduro que auxilia a compreensão dos fatos sociais e, principalmente, como os agentes sociais responderão a potenciais alterações em suas estruturas de incentivos. Assim como a ciência supera o senso comum, essa compreensão superior à intuição permite um exercício informado de diagnóstico e prognose que, por sua vez, é fundamental para qualquer exercício valorativo que leve em consideração as consequências individuais e coletivas de determinada decisão ou política pública.

A Análise Econômica do Direito, como campo de pesquisa, começou a se estruturar a partir da publicação do artigo *The Problem of Social Cost*¹⁰⁹ por Ronald H. Coase em 1960 no periódico *Journal of Law and Economics* e do artigo *Some Thoughts on Risk Distribution and Law of Torts*¹¹⁰ por Guido Calabresi no *Yale Law Journal* em 1961. A difusão no meio jurídico, todavia, ganhou contornos mais sólidos apenas em 1973, quando foi publicada a primeira edição da obra *Economic Analysis of Law*, por Richard A. Posner¹¹¹.

Como precursor da Análise Econômica do Direito, Posner (2002, p.37-54) indica o utilitarismo fundamentado no pensamento de Jeremy Bentham, cujas obras datam do século XVIII, que teria sido, segundo ele, o inventor da análise econômica dos comportamentos dissociados do mercado¹¹². Ainda segundo Posner, a visão de que nenhum campo do estudo jurídico poderia escapar de uma avaliação econômica começou a se solidificar com a publicação, em 1968, do artigo *Crime and Punishment: an Economic Approach*, por Gary Backer, demonstrando que a prática de crimes também segue certa lógica racional, podendo o combate à criminalidade ser planejado mediante aplicação de ferramentas econômicas, sendo retomado o que já fora defendido por Bentham, no sentido de que o princípio indutor do crime seria a sobreposição da dor temida pelo prazer almejado decorrente da prática do ilícito.

¹⁰⁹ Coase (1960, p. 1-44), combate no artigo a ideia de tributação corretiva voltada à incorporação das externalidades negativas oriundas da ação dos agentes econômicos, como defendera o economista inglês Arthur Cecil Pigou (1877-1959). De acordo com Coase, num ambiente em que os custos de transação não forem relevantes, os próprios agentes econômicos serão capazes de construir soluções eficientes, neutralizando as externalidades negativas. Com base nos argumentos de Coase, o economista George Stigler formulou o que ficou conhecido como Teorema de Coase, de acordo com o qual “[...] se os agentes econômicos privados puderem negociar sem custo a alocação de recursos, poderão resolver por si sós o problema das externalidades” (MANKIW, 2020, p. 166).

¹¹⁰ No artigo, Calabresi (1961, p. 499-553) analisa como a distribuição dos custos envolvendo a responsabilidade pelos danos decorrentes de uma conduta enseja modificações na escolha de produto ou no desenvolvimento de atividade. Em sua visão, o sistema de responsabilidade civil eficiente deve ter como foco a justiça e a redução dos custos dos acidentes.

¹¹¹ Não se tem a pretensão de apresentar minucioso detalhamento a respeito da evolução histórica do movimento que ficou conhecido como Análise Econômica do Direito ou Direito e Economia, haja vista que isso fugiria do escopo desta pesquisa. O que se pretende é a utilização de ferramentas teóricas e conceituais da referida escola. Para maior aprofundamento a respeito das diversas fases de evolução do pensamento no âmbito da Análise Econômica do Direito, é recomendado Mackaay (1999), que traz, de forma sistematizada, as diversas fases pelas quais o movimento vem passando desde o seu surgimento.

¹¹² Mackaay e Rousseau (2015, p. 8), ressaltam que: “A ideia de recorrer a conceitos econômicos para melhor compreender o direito não é nova. Remonta a Maquiavel, Hobbes e Locke, bem assim aos filósofos escoceses do Século das Luzes. Na Europa, no século XIX, ocorreu movimento para reunir direito e economia. O atual movimento tem origem norte-americana”. Acrescentam, ainda, que o movimento atual teve duas correntes antecedentes. A primeira, seria estritamente econômica, denominada pejorativamente de *imperialismo econômico* e que “[...] desde os anos 1950 usa ferramentas de análise econômica fora do campo tradicional da ciência econômica: fenômenos políticos, discriminação, família, relações não de mercado, e outras. A outra é o movimento jurídico dito *realismo jurídico* (*legal realism*), que se manifestou entre as duas guerras, e cujos seguidores consideravam que a ciência econômica e a sociologia eram não apenas disciplinas conexas, mas que, de alguma forma, faziam parte do direito”.

Ainda segundo Posner (2010a, p. 6-7), a Análise Econômica do Direito se compõe de dois ramos: o primeiro e mais antigo, abebera-se nas discussões de Adam Smith “[...] sobre os efeitos econômicos da legislação mercantilista”. Já o segundo, que tem Ronald Coase e Guido Calabresi como pioneiros, preocupa-se com a “[...] análise das leis que regulam as atividades não mercadológicas”.

A Análise Econômica do Direito, como escola de pensamento jurídico, busca aplicar o instrumental teórico e analítico da Economia “[...] em especial da microeconomia¹¹³ e da economia do bem-estar social”, na compreensão, explicação e tentativa de previsão das consequências fáticas decorrentes da aplicação das normas jurídicas. (GICO JR., 2010, p. 18). Em outros termos, tem como finalidade efetivar avaliação pragmática do ordenamento jurídico, pela ótica do consequencialismo. Com isso, almeja antecipar o comportamento possível dos destinatários das normas e, por meio da utilização de mecanismos de incentivo, fazer os agentes agirem da forma que seja considerada mais eficiente pelos formuladores de políticas públicas¹¹⁴. Nas palavras de Gico Jr. (2010, p. 7):

O Direito é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências. A Análise Econômica do Direito, portanto, é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.

Salama (2008, p. 59), com fundamento em Susan Rose-Ackerman, aponta como funções do Direito e Economia — definição original da Análise Econômica do Direito na fase inicial de estruturação da escola nos Estados Unidos e que ainda permanece bastante em uso no meio acadêmico americano e europeu — “[...] a) definir a justificativa econômica da ação pública; b) analisar de modo realista as instituições jurídicas e burocráticas e c) definir papéis úteis para os tribunais dentro dos sistemas modernos de formulação de políticas públicas”.

¹¹³ Mankiw (2020, p. 22 e 655), define microeconomia como o “[...] estudo de como famílias e empresas tomam decisões e de como interagem nos mercados”. A macroeconomia, por sua vez, é o “[...] estudo dos fenômenos globais da economia, incluindo inflação, desemprego e crescimento econômico”. Já a Economia do Bem-Estar é definida como “[...] o estudo de como a alocação de recursos afeta o bem-estar econômico.”

¹¹⁴ De acordo com Silva *et. al* (2015, p. 81), “[...] para atingir os seus objetivos, a Análise Econômica do Direito faz uso da microeconomia, cujo principal interesse é estudar como o ser humano toma as suas decisões, alocando recursos escassos em fins alternativos entre si, para maximizar as suas escolhas e as consequências delas, partindo do pressuposto da racionalidade do agente responsável pela escolha, da escassez de recursos e do individualismo metodológico”.

Fundada no pragmatismo, a Análise Econômica do Direito pretende afastar as discussões jurídicas das “[...] questões semânticas e metafísicas e aproximá-las das questões factuais e empíricas” (POSNER, 2007, p. 520). Trata-se, de forma mais ampla, de levar em consideração o comportamento dos atores sociais, que podem ser alterados segundo os incentivos concedidos¹¹⁵.

A importância conferida à eficiência da norma converte a Análise Econômica do Direito em instrumento capaz de viabilizar a comparação de modelos normativos. Para isso, é preciso partir do pressuposto de que os indivíduos agem racionalmente e almejam alcançar os melhores resultados em termos de satisfação pessoal. Com isso em mente, é possível, por meio da criação de incentivos¹¹⁶ condutores da ação, levar os indivíduos a adotarem condutas por meio das quais a busca pela maximização dos interesses próprios traga como resultado os melhores benefícios sociais possíveis de serem alcançados, sem que isso implique prejuízo para ninguém (*Pareto-eficiente*) ou não gere externalidades negativas sem compensação, segundo *critério de Kaldor-Hicks*.

4.3 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO SOB A ÓTICA DE RICHARD A. POSNER

A forma de aplicação de ferramentas econômicas ao estudo do Direito, tal como preconizada pela Análise Econômica do Direito, não é objeto de consenso acadêmico. Desde a fase inicial, surgiram diversas correntes que sustentavam formatos específicos de interpretação econômica de questões jurídicas. Ao discorrer a respeito da ampliação do movimento em questão após 1982, Mackaay e Rousseau (2015, p. 13) relatam que:

Havia a corrente principal, ou Escola de Chicago, os institucionalistas e os neoinstitucionalistas, a Escola Austríaca, assim como a Escola ligada às normas sociais (associada especialmente a Ellickson e Eric Posner), as filiadas à *Behavioral Law and Economics* (direito e economia comportamental).

A existência de correntes diferenciadas no âmbito da Análise Econômica do Direito impõe a escolha de marco teórico específico dentre aqueles ofertados, haja vista que não

¹¹⁵ Alvarez (2006, p. 56), ao discorrer a respeito da finalidade da Análise Econômica do Direito, argumenta que ela constitui “[...] uma tentativa de dotar o pensamento jurídico de uma teoria que explique o comportamento dos indivíduos perante as regras e os efeitos destas na consecução de resultados eficientes”.

¹¹⁶ Segundo Rodrigues (2007, p. 37): “O que verdadeiramente interessa à Economia é perceber quais os incentivos a que as pessoas reagem e como é que lhes reagem: o facto de esses incentivos serem, ou não monetários é irrelevante”.

constitui propósito desta tese discorrer em profundidade a respeito das diversas segmentações teóricas existentes no âmbito do movimento em questão. Por isso, optou-se pela utilização da vertente encampada por Richard A. Posner como marco teórico da pesquisa, razão pela qual se passa a discorrer, ainda que de forma breve, sobre a forma como o referido autor concebe a aplicação de ferramentas econômicas ao estudo do Direito.

Posner, com a publicação da obra *Economic Analysis of Law* em 1973, tornou-se a principal referência na divulgação da Análise Econômica do Direito no meio jurídico. Antes disso, o movimento Direito e Economia havia tido maior penetração nos ciclos acadêmicos de Economia, mesmo datando de 1958 o lançamento do *Journal of Law and Economics* e sido publicado por Coase em 1960 o artigo *The problem of social cost* no referido periódico mantido pela Universidade de Chicago.

A visão de Posner relativa à aplicação de ferramentas econômicas no estudo de temas jurídicos foi sedimentada em dois referenciais que se destacam: na órbita econômica, nota-se a influência da obra de Adam Smith, em especial do seu clássico "A Riqueza das Nações". No âmbito jurídico, sobressai a influência de Oliver Wendell Holmes Jr. e a importância por ele conferida à decisão judicial¹¹⁷, o que foi retomado e aprofundado pelo realismo jurídico norte americano, conforme já ressaltado.

A categoria "maximização da riqueza", apresentada por Posner, advém da influência do pensamento de Smith. De acordo com Posner, Smith possuía visão ampla a respeito do sentido de riqueza, vista como utilidade buscada pelos indivíduos e que não poderia ser confundida com felicidade, o que o afastava do utilitarismo¹¹⁸. Maximizar a riqueza significaria, portanto, incrementar o valor¹¹⁹ que se atribui a algo, de forma que a atribuição gradativa de relevância a determinado bem (em sentido amplo), acaba por aumentar o seu

¹¹⁷ A importância conferida por Posner ao papel do juiz na criação do Direito fica bem evidenciada na seguinte passagem: "Os juízes criam em vez de descobrirem o direito, e usam como insumos tanto as regras formuladas por legislaturas e tribunais anteriores ('direito positivo') quanto suas próprias preferências éticas e sobre políticas públicas. Essas preferências são tudo o que resta do 'direito natural' agora que muitos de nós deixamos de acreditar que a natureza constitui uma ordem normativa (POSNER, 2007, p. 611)".

¹¹⁸ Posner (2010a, p. 77-79) defende que Smith não confundia riqueza com a acumulação física de patrimônio, mas a considerava como sendo conceito que agrega a ideia de utilidade. Ao apresentar a sua visão de riqueza, Posner referenda que ela se encontra atrelada, "[...] ainda que de forma imperfeita, à utilidade, mas a busca da riqueza, fundada que está no modelo de transação voluntária de mercado, envolve um respeito às escolhas individuais maior do que aquele que se vê no utilitarismo".

¹¹⁹ Posner (2010a, p. 73) explica que "[...] valor não é o mesmo que preço. O preço de uma mercadoria é o valor desta para o consumidor marginal, e os consumidores intramarginais a valorizarão mais, no sentido de que estariam dispostos a pagar um preço mais alto por ela. O cálculo da riqueza da sociedade inclui o valor de mercado, no sentido de preço, multiplicado pela totalidade das mercadorias e dos serviços que ela produz; e também a soma de todos os *superavits* dos consumidores e produtores, gerados por essas mercadorias e esses bens".

valor global, limitado pela maior disposição para pagar manifestada socialmente. Os conceitos de maximização¹²⁰ da riqueza e eficiência encontram-se, na visão de Posner, interligados¹²¹.

O Direito, dentro da perspectiva econômica de "maximização da riqueza" possui, de acordo com Posner (2010a, p. 90), a função básica de "[...] alteração de incentivos. Isso implica que a lei não impõe impossibilidades, pois uma ordem impossível de cumprir não alterará comportamentos".

A influência de Holmes Jr. e do realismo jurídico norte-americano no pensamento de Posner transparece na importância que ele confere à decisão judicial e na aversão ao formalismo jurídico¹²². Segundo ele:

O direito não tem conteúdo prescrito; ele é simplesmente o que as pessoas autorizadas a fazer o direito fazem até que sua autoridade lhes seja retirada pela morte, aposentadoria ou pela destituição forçada do cargo por impedimento ou outros meios. [...]. O formalismo jurídico é a retórica mais eficaz quando os juízes estão tentando ir contra a inclinação política porque possibilita que eles transfiram (ou finjam transferir) a responsabilidade por

¹²⁰ Ao discorrer a respeito da maximização como elemento racional da economia, Posner (2007, p. 473-474) sustenta que: "O pressuposto básico da economia que orienta a versão da análise econômica do direito que apresentarei aqui é o de que as pessoas são maximizadores racionais de suas satisfações — todas as pessoas (com exceção de crianças bem novas e das que sofrem de graves distúrbios mentais), em todas as atividades (exceto quando sob influência de transtornos psicóticos ou perturbações semelhantes que decorrem do abuso de álcool e drogas) que implicam uma escolha. [...]. Deve ficar subentendido que tanto as satisfações não-monetárias quanto as monetárias entram no cálculo individual de maximização (de fato, para maioria das pessoas dinheiro é um meio, e não um fim), e que as decisões, para serem racionais, não precisam ser bem pensadas no nível consciente — na verdade, não precisam ser de modo algum conscientes. Não nos esqueçamos de que 'racional' denota adequação de meios a fins, e não meditação sobre as coisas, e que boa parte do nosso conhecimento é tácita".

¹²¹ Posner (2007, 477-478) explica o seu conceito de *maximização da riqueza* nos seguintes termos: "A 'riqueza' em 'maximização da riqueza' refere-se à soma de todos os bens e serviços tangíveis e intangíveis, ponderados por dois tipos de preços: preços ofertados (o que as pessoas se dispõem a pagar por bens que ainda não possuem) e preços solicitados (o que as pessoas pedem para vender o que possuem). Se A estiver disposto a pagar até \$100 pela coleção de selos de B, ela vale \$100 para A. Se B estiver disposto a vender a coleção de selos a qualquer preço acima de \$90, ela vale \$90 para B. Portanto, se B vender a coleção de selos para A (digamos por \$100, mas qualitativamente a análise não é afetada por nenhum preço entre \$90 e \$100 — e é somente dentro desses limites de variação que a transação vai ocorrer), a riqueza da sociedade aumentará em \$10. Antes da transação, A tinha \$100 em espécie, e B tinha uma coleção de selos valendo \$90 (um total de \$190); depois da transação, A tem uma coleção de selos que vale \$100 e B tem \$100 em espécie (um total de \$200). A transação não vai aumentar a riqueza calculada — o produto interno bruto, a renda nacional ou coisas do gênero — em \$10; não vai aumentá-la em nada a menos que a transação seja contabilizada e, se assim o for, é provável que aumente a riqueza calculada ao preço de compra total de \$100. Contudo, o verdadeiro acréscimo à riqueza social consiste no incremento de \$10 em satisfação *não-pecuniária* que A extrai da compra, se comparado ao de B".

¹²² Godoy (2005) aponta que: "Para Posner, que é juiz, os magistrados seguem precedentes, porém o fazem mais pela certeza e pela previsibilidade do direito do que para atingirem um direito justo e correto. Sardonicamente faço intervenção pessoal e cogito com blasfêmia, se decisões e promoções seriam ordens que se aproximam no mundo fático. Os juízes fazem, não descobrem o direito. A premissa, proclamada por Posner, identifica o ancestral do movimento, que radica no realismo do primeiro pós-guerra. Juízes valer-se-iam de preferências pessoais para decidirem as causas que lhes são dirigidas. Tais preferências refletem resíduos atávicos do direito natural. Além do que, e por outro lado, para Posner, o direito natural é carente de significação discursiva quando cogitado em uma sociedade moralmente heterogênea, como a contemporânea".

atos impopulares de si mesmos para uma abstração impressionante, "a lei". (POSNER, 2010b, p. 14 e 37).

Ao rejeitar o formalismo, Posner se vincula ao que ele denominou de "pragmatismo cotidiano", que define como:

[...] a atitude mental denotada pelo uso popular da palavra "pragmático", significando uma visão prática, do tipo usada nos negócios, direta e desdenhosa da teoria abstrata e da pretensão intelectual, desprezando os moralizadores e os sonhadores utópicos. Ela vem sendo há muito tempo e permanece até hoje o ponto de vista cultural não teorizado da maioria dos americanos, uma visão enraizada nos usos e atitudes de uma sociedade impetuosa, rápida, competitiva, objetiva, comercial, materialista filistina, com ênfase em trabalhar duro e avançar (POSNER, 2010b, p. 38-39).

O pragmatismo¹²³ cotidiano defendido por Posner conduz os aplicadores do direito a darem importância às consequências de suas decisões¹²⁴. De acordo com ele:

[...] o pragmatista não conformista vai querer saber quais são as prováveis consequências das várias abordagens para os assuntos nos quais está interessado. [...]. O importante é que os juízes e outros tomadores de decisão pensem em termos de consequências sem levar a sério a retórica do formalismo legal e sem esquentar a cabeça com a filosofia pragmática; que eles sejam, em suma, pragmatistas cotidianos. [...]. O pragmatismo cotidiano soa cínico e, admito, é às vezes eivado de cinismo. Mas não é cínico na essência; ele é meramente realista (POSNER, 2010b, p. 30 e 42-43).

Posner propõe trazer o Direito para a realidade dos fatos¹²⁵, ao considerar as peculiaridades que envolvem os acontecimentos que serão apreciados pelos operadores jurídicos, sem maiores preocupações com elementos formais e digressões teóricas

¹²³ A respeito de sua visão do pragmatismo, Posner (2007, p. 621-622) expõe o seguinte: "No sentido que considero apropriado, o pragmatismo significa olhar os problemas concretamente, experimentalmente, sem ilusões, com plena consciência das limitações da razão humana, como consciência do 'caráter local' do conhecimento humano, da dificuldade das traduções entre culturas, da inalcançabilidade da 'verdade', da consequente importância de manter abertos diferentes caminhos de investigação, do fato de esta última depender da cultura e das instituições sociais e, acima de tudo, da insistência em que o pensamento e a ação sociais sejam avaliados como instrumentos a serviço de objetivos humanos tidos em alto apreço e não como fins em si mesmo".

¹²⁴ Lira (2017, p. 38-39) ressalta que: "O pragmatismo de Posner é uma maneira de aplicar e formular o direito sem fundações filosóficas; agir com razoabilidade, sopesar as prováveis consequências das diversas interpretações que o texto legal permite, sem se fiar cegamente".

¹²⁵ De acordo com Santos (2019, p. 134): "A postura defendida no âmbito do pragmatismo moderado de contribuição posneriana, desloca a atenção hermenêutica no plano jurídico da busca pela resposta correta para a averiguação de uma solução que se apresente como eficiente".

aprofundadas, que não deixem evidenciado, de pronto, os seus préstimos para a solução de problemas concretos¹²⁶. De acordo com ele:

O objeto de análise pragmática é afastar a discussão das questões semânticas e metafísicas e aproximá-las das questões factuais e empíricas. A filosofia do direito precisa enormemente dessa mudança de direção. A filosofia do direito precisa tornar-se mais pragmática (POSNER, 2007, p. 520).

O Direito é compreendido por Posner como elemento agregado à realidade. A visão sacralizada do Direito — visto como distante da compreensão do homem comum, somente passível de ser acessado por iniciados em sua prática, que atuam como verdadeiros sacerdotes responsáveis pela conexão com uma espécie de entidade mística — é rejeitada por ele. De acordo com o seu ponto de vista, o formalismo, a sacralização e a desconexão com a realidade são caminhos pelos quais o Direito não deve trilhar. A norma jurídica submete-se ao controle da eficiência, de sorte que, não sendo as consequências decorrentes de sua aplicação aquelas que se esperava quando foi concebida, cabe ao juiz desconsiderá-la. Isso deixa em plano secundário os conceitos de vigência e eficácia normativa, pois eles acabam por serem ofuscados pelo consequencialismo.

Assim, a visão consequencialista e o pragmatismo cotidiano de Posner, fortemente entrelaçado com a avaliação dos efeitos sociais esperados da norma, são categorias de que se lançará mão nesta tese na avaliação da estrutura de inclusão dos agricultores familiares na previdência social.

¹²⁶ De acordo com Godoy (2005): "Posner assemelha-se ao pragmatismo e ao antifundacionalismo pós-moderno ao rejeitar os dualismos propostos pelo iluminismo, a exemplo das antinomias entre forma e substância, espírito e matéria, percepção e realidade, mente e corpo. É a partir de Posner que se confirma que o pragmatismo busca a verdade como crença justificada pela necessidade social. [...]. O pragmatismo de Posner, a partir de Kuhn, suscitaria uma ética da pesquisa científica, orientada para resultados. Direito, religião e ciência se aproximariam, dado que vinculados pela incessante busca de fins práticos. Eficiência, salvação e progresso seriam os êmulos dessa tríade cultural. Fins práticos caracterizam o direito. De tal modo, para Posner, o direito precisaria respeitar os fatos, aceitar as mudanças e reconhecer quando é falível e não factível. O direito, para Posner, não é texto sagrado, é texto de prática social. Verborrágico e preocupado com discussões efêmeras o direito parece rondado por uma falsidade. Para Posner, a importância da toga, se não utilizada para realizar os objetivos econômicos da sociedade, reveste-se de um nada absoluto, e isso é muito mais do que mero oxímoro." Em suas palavras, Posner (2009a, p. 411) aponta que "[...] o pragmatismo, seja o antigo, seja o novo, apresenta-se como uma rejeição cada vez mais enfática dos dualismos do Iluminismo, tais como: sujeito e objeto, mente e corpo, percepção e realidade e forma e substância, sendo que esses dualismos são considerados os pilares de uma ordem social, política e jurídica conservadora".

4.4 ANÁLISE CONSEQUENCIAL COMO FATOR DE EQUILÍBRIO NA APLICAÇÃO DO DIREITO

A interpretação da norma jurídica, sem considerar a realidade, perde gradativamente espaço à medida que se compreende a necessidade de intercâmbio entre o Direito e os fatos que ele pretende normatizar. Com isso, a apreciação das consequências decorrentes da aplicação da norma vem sendo agregada ao conjunto de elementos que devem ser considerados em sua aplicação, haja vista que, além de não ser neutra, a norma jurídica provoca modificações sociais que precisam ser sopesadas.

O foco nas consequências da norma jurídica já foi incorporado, formalmente, ao Direito Brasileiro, por meio da Lei nº. 13.655/2018, que introduziu, dentre outros, os artigos 20 a 23 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº. 4.657/1942) que se transcreve na íntegra, pela importância para a compreensão do tema em debate:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único: A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. Art. 21: A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único: A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. Art. 22: Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. §1º: Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º: Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. §3º: As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O disposto no artigo 20, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, transcrito acima, evidencia a insurgência do legislador contra a postura metafísica de operadores do direito que, por meio da invocação de princípios abstratos, desconsideram que a decisão prolatada possui consequências, que alterarão o quadro fático já estabelecido e que

não pode ser modificado apenas com base em abstrações, pois, como adverte Coase (2017, p. 119), seria importante que “[...] os tribunais compreendessem as consequências econômicas de suas decisões e levassem isso em conta ao tomá-las”. Mas, o que muitas vezes se percebe durante a análise de algumas decisões judiciais, em especial daquelas voltadas à concretização de políticas públicas relacionadas a direitos sociais, dentre as quais se insere a previdência social, é a imposição aos gestores de comportamento sem levar em conta a escassez dos recursos, buscando somente a implementação dos critérios individuais de justiça do magistrado ao caso concreto¹²⁷.

Dizer, por exemplo, que certo cidadão possui direito a leito em Unidade de Terapia Intensiva (UTI), ou que certa criança deve ter acesso, de forma imediata, a vaga em creche porque isso é direito que lhe foi assegurado constitucionalmente não criará, de forma mágica, a vaga faltante. É por isso que a concretização de direitos sociais deve sempre ser encarada pela ótica dualista necessidade-possibilidade, pois os anseios, em geral, sempre superam as possibilidades reais de concretização do direito.

No Brasil, a invocação da abstração jurídica “dignidade da pessoa humana” já se converteu em estereótipo sob o qual se acomodam muitos julgadores, o que os leva a não avaliar com profundidade as demandas que lhe são submetidas no tocante à implementação de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais¹²⁸. Ao se deparar com esse tipo de demanda, é mais fácil sustentar que a parte deve ter acesso à prestação que materializa o direito, uma vez que isso integra a sua dignidade como ser humano, do que realizar avaliação aprofundada a respeito da possibilidade de concretização individual daquele direito reclamado

¹²⁷ Amaral (2010, p. 80-81), ao avaliar a implementação de políticas de saúde pública por meio de decisões judiciais que levam em conta apenas o caso concreto, tece a seguinte crítica: “Diante de um quadro como esse [necessidade de escolha entre indivíduos elegíveis para determinado tratamento], a tendência natural é fugir do problema, negá-lo. Esse processo é bastante fácil nos meios judiciais. Basta observar apenas o caso concreto posto nos autos. Tomada individualmente, não há situação para a qual não haja recursos. Não há tratamento que suplante o orçamento da saúde ou, mais ainda, aos orçamentos da União, de cada um dos Estados, do Distrito Federal ou da grande maioria dos municípios. Assim, enfocando apenas o caso individual, vislumbrando apenas o custo de cinco mil reais por mês para um coquetel de remédios, ou de cento e setenta mil reais para um tratamento no exterior, não se vê escassez de recurso, normalmente se adotado o discurso de que o Estado tem recursos ‘nem sempre bem empregados’”.

¹²⁸ Alexy (2011, p. 499), define direitos a prestações em sentido estrito como sendo “[...] direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares”.

e, principalmente, dos efeitos que a decisão prolatada terá em relação aos demais pretendentes ao usufruto do mesmo ou de outros direitos sociais¹²⁹.

De volta ao exemplo da determinação judicial de fornecimento de vaga em creche a certa criança que reclama a concretização desse direito de natureza prestacional, o juiz não promove, ao deferir o pleito, melhoria geral no quadro de concretização do direito social à educação. O que ocorrerá numa situação como essa será, apenas, a preterição de outra criança que se encontrava no aguardo daquela mesma vaga e que terá o seu acesso a ela obstado em virtude da necessidade do gestor de atender à determinação judicial recebida. O quadro de insuficiência de vagas em creches persistirá com os mesmos contornos, agora agravado porque alguém que aguardava a sua vez perderá a colocação na fila de espera, a fim de que a criança beneficiada pela decisão judicial seja atendida.

As digressões abstratas da decisão judicial que supostamente tutelou o direito social da criança que se encontrava sem acesso à creche não trouxe nenhuma melhoria em termos de concretização desse direito social. Ao contrário, ela agravou o quadro geral de acesso ao direito, pois alijou a criança melhor colocada na fila de espera da oportunidade de obter a prestação almejada.

O mesmo cenário se repete em todas as situações em que o acesso à política pública voltada à concretização de direito social é viabilizado por meio de decisão judicial. Isso não traz melhoria em termos de concretização do direito, servindo, apenas, para modificar a ordem dos indivíduos que irão se beneficiar da prestação, a produzir cisão entre os cidadãos beneficiados por decisão judicial e os demais, que são preteridos, a fim de que o comando emanado do Estado-juiz seja atendido. Tal ocorre porque a variável escassez não é devidamente considerada nas decisões judiciais inspiradas pelo raciocínio metafísico. Elas podem ser úteis para a construção de elegantes peças teóricas, mas, em termos de melhoria de

¹²⁹ Amaral (2010, p. 180) adverte que a decisão judicial preocupada somente com a microjustiça, ou seja, com a justiça do caso concreto, não deixa de ter consequências sociais sérias. Em suas palavras: “Muito embora não mereça o nome ‘direito’ algo que não possa ser defendido em juízo, o processo judicial individual, o controle pontual — seja da necessidade, seja da disponibilidade necessária para aquela situação específica — pode mascarar um ‘custo oculto’, pode mascarar uma massa sem rosto e sem identidade conhecida, mas que são atingidos pela transferência alocativa quanto aos meios empregados”. Já Duarte (2011, p. 150) lembra que a atuação judicial pode provocar sérios desequilíbrios nas relações sociais. Segundo ele: “Uma decisão judicial que — isoladamente e, portanto, alheia ao contexto da realidade socioeconômica — imponha a efetivação de um determinado direito social, para além do seu conteúdo mínimo, tanto pode suscitar sérias controvérsias sobre uma eventual intromissão indevida na esfera política, quanto pode acarretar desde significativas consequências macroeconômicas até problemas relativos à igualdade na repartição dos custos dos direitos fundamentais sociais. Isso porque apenas um único indivíduo (ou, no máximo, um certo grupo social) seria contemplado pela atuação socialmente realizadora do Judiciário, em detrimento de todas as demais pessoas que, embora eventualmente se encontrem na mesma situação, não fizeram parte da relação processual em que se deu a decisão. Com isso, perde-se, de certa forma, a nitidez de que os recursos financiados pela coletividade em geral beneficiariam somente os abrangidos pelo mandamento judicial”.

acesso ao direito que elas pretendem assegurar, são ineficazes ou mesmo prejudiciais aos demais interessados na prestação estatal almejada. É por isso que Holmes e Sunstein (1999, p. 94-97), advertem que o Judiciário não se mostra preparado para lidar com questões referentes à alocação de recursos, lembrando, ainda, que direitos absolutos são peças retóricas, uma vez que nada que custa dinheiro pode ser absoluto¹³⁰.

Pivetta (2014, p. 212-215) sustenta que ao se deparar com política pública insuficiente ou inexistente, compete ao Judiciário atuação limitada, uma vez que não recebeu delegação constitucional para agir de forma positiva, incumbência esta atribuída, exclusivamente, ao Legislativo e ao Executivo, cuja atuação é norteadada por juízo que se submete à reserva do politicamente oportuno e adequado. A isso, acrescenta-se, pela ótica financeira, o elemento possibilidade, visto que, sendo limitados os recursos arrecadados pelo Estado, não existe a possibilidade de que ele possa assegurar o acesso a direitos sociais de forma universal e ilimitada.

As decisões judiciais fundamentadas em valores jurídicos abstratos, em geral, são incapazes de serem consideradas *Pareto-eficiente*. Elas não conseguem melhorar a situação de alguém quanto ao acesso a direito social sem que isso implique piora para a situação dos demais pretendentes. Como essa categoria de direitos demanda a atuação positiva do Estado mediante provimento dos recursos necessários, quando a decisão judicial assegura o acesso de certo indivíduo à prestação, sendo que o volume de recursos disponíveis para a concretização do direito permanece inalterado, ocorrerá, na prática, apenas, a transferência da prestação para quem foi beneficiado pela decisão judicial em prejuízo dos demais.

A avaliação de cada situação concreta pela ótica consequencial, por outro lado, possui efeitos benéficos. Ela amplia a visão do julgador, quer seja na esfera administrativa, controladora ou judicial, fazendo-o enxergar que o atendimento ao pleito apresentado não terá consequências limitadas apenas à esfera jurídica daquele que veicula a pretensão. Ao contrário, considerando a escassez dos recursos disponíveis, isso o fará apreciar o cenário fático de forma global, levando em conta todos os contornos consequenciais de sua decisão.

As alterações promovidas pela Lei nº. 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro representam a reação do Legislador ao abuso, principalmente de segmentos do Poder Judiciário que insistem em interferir na concretização de políticas

¹³⁰ Em sentido semelhante, manifesta-se Amaral (2010, p. 179). Em suas palavras: “[...] afirmar que alguém tem o direito de receber dada prestação do Estado, sem limites nas possibilidades, demanda que se admita, ao menos implicitamente, um custeio ilimitado, a despeito das garantias constitucionais ligadas à tributação, ao respeito da propriedade e dos contratos, que protege não apenas os que contratam com o Poder Público, mas também o direito dos servidores públicos aos seus vencimentos”.

públicas, sem considerar a desorganização que as decisões provocam no cotidiano da gestão administrativa. Buscando se legitimar em discurso baseado em valores jurídicos abstratos, elas tumultuam o planejamento de políticas públicas e, sob o fundamento de assegurar o acesso a determinado direito em favor de alguém, acaba por prejudicar os demais que aguardam a sua oportunidade de acessá-lo. É por isso que Bergallo (2011, p. 44), adverte que “[...] judicialization may be exacerbating problems rather than remedying them”¹³¹.

Exigir do juiz que, ao decidir, considere as consequências de sua decisão não significa interferir na atividade jurisdicional. Representa, apenas, retirá-lo da bolha dos conceitos vazios e lembrá-lo de que a sua decisão promove alterações que ultrapassam a esfera jurídica de quem reclama acesso a determinada prestação estatal, com produção de externalidades negativas em face de outros interessados em obter a prestação estatal em discussão. Logo, nesse tipo de demanda, não é verdadeiro o aforismo jurídico que sustenta, nas demandas individuais, a ausência de benefícios ou prejuízos para quem não integra a relação processual.

Outro valor importante que costuma passar ao largo das decisões judiciais inspiradas na metafísica dos valores abstratos é a segurança jurídica. O novo artigo 30, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, também introduzido pela Lei nº. 13.655/2018, determina que “[...]as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas”, o que se mostra incompatível com o decisionismo individualizado no tocante ao acesso a políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais. O que o legislador reclama, no dispositivo legal em consideração, é a avaliação global da política pública, o que inclui, primordialmente, a capacidade concreta de assegurar o acesso de todos os interessados na prestação, o que nem sempre é possível. Quando isso ocorre, escolhas precisam ser feitas e suas possíveis consequências avaliadas, com a finalidade de suprimir ou compensar as externalidades negativas oriundas da decisão.

A aplicação de ferramentas da Economia ao estudo do Direito propicia a incorporação do elemento consequencial como componente importante na apreciação da norma jurídica, o que se reflete na decisão do magistrado nas demandas judiciais ou do gestor público quando examina a melhor forma de colocar em prática políticas públicas voltadas à concretização de certo direito social.

¹³¹ Em tradução livre: [A] judicialização pode incrementar os problemas ao invés de saná-los. Em outros termos, não existe decisão judicial quando se discute a concretização de políticas públicas, cujos efeitos fiquem circunscritos às partes litigantes. A influência na esfera jurídica de quem não participa da demanda acaba sendo a regra nesses casos.

A adequação social da norma é fundamental para que ela tenha efetividade. A construção de sistema jurídico perfeito tecnicamente, quando analisado de forma isolada, com suporte, apenas, em conceitos jurídicos abstratos, não significa que ele seja capaz de produzir efeitos sociais benéficos. Apenas quando a realidade que se pretende normatizar é considerada previamente, é que se pode alcançar produção normativa eficiente. Cabe ao Direito, portanto, buscar conexão com a realidade, não se perdendo em conceitos vazios de conteúdo, tal como ocorre quando ele é encerrado no interior das muralhas da metafísica.

Por isso, ao trazer esses pontos para o objeto da tese, considera-se que um modelo previdenciário eficiente voltado aos agricultores familiares precisa ter como substrato aquilo que ocorre no cotidiano desses trabalhadores. Em razão disso, presume-se que as ferramentas propiciadas pela Análise Econômica do Direito poderão ser de importante préstimo no alcance dos objetivos propostos. Isso porque, o mito de que a dispensa da comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias pelos agricultores familiares para acesso a um rol limitado de benefícios é capaz de assegurar a inclusão previdenciária desses trabalhadores será desconstruído, pois a subjetividade e insegurança transformam o modelo em ferramenta de angústia e possível exclusão do sistema, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

5 A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A inclusão previdenciária dos agricultores familiares enfrenta dificuldades desde a primeira oportunidade em que foi tentada no Brasil, quando da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963), conforme já ressaltado. Ao longo do tempo, a ausência de planejamento adequado, voltado à formatação de modelo previdenciário provido do mínimo de sustentabilidade e de eficiência no enquadramento do segurado parece ter sido característica marcante quando se aborda a inserção desses trabalhadores na Previdência Social.

O trânsito entre um modelo declaradamente assistencial para outro que se pretende previdenciário, conforme consta do texto da Constituição Federal de 1988, aparenta não haver considerado as consequências das regras adotadas, o que é demonstrado pela insistência na utilização do resultado da comercialização da produção como base de incidência contributiva, cuja ineficiência já fora percebida desde a época em que utilizada pela primeira vez no âmbito do Estatuto do Trabalhador Rural.

As ferramentas tradicionais de avaliação do modelo, baseadas, muitas vezes, em visões preconcebidas de hipossuficiência econômica dos trabalhadores rurais — o que tornaria inviável a adoção de modelo efetivamente contributivo, ainda que subsidiado — parece não resistir à análise empírica, tal como sinalizam os dados da pesquisa documental direta empreendida em processos que tramitaram no Juizado Especial Federal de Campina Grande-PB, objeto do terceiro capítulo desta tese.

A visão sistêmica do Direito, que submete a avaliação das regras jurídicas às balizas fornecidas pelo próprio sistema jurídico conduz ao formalismo estéril, pois desconsidera que o Direito é um instrumento que precisa ser entrelaçado com a sua finalidade social, razão pela qual as suas regras demandam avaliação focada em suas possíveis consequências, pois quando a norma ignora a realidade, ela perde seus préstimos em termos de utilidade social.

De acordo com a visão consolidada no âmbito da Economia, o ser humano age racionalmente, conduzido pelos estímulos que lhe são proporcionados, buscando maximizar os resultados que ele considera benéficos aos seus interesses. Não se trata de primar pelo individualismo, mas sim de reconhecer que os seres humanos consideram como elementos propulsores de suas ações, inicialmente, os seus interesses pessoais.

Pressupor que os seres humanos agem racionalmente, induzidos por estímulos e objetivando maximizar a satisfação pessoal não significa contraposição aos comportamentos

altruístas e aparentemente desinteressados de alguns indivíduos que agem sem buscar dividendos pessoais decorrentes de sua conduta. É que a satisfação pessoal é subjetiva e não padronizável. Para alguém, o acúmulo de bens materiais pode representar algo importante, fazendo-o atender a qualquer estímulo capaz de levá-lo ao incremento do patrimônio material. Outro pode considerar o sentimento de gratidão de outras pessoas, em especial daquelas que venham a ser beneficiadas direta ou indiretamente por uma ação que praticar como algo mais gratificante do que qualquer bem material. Mas, em ambas situações, a pretensão de maximizar a satisfação pessoal é similar, diferindo, apenas, no tocante ao elemento capaz de proporcionar o alcance do objetivo.

O interesse em maximizar a satisfação pessoal é idêntico tanto naquele que age buscando incrementar o patrimônio material, quanto em quem considera importante proporcionar melhores condições existenciais para outros seres humanos, movido por visão mais espiritualizada da existência. Com isso em mente, parece claro que a pretensão de maximizar a satisfação pessoal se encontra presente em todos os seres humanos, à exceção dos mentalmente enfermos, incapazes de enxergar qualquer valor ou objetivo que justifique a sua existência. Logo, ressalvada essa condição doentia, todos os seres humanos objetivam maximizar a sua satisfação pessoal e fugir do desconforto e da dor, diferindo, apenas, no tocante aquilo que considera importante para alcançar essa finalidade.

Isso confronta argumento importante de quem ataca a interpretação dos fenômenos sociais pela ótica econômica, acusando-a de excessivamente materialista. Talvez a concepção econômica clássica, cujo foco primordial é centrado no incremento das riquezas mensuráveis materialmente, forneça respaldo a tal argumento. No entanto, na economia neoclássica, o seu objeto é bastante ampliado, alcançando aspectos comportamentais dos indivíduos, dentre os quais se insere a atuação voltada a maximizar a satisfação pessoal, que representa, segundo Posner (2007, p. 477), maximizar a riqueza, consoante já foi explanado.

Os interesses do indivíduo-padrão sempre ocupam posição importante quando ele age ou se omite. Ele almeja atender inicialmente às suas pretensões, sejam elas de cunho material ou não. Reconhecer isso é fundamental ao estudo do comportamento esperado como produto do incentivo proporcionado por uma norma ou política pública, a mensurar se os possíveis comportamentos que tenderão a ser adotados pelos destinatários correspondem aos objetivos que o legislador ou os formuladores da política pública pretendem alcançar.

Com isso assentado e para a finalidade do estudo desenvolvido, considera-se que a norma jurídica pode ser estudada como mecanismo capaz de influenciar a adoção de

determinados comportamentos pelos indivíduos, o que possibilitará a avaliação a respeito deles serem desejáveis ou não. Como os indivíduos, de forma racional, objetivam maximizar a satisfação dos seus interesses pessoais, a norma funcionará como elemento de estímulo ou desincentivo comportamental. Cabe, portanto, ao legislador, bem como ao responsável pelo planejamento de políticas públicas fazer projeções a respeito de como os indivíduos possivelmente se comportarão frente à mensagem que a regra transmite. Transfere-se para o Direito a preocupação com as possíveis consequências de suas regras, o que não mitiga a sua importância. Ao contrário, fornece-lhe respaldo e legitimação para a normatização eficiente da sociedade¹³².

O reconhecimento da norma jurídica como instrumento de incentivo para a adoção ou rejeição de condutas contrapõe-se à neutralidade do Direito. A regra é produto do contexto social que se pretende alterar ou manter intacto, o que torna importante os debates legislativos e sociais que a antecederam para compreender os objetivos que motivaram a sua edição. Torna-se a enfatizar a importância da análise consequencial a fim de mensurar se os resultados decorrentes da aplicação da norma se correlacionam com os objetivos que se pretendeu alcançar por meio dela.

É por isso que o planejamento de políticas públicas, desde o momento da normatização até a efetiva implementação é mais eficiente se for conduzido de forma pragmática, tendo a realidade social que se pretende modificar ou conservar como campo primário de observação. O idealismo, que conduz os reformadores utópicos, tem poucas probabilidades de êxito, exatamente por não primar pela construção de modelos tendo o mundo real como ponto de partida¹³³.

Com relação ao marco teórico adotado, é importante a abertura de breve parêntese. Não se comunga da compreensão de que os fatores econômicos são capazes de se autorregular sem a interferência do Estado, que, ao atuar, ensejaria incremento dos custos de transação, tal como sustentou Coase. A Análise Econômica do Direito, em especial no ramo que ainda possui Richard A. Posner como principal expoente, passa por modificações

¹³² De acordo com Posner (2010, p. 90), o papel do Direito, dentro da perspectiva econômica, é proporcionar a alteração de incentivos. De acordo com ele, não cabe à lei criar impossibilidades, “[...] pois uma ordem impossível de cumprir não alterará comportamentos”.

¹³³ Posner (2010, p. 49) lembra que “[...] por não compreender o mundo real no qual suas reformas têm de se adaptar, o reformador utopista impacienta-se cada vez mais com a recusa da sociedade em implementar suas ideias, propondo medidas crescentemente radicais para obrigar o mundo refratário a se encaixar em seu modelo imaginário”. Esse talvez tenha sido um dos maiores problemas dos modelos econômicos que buscaram a planificação centralizada e autoritária da economia. Por partirem do idealismo exacerbado, no qual a realidade ocupou papel secundário, sempre encontrou o mundo real refratário, o que acabou por conduzir, por exemplo, às experiências de violência praticadas nas diversas tentativas de implementação do chamado “socialismo real”.

significativas, admitindo que a intervenção estatal representa instrumento fundamental no desenvolvimento de relações econômicas e sociais saudáveis. Posner, por exemplo, em textos produzidos após a crise econômica de 2008, assumiu a defesa das políticas de intervenção defendidas por Keynes, o que o levou, inclusive, a se autorrotular “keynesiano”¹³⁴.

A crise de consequências ainda imprevisíveis vivenciada pelo mundo em 2020 em virtude da pandemia provocada pelo novo Coronavírus, responsável por grave infecção respiratória e que se dissemina por outros sistemas orgânicos, denominada COVID-19 e que se encontra em pleno curso no momento em que estas linhas estão sendo escritas, deixa bem evidenciado que nos momentos críticos o livre mercado é incapaz de oferecer respostas satisfatórias e proteger adequadamente as pessoas, em especial as mais vulneráveis¹³⁵, sendo imprescindível a intervenção estatal para fazer frente aos efeitos da crise, quer por meio de estímulos econômicos direcionados à iniciativa privada, quer assumindo, de forma direta, a prestação de serviços essenciais e de suporte aos mais vulneráveis socialmente.

Por isso, a compreensão de Coase de que os agentes econômicos diretamente envolvidos na situação são capazes de encontrar, por meios próprios, solução para os problemas que enfrentam, talvez se sustente em situações normais, em que as bases econômicas e sociais se encontram com as suas engrenagens sem disfuncionalidades importantes. Mas, quando as bases sobre as quais se erguem os pilares econômicos são convulsionadas em momentos críticos, a ausência de intervenção estatal é capaz de provocar a

¹³⁴ Em 2009, Posner publicou *A failure of capitalism: the crisis of '08 and the descent into depression*, em que reconhece que os economistas não foram capazes de enxergar, com antecedência, as causas da crise de 2008, o que dificultou a correção de rumos antes que estragos econômicos maiores acontecessem. A desregulamentação da economia, que se iniciou nos anos 70 nos Estados Unidos foi identificada por ele como uma das causas da crise de 2008, associada às baixas taxas de juros praticadas pelo mercado no início dos anos 2000. Já no livro *The crisis of capitalist democracy*, publicado em 2010, Posner indica Keynes como o maior economista do século XX, tendo sustentado, ainda, que a capacidade de autorregulação dos mercados é limitada e incapaz de proteger o capitalismo das instabilidades constantes, em termos de crescimento real, que o acometem, o que faz necessária a participação mais contundente dos mecanismos de regulação e intervenção do Estado na economia. Por isso, segundo Posner, um dos erros dos economistas ao lidarem com a crise de 2008 foi esquecerem as lições de Keynes. Posner, na fase atual, tem passado a admitir a presença maior e a importância de ferramentas macroeconômicas, modificação significativa quando se considera que o ramo da Análise Econômica do Direito que o tem como expoente utiliza, quase exclusivamente, ferramentas da microeconomia.

¹³⁵ Nesse contexto, concorda-se com Sorto (2011, p.117) que, ao questionar a visão de liberdade como valor que se contrapõe à intervenção do Estado sustentada por Hayek na obra *Fundamentos da Liberdade*, faz as seguintes ponderações: “Usando as ferramentas do precursor Stuart Mill, dever-se-ia indagar de Hayek e de outros que pensam como ele a respeito da sorte dos que nada têm, dos que não são capazes de empreender coisa alguma, dos que por diversos motivos estão na retaguarda da sociedade, dos desprovidos de tudo, inclusive da cidadania. Responder-se-á que todos se beneficiam dos ganhos dos que têm liberdade total para empreender e lucrar. Como se dá esse benefício? Os muito ricos em tudo darão deliberadamente aos pobres de todo gênero o mínimo para que possam viver como pessoas dignas? Tal situação seria crível, se a natureza humana tivesse outra índole. Enquanto a natureza humana continuar sendo o que sempre fora, cuja maldade bem perceberam Madison e Kant em suas obras, o Estado precisa ter a robustez necessária para corrigir as diferenças que negam a cidadania às pessoas”.

ruína de todo o sistema econômico, de sorte que aquilo considerado como custo de transação, representa, na verdade, a garantia de que o próprio sistema econômico e as relações sociais que dele derivam, não serão arruinadas.

A compreensão de que o Estado representa um estorvo para as atividades econômicas não é encapada nesta tese. A compreensão adotada é de que ele é ator fundamental como ente regulador e interventor em situações críticas. Portanto, para que não parem dúvidas a respeito da forma como o marco teórico vinculado à Análise Econômica do Direito será aplicado, esclarece-se que as ferramentas econômicas serão adotadas em associação à defesa da intervenção do Estado quando isso for julgado necessário. Dito isso, passa-se a avaliar a inclusão previdenciária dos agricultores familiares sob a ótica da Análise Econômica do Direito, com enfoque especial no pragmatismo cotidiano sustentado por Posner.

5.1 A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES: PRINCIPAIS DIFICULDADES

A inclusão previdenciária dos agricultores familiares, permeada de percalços ao longo do tempo, ao partir do cenário em que os trabalhadores rurais foram ignorados em termos de proteção previdenciária para o formato implementado após a Constituição de 1988, que dispensa a comprovação do recolhimento de contribuições como forma de acessar alguns benefícios providos pelo regime previdenciário, ainda não é capaz de atender plenamente às necessidades de proteção demandadas pelos agricultores familiares.

De início, constata-se a ausência de acompanhamento da vida laboral dos agricultores familiares pelo sistema previdenciário. Embora já tenham ocorrido algumas tentativas de formalização cadastral desses trabalhadores, conforme já ressaltado, sendo a mais recente a que consta da Lei nº 13.846/2019 — que, ao introduzir no texto da Lei nº 8.213/1991 os artigos 38-A e 38-B, trouxe a previsão de que a concessão de benefícios aos segurados especiais demandará a inscrição e atualização de cadastro vinculado ao CNIS após o prazo de transição especificado pela norma — o que se verifica, em concreto, é que as diversas tentativas de formalização cadastral dos segurados especiais foram abandonadas antes da implementação.

Diante da inexistência do cadastramento e do consequente acompanhamento da vida laboral dos segurados especiais, o que se verifica é a coincidência da inscrição previdenciária desses trabalhadores com o momento em que apresentam o requerimento de um benefício. É

nessa ocasião que são postos sobre os ombros do agricultor familiar a obrigação de comprovar o exercício da atividade rurícola individualmente ou em regime de economia familiar durante todo o prazo de carência da prestação reclamada, o que torna a empreitada mais problemática se o benefício reclamado demandar prazo de carência longo, como é o caso da aposentadoria por idade.

A dispensa da comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias, que, a princípio, deveria ser uma benesse concedida aos segurados especiais, quando associada a essa ausência de acompanhamento da vida laboral do trabalhador, transforma-se em martírio para ele. Por se tratar de público socialmente vulnerável, na maioria dos casos, sem muito acesso à educação formal, a exigência de apresentação de início de prova material, que em geral se reduz a documentos produzidos durante o período de carência do benefício, converte-se em obstáculo difícil de ser transposto se não houver flexibilização na interpretação da norma.

Com isso, cria-se verdadeiro paradoxo. Se a norma for rigorosamente observada, o público que deveria ser protegido por ela pode, em grande parte, ser alijado de sua finalidade protetiva. Por outro lado, em sendo flexibilizada, especialmente como costuma ocorrer no âmbito judicial, cria-se ambiente favorável para que fraudes acentuadas sejam perpetradas em detrimento do sistema, disseminando-se o nefasto problema do *free-rider effect*¹³⁶, que se verifica quando indivíduos buscam acomodação em parâmetros normativos que a eles não se aplicam, como forma de auferir benefício pessoal. Em termos claros, aproveitam-se de vulnerabilidades para fraudar o sistema.

Isso descortina que o modelo previdenciário aplicado aos agricultores familiares embute acentuado risco moral¹³⁷, pois ao deixar os segurados especiais sem acompanhamento ao longo da vida laboral, estimula e viabiliza a adoção de comportamento desonesto e indesejável para quem enxerga nas suas lacunas a forma de obter vantagens indevidas.

A falta de segurança jurídica vivenciada pelos agricultores familiares no tocante ao seu enquadramento previdenciário é produto da ineficiência do modelo previdenciário que não é capaz de, objetivamente, separar quem realmente é agricultor familiar de quem não é. Essa ineficiência é produto da aparente falta de vontade política para solucionar o problema, a sinalizar os objetivos de perpetuação das características assistenciais dos benefícios

¹³⁶ Denomina-se de *free-rider effect*, ou efeito carona, o ato de quem busca obter vantagem pessoal por meio de acomodação em regras ou situações que, a princípio, não o deveriam favorecer.

¹³⁷ Mankiw (2020, p. 365), explica que o risco moral, em linguagem econômica, constitui a “[...] tendência que alguém, inadequadamente monitorado, tem de apresentar comportamento desonesto ou indesejável”.

destinados aos segurados especiais, a fim de que dividendos diversos sejam colhidos por quem pretende se beneficiar da hipossuficiência alheia.

Quando necessitam comprovar a sua qualidade de segurado especial, os agricultores familiares percorrem caminhos que lhe são obscuros na burocracia estatal, cartórios, entidades sindicais e similares em busca de documentos e declarações que possam ser utilizados como início de prova material. Nesse trilhar sinuoso, deparam-se com diversos interessados em tirar vantagem da situação de desespero e falta de informação em que se encontram. Surge o político local que se dispõe a fornecer declaração e “um documento da terra” para que o trabalhador possa utilizá-lo junto ao INSS. Deparam-se com advogados e outros supostos detentores de conhecimentos previdenciários, conhecidos como agenciadores, que se especializam nesse tipo de situação e muitas vezes oferecem os seus serviços em troca “dos valores atrasados” do benefício que vier a ser concedido ou de parte considerável deles. Com isso, a cada porta para qual se dirige, a cada documento que lhe é fornecido, o trabalhador vai se endividando moralmente pelo recebimento de supostos “favores”, cujos concedentes esperam ser retribuídos nas eleições futuras ou financeiramente, após o deferimento da prestação previdenciária almejada.

O subjetivismo que impera no enquadramento previdenciário do agricultor familiar, permitindo que exigências, muitas vezes descabidas, sejam impostas pela burocracia estatal¹³⁸, viola a dignidade desses trabalhadores, transformando-os em dependentes de favores e concessões.

É a esse cenário de “servidão”, incertezas e desespero que os agricultores familiares são submetidos quando do requerimento de um benefício previdenciário. É a isso que se pode tributar o pouco interesse existente quando se discute a implementação de medidas que efetivamente possam trazer mais objetividade e segurança jurídica ao enquadramento previdenciário desses trabalhadores. Não é desprezível a constatação de que todas as tentativas de cadastramento dos segurados especiais após a vigência da Constituição Federal de 1988 tenham sido infrutíferas e não existe qualquer garantia de que a prevista pela Lei nº 13.846/2019 terá melhor sorte. A verdade é que esse modelo previdenciário, de

¹³⁸ A título de exemplo de exigências e interpretações descabidas e absurdas, cita-se as seguintes: exigência de que a atividade do agricultor familiar seja voltada exclusivamente para a subsistência, quando a legislação permite que eles possam comercializar parte de sua produção e mesmo explorar turisticamente a sua propriedade, ainda que de forma limitada; exigência de que o segurado especial não seja proprietário de veículo automotor, sem respaldo normativo para isso; negativa de enquadramento na categoria de segurado especial de trabalhador casado, cujo cônjuge exerce atividade urbana com remuneração superior ao salário mínimo. Infelizmente, essas interpretações ilegais não se limitam ao INSS, mas encontram amparo em decisões judiciais, o que evidencia o suplício enfrentado pelos segurados especiais na busca do reconhecimento dos seus direitos.

enquadramento subjetivo e juridicamente inseguro produz votos para líderes políticos e rendimentos financeiros elevados para advogados, agenciadores, sindicalistas e outros interessados, em especial nos rincões do Brasil, onde se encontra a grande maioria desses trabalhadores que são, ao final, os mais penalizados por esse cenário.

Por trás do discurso da hipossuficiência e do “coitadismo” que costuma ser utilizado para frear qualquer tentativa de modificação mais profunda do modelo de enquadramento previdenciário dos segurados especiais, ocultam-se interesses escusos, de grupos que se beneficiam da situação, pois extraem desse cenário oportunidades valiosas para tirarem proveito econômico ou eleitoral. Romper com esse ciclo de exploração e insegurança vivenciado pelos agricultores familiares quando buscam acessar um benefício a que têm direito significará a libertação desses trabalhadores do assistencialismo a que há muito se encontram submetidos.

É por isso que se insiste que o modelo previdenciário atualmente aplicado aos agricultores familiares não lhes traz a dignidade que muitos defendem. Ao contrário, deixa-os submissos a inescrupulosos interesses de quem pode atuar como intermediário no fornecimento de declarações, cópias de documentos e orientações quanto a forma de acesso aos benefícios previdenciários a que eles têm direito. Não se pode continuar a admitir que os agricultores familiares permaneçam subordinados a esse ciclo de servidão que há tanto perdura no Brasil, no qual o acesso a direitos é transmutado em concessão de favores¹³⁹.

Outro ponto problemático que se constata no modelo previdenciário que ora se discute diz respeito ao período em que se admite o afastamento da atividade, sem prejuízo da manutenção do enquadramento como segurado especial. De acordo com o artigo 11, VII, §8º, III, da Lei nº 8.213/1991, é possível o exercício de atividade remunerada pelo segurado especial, dentre os quais se insere o agricultor familiar, durante período não superior a 120

¹³⁹ Na atividade profissional como juiz federal, o autor desta tese, inúmeras vezes, constatou esse espírito de gratidão de agricultores familiares quando logram êxito na obtenção de benefício previdenciário. Muitos choram ao fim da audiência, agradecem ao procurador que se encontra representando o INSS quando faz a proposta de acordo e ao juiz quando lhes informa que o benefício foi concedido, mesmo este tendo a cautela de lhes assegurar que nenhum favor lhes estava sendo prestado, mas apenas sendo reconhecido um direito assegurado pela legislação. Durante os relatos apresentados, muitos externam gratidão a pessoas que os ajudaram durante a peregrinação em busca de documentos, informam quem foram os responsáveis pelas “orientações prestadas” e chegam a dizer que não têm interesse nos valores atrasados referentes ao tempo em que ficaram sem receber o benefício, desde que a prestação previdenciária seja assegurada para o futuro, evidenciando a lacuna explorada por quem se aproveita disso para se apropriar dos valores atrasados que são devidos ao beneficiário. Ainda no tocante à experiência profissional deste autor, quando no exercício do cargo de Defensor Público Federal em Natal (RN), ele pode presenciar, em diversas oportunidades, a atuação de agenciadores que traziam os candidatos a benefícios como segurados especiais até a sede da Defensoria em busca de assistência jurídica. Em conversas informais, diversos desses trabalhadores informavam que esses agenciadores se responsabilizavam pela “preparação” dos documentos, transporte e outras despesas acessórias em troca de parcela considerável do benefício que eventualmente viesse a ser concedido.

dias, corridos ou intercalados durante o ano civil. Diferente do segurado urbano e até mesmo do empregado rural ou contribuinte individual, cujo período de graça alcança o prazo mínimo de 12 meses contados após o último recolhimento de contribuição ou da cessação do vínculo laboral, o segurado especial é submetido a um período de graça bem mais exíguo¹⁴⁰.

Como já foi ressaltado, no cenário legislativo atual, o enquadramento previdenciário do agricultor familiar como segurado especial fundamenta-se no exercício da atividade rurícola individual ou em regime de economia familiar, sem a necessidade de comprovação do recolhimento de contribuições. Uma vez enquadrado em tal categoria, o trabalhador poderá acessar um conjunto de benefícios com renda mensal limitada ao valor do salário mínimo. Portanto, o período de graça do segurado especial é aferido levando em consideração o tempo de afastamento da atividade, durante o qual ele pode desempenhar atividade diversa da agricultura ou da pesca artesanal, sem que isso tenha repercussões em seu enquadramento previdenciário. No entanto, em se tratando especificamente do agricultor familiar, a legislação deixou de levar em consideração aspecto importante durante o exercício da atividade, qual seja, a perda ou comprometimento acentuado da produção em decorrência de intempéries climáticas.

Em regiões sujeitas a intempéries climáticas periódicas, como o Nordeste, é bastante difícil para o agricultor familiar se manter, durante vários anos, sem exercer atividade diversa da rurícola em período superior aos 120 dias estipulado na legislação¹⁴¹. Tal lapso temporal, delimitado com base no período normal de entressafra, não é possível de ser adotado quando da ocorrência de secas, enchentes ou outros eventos que comprometem as safras periódicas. Nessas situações, esperar que o agricultor familiar exerça atividade diversa da rurícola durante o período limitado a 120 dias, não é razoável. Voltando à situação nordestina, conhecida de perto pelo autor desta tese, não são incomuns períodos de seca que alcançam diversos anos, durante os quais o exercício da atividade rurícola ou da pecuária familiar se tornam praticamente impossíveis. Afastar-se da atividade rurícola e muitas vezes migrar para centros urbanos distantes, converte-se em imperativo de sobrevivência.

¹⁴⁰ O período de graça aplicado aos segurados urbanos pode alcançar trinta e seis meses, desde que o trabalhador tenha mais de cento e vinte contribuições mensais recolhidas sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado e comprove a situação de desemprego involuntário, conforme se depreende do artigo 15, §2º, da Lei nº 8.213/1991.

¹⁴¹ Os que conseguem, durante a sua vida laboral, não exercer atividade diversa da agricultura, mesmo enfrentando cenários de precipitação pluviométrica ausente ou insuficiente, podem ser considerados sobreviventes, supliciados ao longo da vida por privações materiais difíceis de serem mensuradas ou entendidas por quem nunca laborou no campo ou conviveu com esses trabalhadores.

Quando esse afastamento prolongado ocorre, o agricultor familiar é duplamente penalizado. Em termos laborais, por se submeter ao exercício de outra atividade para a qual não se encontra capacitado e, no âmbito previdenciário, por perder o enquadramento como segurado especial e, por consequência, os benefícios correlatos.

A perda ou o comprometimento da safra na agricultura familiar precisa ser encarada de forma semelhante ao que ocorre com o desemprego do trabalhador urbano, o que lhe assegura o acesso ao benefício social específico denominado seguro-desemprego, regulado pela Lei nº 7.998/1990 e suas alterações subsequentes. O agricultor familiar, ao lidar com as incertezas do clima, não possui amparo específico. Os seguros agrícolas atualmente existentes, embora sejam subsidiados com recursos públicos, ainda não são bem difundidos e possuem regras que acabam por torná-los acessíveis apenas aos grandes e médios produtores rurais e são voltados a proteger o capital investido na atividade¹⁴².

Mesmo a tentativa de adequação das regras do seguro agrícola às peculiaridades da agricultura familiar, por meio da instituição do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar (PROAGRO Mais), não alterou o quadro. Destinado, nos termos do artigo 65-A¹⁴³, da Lei nº. 8.171/1991, a assegurar, primordialmente, a proteção do capital investido na atividade, acabou por também vincular ao custeio rural a garantia de renda mínima da atividade agropecuária prevista no inciso III, do dispositivo legal em apreço, de sorte que, uma vez coberto o capital investido na atividade, não foi garantido ao agricultor familiar a substituição, mesmo parcial, da renda esperada se a safra não tivesse sido comprometida. Logo, promovida a cobertura do custeio, o agricultor familiar ficará sem meios adicionais de subsistência.

¹⁴² Os seguros agrícolas atualmente existentes possuem como foco primordial assegurar a proteção do capital investido pelo produtor na atividade agrícola, sendo, inclusive, gerenciados por seguradoras privadas, que são credenciadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para participarem do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), por meio do qual o poder público oferta auxílio financeiro aos agricultores para a contratação de proteção securitária, mediante subvenção estatal para o custeio de parte do prêmio. Em linha similar opera o PROAGRO (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária), que tem como finalidade garantir “o pagamento das operações de crédito rural de custeio, quando a liquidação destes contratos é dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças sem métodos difundidos de controle que atinjam as lavouras” (MAPA, 2017). À exceção do Garantia-Safra, o modelo de seguro agrícola atualmente existente no país deixa em segundo plano a oferta de meios de subsistência para o agricultor cuja produção restar prejudicada ou inviabilizada. Logo, pode-se dizer que os agricultores familiares que, em geral, não dispõem de poupança para suportar cenários adversos, encontram-se desamparados quando perdem, de forma parcial ou total a safra do período.

¹⁴³ “Art. 65-A. Será operado, no âmbito do PROAGRO, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar - PROAGRO Mais, que assegurará ao agricultor familiar, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional: I - a exoneração de obrigações financeiras relativas a operação de crédito rural de custeio ou de parcelas de investimento, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações; II - a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio ou em investimento rural, quando ocorrerem perdas em virtude dos eventos citados no inciso I; III - a garantia de renda mínima da produção agropecuária vinculada ao custeio rural”.

Na região em que atua a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o seguro Garantia-Safra, ao qual já se fez referência, é mais difundido entre os pequenos agricultores. No entanto, além da limitação territorial do programa, os valores que são pagos ao agricultor familiar se houver comprometimento da produção periódica se encontram aquém do mínimo necessário para assegurar ao trabalhador condições de sobrevivência dignas, haja vista que cada cota paga ao agricultor não alcança o salário mínimo¹⁴⁴. Por isso, quando o exercício da atividade rurícola é inviabilizado por condições alheias à vontade do trabalhador, o afastamento temporário da atividade rurícola é o que pode separar a sobrevivência com um pouco de dignidade da miséria extrema.

Não se discute aqui apenas as situações em que os agricultores familiares, em especial os nordestinos, exercem atividades suplementares na construção civil, por exemplo, entre os meses de outubro e janeiro de cada ano, após o término da colheita da safra. Como os roçados costumam ser preparados a partir do final do mês de janeiro de cada ano à espera do próximo período chuvoso, o afastamento em exame acaba por se enquadrar na exceção prevista na legislação, haja vista que, provavelmente, respeitará o marco legal de 120 dias.

O que se ventila é necessidade de implementação de mecanismos de proteção destinado aos agricultores familiares capazes de ampará-los quando a sua atividade ficar inviabilizada, muitas vezes, durante vários anos. A título de exemplo, a região Nordeste, entre os anos de 2011 e 2019 vivenciou um dos mais longos períodos de estiagem historicamente documentados, com sérios danos para a agricultura familiar, que restou praticamente inviabilizada durante tal período, que abalou, inclusive, a segurança hídrica de grandes cidades da região, como Campina Grande, no Estado da Paraíba, cujo volume do manancial que a abastece chegou a ficar com menos de três por cento de sua capacidade de armazenamento.

Constata-se, portanto, que os agricultores familiares não se encontram tão protegidos em termos previdenciários como se costuma divulgar. Ao contrário, submetem-se a modelo subjetivo e juridicamente inseguro de enquadramento, o que os torna, principalmente nos rincões miseráveis do país, dependentes de favores, muitas vezes prestados por quem já pensa no momento adequado em que exigirá a contrapartida. Logo, correções são reclamadas nesse

¹⁴⁴ A título de exemplo da insuficiência da indenização do Garantia-Safra a ser paga se houver perda ou comprometimento da produção pelos agricultores cobertos por esse programa securitário, a Resolução nº 26/2019, do Comitê Gestor do Garantia-Safra, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estipulou em R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) o valor total a ser pago ao agricultor que tiver perda ou comprometimento da produção durante a safra 2019/2020.

modelo, a fim de que esses trabalhadores possam receber a dignidade e o reconhecimento que lhes vêm sendo negado há séculos.

5.2 PROPOSIÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO FORMATO DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES

O desenho de modelo de inclusão previdenciária voltado aos agricultores familiares ou o aperfeiçoamento do atual pressupõe o enfrentamento de pontos problemáticos já apontados, quais sejam: o subjetivismo no enquadramento, a carência de acompanhamento permanente do segurado ao longo de sua vida laboral e a falta de proteção quando da perda ou comprometimento da safra em decorrência de intempéries climáticas. Essas três lacunas prejudicam a funcionalidade da proteção previdenciária dos agricultores familiares e torna o modelo ineficiente.

A Constituição Federal, em seu artigo 201, estipula que a Previdência Social deve assegurar cobertura em casos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, idade avançada, comprometimento da capacidade laboral durante a gestação e suporte ao cuidado dos filhos mediante o pagamento de benefício específico denominado salário-família. Necessita, ainda, garantir a manutenção dos dependentes nas situações de encarceramento ou morte do segurado, bem como deve ser capaz de prover a proteção do trabalhador em situação de desemprego involuntário. A uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbana e rural, também de extração constitucional (art. 194, parágrafo único, II), impõe a oferta de proteção diante desse quadro mínimo de adversidades, sem prejuízo de sua ampliação, se isso se mostrar financeiramente viável.

Embora se difunda que a inclusão previdenciária dos agricultores familiares é mais benevolente quando comparada à concedida aos demais trabalhadores, por dispensar a comprovação do recolhimento de contribuições como requisito de acesso a conjunto básico de benefícios de renda mensal limitada ao valor do salário mínimo, quando se analisa pragmaticamente o modelo, fica evidenciado que a assertiva não se coaduna com a realidade. De plano, percebe-se a exclusão do desemprego involuntário das perspectivas de cobertura, como se ele não existisse para os agricultores familiares, quando o seu equivalente no campo é a perda ou o comprometimento das safras periódicas, que retira do agricultor as perspectivas de subsistência, pois este público, em geral, não possui poupança da qual possa se socorrer quando a colheita não for a esperada.

Disso decorre que o modelo de inclusão previdenciária, cujas características já foram apontadas, parece não se harmonizar com o texto constitucional por duas razões principais: a primeira, pelo ranço assistencial do formato, quando a intenção do constituinte foi assegurar que ele seria contributivo, embora submetido a bases diferenciadas de financiamento, lastreadas no resultado da comercialização da produção. A segunda, por sua vez, decorre da omissão do legislador ao não assegurar proteção ao agricultor familiar ao se deparar com a perda ou comprometimento da safra, equivalente ao desemprego involuntário do trabalhador urbano. Disso decorrem externalidades negativas que comprometem a proteção previdenciária dos agricultores familiares.

É importante agregar ao debate a questão da eficiência do formato de inclusão previdenciária dos agricultores familiares e isso pressupõe assegurar o alcance do maior número possível de potenciais beneficiários, ao mesmo tempo em que se reduz o espectro de ação de eventuais fraudadores. Para isso, talvez o caminho esteja em buscar soluções simples e práticas, extraídas da observação das vulnerabilidades do modelo, sem a necessidade de substituição integral das regras atuais.

5.2.1 CARACTERIZAÇÃO DO SUBJETIVISMO NO ENQUADRAMENTO PREVIDENCIÁRIO DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Ao apresentarem requerimento de benefício previdenciário, os agricultores familiares não possuem qualquer segurança objetiva quanto à viabilidade do pleito em virtude da falta de critérios uniformes, observados pelo INSS ou pelo Judiciário ao avaliar o enquadramento previdenciário desses trabalhadores. Na ausência de inscrição prévia nos cadastros de segurados e consequente falta de recolhimento de contribuições, resta aos agricultores familiares se submeterem aos percalços burocráticos que precisarão enfrentar para comprovarem que atendem aos requisitos permeados de elevada fluidez para serem considerados segurados especiais.

É quando o agricultor familiar necessita pleitear um benefício que o modelo de inclusão previdenciária que lhe foi destinado evidencia a sua face mais perversa. Orientado pelo pragmatismo cotidiano de Posner, é possível avaliar as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares ao tentar acessar direitos previdenciários. Confira-se.

Além da renda comprometida em virtude da situação na qual se encontra, o trabalhador precisa perambular por diversos órgãos públicos, igrejas, sindicatos e cartórios em busca de documentos que possam ser utilizados como início de prova material. Para isso,

necessitam pagar emolumentos, fotocópias, contribuições sindicais em atraso, custear traslados entre locais diversos e tantas outras despesas que rapidamente exaurem as suas limitadas condições financeiras. Quando não conseguem recorrer ao auxílio de familiares um pouco mais abastados, são compelidos a contrair empréstimos a juros extorsivos ofertados por agiotas ou agenciadores, não raro em troca dos valores atrasados do benefício que vier a ser concedido. Em certas situações, os encargos assumidos são tão elevados que impõem a contratação de empréstimos consignados vinculados à prestação previdenciária obtida, como forma de liquidar dívidas contraídas durante a fase de “preparação dos documentos” para apresentação do requerimento administrativo do benefício ou instrução da demanda judicial.

Reunidos os documentos a serem utilizados como início de prova material junto ao INSS e protocolado o requerimento do benefício, o agricultor familiar passa a aguardar, com ansiedade crescente, a resposta do órgão público, pois nunca é possível saber se o que foi utilizado como prova será considerado suficiente para enquadrá-lo como segurado especial. Neste momento, qualquer tentativa de prognóstico do eventual êxito do trabalhador em sua pretensão poderá fracassar, haja vista que, na ausência de recolhimento de contribuição e de critério objetivo de enquadramento, a sorte do agricultor familiar quanto ao benefício almejado ficará integralmente nas mãos do servidor que avaliará o seu requerimento.

Indeferido o requerimento do benefício pelo INSS, não raras vezes por meio de fundamentação genérica, que deixa o trabalhador sem condições de compreender quais foram as razões que levaram o servidor do INSS a não o enquadrar como segurado especial, restam-lhe dois caminhos: a apresentação de recurso administrativo direcionado a órgão colegiado da administração previdenciária ou o manejo de demanda judicial.

A opção pelo recurso administrativo poderá servir, apenas, para prolongar o martírio do trabalhador, já tão supliciado pela burocracia estatal, uma vez que esses recursos administrativos costumam ter a sua apreciação mais demorada do que o julgamento das demandas ajuizadas no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

A via do ajuizamento de demanda judicial voltada a impugnar o indeferimento do benefício também é incerta quanto às possibilidades de êxito, pois a ausência de segurança a respeito da documentação apresentada ser adequada e suficiente para atender ao requisito de início de prova material contemporânea à carência da prestação reclamada persistirá. Além disso, ao comparecer à audiência para prestar depoimento pessoal e apresentar suas testemunhas, o agricultor também padecerá de forte insegurança a respeito das respostas que

deverá fornecer em relação aos questionamentos apresentados, bem como à maneira como deverá se comportar durante a audiência, a fim de demonstrar que, de fato, é agricultor.

A insegurança quanto ao que responder e como se comportar não significa que o trabalhador esteja imbuído de má-fé e com a intenção de falsear os fatos. O problema é que, como cada juiz acaba por modular previamente um protótipo a respeito das características do agricultor familiar, muitas vezes sem amparo na legislação, o trabalhador, para lograr êxito em sua pretensão necessitará, juntamente com as suas testemunhas, amoldar as suas respostas e comportamento ao que o juiz considera como características universais do agricultor passível de enquadramento previdenciário como segurado especial. Isso introduz a álea como componente desse tipo de processo judicial, com todos os efeitos nocivos decorrentes disso, em afronta direta à segurança jurídica.

O itinerário percorrido pelo agricultor entre o recebimento da comunicação encaminhada pelo INSS, que noticia o indeferimento do benefício e o ajuizamento da demanda judicial, também não é simples. No primeiro momento, sobrevém-lhe o desespero, a angústia por não saber a quem recorrer e o que fará para sobreviver no futuro próximo, pois se reclamou o benefício, é porque se encontra, em geral, incapacitado para o trabalho por doença ou idade avançada. Passado o luto, chega o momento de buscar alternativas. Nesse ínterim, conversou com representantes sindicais, vizinhos, amigos e conhecidos e, após relatar o seu drama, acaba por receber a indicação de procurar certo advogado ou a Defensoria Pública, a fim de ajuizar demanda judicial em busca daquele direito à prestação previdenciária da qual considera ter sido injustamente alijado.

Inicia-se nova perambulação. Ao recorrer à Defensoria Pública, precisará disputar a oferta de atendimento com inúmeros outros vulneráveis sociais que enfrentam os mais variados problemas e buscam os serviços daquela instituição. Esta, por sua vez, possui número de integrantes aquém do necessário para atender a todos os cidadãos que, potencialmente, necessitam dos seus serviços. Diante desse cenário, o agricultor poderá aguardar meses para receber o atendimento inicial e ter a sua demanda analisada e, posteriormente, ajuizada pela Defensoria Pública.

No entanto, não menos sinuoso é o caminho caso o agricultor opte por recorrer aos serviços de advogado privado. O primeiro desafio será encontrar um profissional que aceite a causa e concorde em ser remunerado pelos seus serviços apenas se obtiver êxito na demanda, uma vez que o agricultor familiar, normalmente, não dispõe de recursos para contratar advogado mediante o pagamento prévio de honorários. O contato inicial entre o advogado e o

agricultor costuma ser estabelecido com a participação de agenciadores, que também buscam auferir alguma vantagem financeira pela prestação desse serviço de intermediação. Logo, como resultado de todos os dispêndios financeiros nos quais já incorreu desde o momento em que iniciou o périplo em busca do benefício, o agricultor, possivelmente, já terá acumulado dívidas acentuadas, do que resultará que os eventuais valores atrasados que virá a receber se obtiver êxito na demanda já podem não comportar a liquidação do passivo contraído, o que o levará a comprometer parte da renda futura do benefício, mediante a contratação de empréstimos consignados.

Após encontrar um advogado ou defensor público para patrocinar a demanda¹⁴⁵, novamente o agricultor se depara com o fator insegurança, desta vez no âmbito judicial, decorrente da ausência de padrões objetivos seguidos de maneira uniforme pelos juízes na apreciação das demandas envolvendo essa matéria, não obstante as tentativas de uniformização jurisprudencial já empreendidas, sem maiores repercussões em termos de segurança jurídica até o momento, principalmente porque envolve critérios de valoração de prova difíceis de padronizar¹⁴⁶.

Talvez seja por isso que, após lograr êxito na obtenção do benefício, o agricultor costume externar espírito de gratidão que não se verifica entre os demais segurados quando logram êxito em seus pleitos. É que o modelo previdenciário que lhe foi destinado é tão subjetivo e inseguro que a tensão produzida pela incerteza no tocante às suas possibilidades de êxito tendem a produzir sentimento de ansiedade cujo alívio que acompanha a obtenção do benefício faz com ele seja visto mais como uma benesse concedida pelo Estado após a

¹⁴⁵ No âmbito dos Juizados Especiais Federais, criados com fundamento nas Leis nº 9.099/1995 e 10.259/2001, é possível também o ajuizamento de demandas sem assistência técnica de advogado ou defensor público. Para isso, o interessado deve se dirigir até o balcão de atendimento fixo ou itinerante da unidade jurisdicional e fazer o relato de sua pretensão, que será reduzido a termo pelo servidor que o atender. Na mesma oportunidade, deve apresentar os documentos que fundamentam a sua pretensão. No entanto, caso tenha interesse em recorrer da sentença que lhe for, eventualmente, desfavorável, deverá fazê-lo por meio de advogado, o que torna a prestação jurisdicional simplificada desses juizados incompleta pois, o ideal, seria que a parte pudesse apresentar todos os recursos possíveis por meio de atermção, sem a necessidade de contratação de advogado ou de recurso aos serviços de defensor público.

¹⁴⁶ O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, já buscou uniformizar entendimentos a respeito de critérios de julgamento para o enquadramento de agricultores como segurados especiais, valendo-se, para isso, inclusive, da sistemática dos recursos repetitivos. Cita-se, exemplificativamente, o Recurso Especial nº 1354908/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julgado pela Primeira Seção daquela Corte em 09/09/2015, no qual ficou assentado que o agricultor precisa se encontrar trabalhando na atividade rural quando do requerimento do benefício de aposentadoria por idade como segurado especial. Merece ser mencionado também o Recurso Especial nº 1348633/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, também julgado pela Primeira Seção daquele tribunal em 28/08/2013, por meio do qual foi firmado o entendimento de que é possível o reconhecimento de tempo de atividade rural anterior ao documento mais antigo acostado aos autos, desde que amparado em convincente prova testemunhal, colhida sob contraditório.

intervenção de algumas pessoas de “bom coração” do que, propriamente, como a conquista de um direito.

É difícil transcrever com exatidão todos os sentimentos e a insegurança dos agricultores familiares quanto a sua proteção previdenciária. Como restou documentado a partir da pesquisa empreendida em processos judiciais que tramitaram perante o Juizado Especial Federal de Campina Grande-PB, objeto do terceiro capítulo desta tese, o agricultor não sabe propriamente o que deve fazer ao longo de sua vida laboral, a fim de assegurar o acesso a benefício previdenciário quando se deparar com alguma situação que comprometa a sua capacidade para o trabalho. A associação entre a filiação sindical e o correspondente pagamento de contribuições a tais entidades é crença ainda bastante difundida entre os agricultores familiares. No exercício da atividade profissional como juiz federal do autor desta tese, constatou-se que, inúmeras vezes, os candidatos a benefícios como agricultores familiares informam em seus depoimentos pessoais que “pagam o sindicato” e que “isso já faz muito tempo”, como se aquelas contribuições representassem a garantia do seu enquadramento previdenciário, às quais se agarram como tábua de salvação na qual buscam amparo em face da subjetividade que permeia o enquadramento previdenciário em questão.

Os agricultores familiares são os maiores prejudicados com a falta de critérios objetivos aplicáveis ao seu enquadramento previdenciário. A dispensa de comprovação do recolhimento de contribuições para o acesso a benefícios previdenciários, que se costuma difundir como algo que facilita o acolhimento previdenciário desses trabalhadores em reconhecimento ao quadro de exclusão a que foram submetidos ao longo da história, descortina-se como discurso falacioso quando confrontado com toda a humilhação, ansiedade e incerteza a que são submetidos quando buscam acessar esses benefícios.

Por isso, é importante desmistificar a falácia de que o modelo atual protege os agricultores familiares, quando ele não traz a segurança de que serão acolhidos pela Previdência Social quando precisarem dela. Para contornar esse cenário desalentador, é fundamental formalizar o sistema, a fim de torná-lo mais objetivo quanto ao enquadramento previdenciário, com redução das incertezas e da consequente judicialização excessiva.

5.3 PROPOSTAS PARA REFORMULAR O ENQUADRAMENTO PREVIDENCIÁRIO DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Enfrentar o subjetivismo que atualmente impera no enquadramento dos agricultores familiares como segurados especiais não é tão difícil. Basta, inicialmente, que se tenha vontade e disposição para implementar algumas medidas, como as que se passa a indicar.

O primeiro ponto a ser enfrentado é o da coincidência que atualmente existe entre o momento de inscrição do agricultor familiar junto à Previdência Social e a apresentação do requerimento de um benefício. Como não existe acompanhamento da vida laboral dos segurados especiais, a existência do agricultor familiar é ignorada pelo INSS até o momento em que ele comparece a um dos seus postos de atendimento para pleitear um benefício previdenciário. Nesta oportunidade, exige-se que ele comprove o exercício de atividade rurícola individualmente ou em regime de economia familiar durante a carência do benefício, o que o submete a todo o périplo já descrito acima em busca de documentos que atendam a essa exigência.

É necessário, portanto, que os agricultores familiares sejam levados a compreender que o INSS não é posto de distribuição de benefícios e sim o gestor de seguro social cujo relacionamento entre ele e o trabalhador deve existir desde o início da vida laboral, tal como muitos deles ainda enxergam no sindicato rural, como resquício dos antigos benefícios assistenciais concedidos pelo FUNRURAL antes da Constituição de 1988, cuja participação das entidades sindicais no processo de concessão era bem evidente.

Para romper com a coincidência entre a inscrição e o requerimento do benefício, é fundamental o cadastramento dos agricultores familiares pela Previdência Social. Embora essa medida imprescindível para a funcionalidade e objetivação do modelo de acolhimento previdenciário dos segurados especiais já tenha sido tentada em algumas oportunidades, sendo a última delas disciplinada pela Lei nº 13.846/2019, que introduziu alterações na Lei nº 8.213/1991, o que se verifica é que todas as anteriores foram deixadas de lado e não existe nenhuma perspectiva que se leve a acreditar que a atual terá melhor sorte.

Sem o cadastramento dos agricultores familiares, não há como saber, antes do comparecimento do trabalhador ao INSS para requerer um benefício, se ele exerce atividade rurícola em condições que legitimam o seu enquadramento como segurado especial. Para isso, é fundamental a unificação dos cadastros governamentais existentes em todos os entes da federação. Atualmente, a título de exemplo, já existe o cadastro de agricultores familiares constituído a partir da emissão da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), de que trata o artigo 2º, II, da Lei nº 12.188/2010. Além disso, os municípios costumam conceder periodicamente algum tipo de auxílio aos rurícolas, mediante o fornecimento de serviços como corte de terra ou entrega de sementes para o plantio. Pode-se mencionar, também, o cadastro de agricultores para fins de acompanhamento da imunização dos rebanhos contra doenças como a febre aftosa; o cadastro de agricultores para fins de fornecimento de produtos para a alimentação escolar¹⁴⁷; o cadastro de beneficiários potenciais e os já contemplados com obras de convivência com a seca e tantos outros programas governamentais, o que dificulta a enumeração exaustiva.

Observa-se, por consequência, que o cadastramento dos agricultores familiares pela Previdência Social já poderia partir do conjunto de cadastros mantido por órgãos públicos¹⁴⁸, cuja abrangência pode alcançar a quase totalidade desses trabalhadores, desde que realizado criterioso tratamento dos dados já disponíveis, o que não se mostra difícil com a utilização de recursos de informática e inteligência artificial atualmente existentes. Depreende-se, portanto, que não se sustenta o argumento de invisibilidade do público rural como justificativa para não se levar adiante o seu cadastramento amplo, haja vista que praticamente todos os agricultores, de alguma forma, já integra pelo menos um dos diversos cadastros públicos existentes.

Outro caminho viável seria a utilização do censo agropecuário realizado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo último foi realizado em 2017. Como os pesquisadores, durante a coleta dos dados, realizam o levantamento amplo das atividades rurais, seria possível o aproveitamento da oportunidade para a coleta das informações necessárias ao cadastramento dos segurados especiais sem que eles sequer precisassem sair de suas residências, o que tornaria o cadastro até mais confiável.

O cadastramento dos agricultores familiares, para fins previdenciários, é possível e relativamente fácil, o que sinaliza que a inércia em concretizá-lo decorre da falta de vontade

¹⁴⁷ O artigo 14, §1º, da Lei nº 11.947/2009, dispõe que: “Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria”.

¹⁴⁸ A utilização de dados constantes de cadastros de órgãos público federais, estaduais, distritais e municipais para fins previdenciários possui precedente normativo, não sendo, portanto, novidade. Pode-se mencionar, por exemplo, o disposto no artigo 67, da Lei nº 8.212/1991, cuja redação é a seguinte: “Até que seja implantado o Cadastro Nacional do Trabalhador-CNT, as instituições e órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, detentores de cadastros de empresas e de contribuintes em geral, deverão colocar à disposição do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, mediante a realização de convênios, todos os dados necessários à permanente atualização dos cadastros da Previdência Social”. Trata-se, portanto, de medida eficaz para a formação do cadastro de segurados especiais que ora se defende, cuja viabilidade encontra respaldo legislativo.

do poder público em levá-lo adiante, corroborando a hipótese de que existem interesses não republicanos em manter o cenário atual de insegurança jurídica e subjetivismo no enquadramento previdenciário dos agricultores familiares.

Nesse contexto, é importante frisar que a estrutura agrária brasileira foi responsável por deixar os trabalhadores rurais em situação de abandono durante décadas, sustentando a conjuntura social que ficou conhecida como “coronelismo”. Fundamentado numa aliança informal entre os diversos níveis de governo e a elite retrógrada do campo, o “coronelismo” foi responsável por manter, durante muito tempo, o atraso no meio rural. Por meio do domínio exercido sobre os trabalhadores rurais, os chefes políticos locais, conhecidos como “coronéis”, assumiam a responsabilidade por assegurar aos seus aliados os votos da população camponesa que habitava as suas áreas de influência, em troca do controle sobre os serviços públicos e recursos destinados aos municípios.

Com isso, durante décadas, o Brasil se viu preso ao círculo vicioso no qual a elite atrasada do campo travou o desenvolvimento industrial do país, a exercer com mão de ferro o controle sobre os pequenos agricultores, que somente obtinham êxito no acesso a serviços públicos mediante a concessão de favores do chefe político da localidade, que atuava como verdadeiro senhor feudal tupiniquim. É por isso que Leal (2012, p. 238), que estudou a fundo o fenômeno do “coronelismo”, vaticinou que a sua superação somente seria possível mediante profunda alteração na estrutura agrária, ao que se acrescenta a necessidade de ruptura com o patrimonialismo — compreendido como a visão de alguns agentes públicos e seus agregados que enxergam os bens estatais como extensão do seu patrimônio pessoal — e que ainda impera no Brasil, em especial nas regiões economicamente mais atrasadas.

A forma de comprovação da qualidade de segurado especial, para fins de acesso aos benefícios previdenciários devidos aos agricultores familiares ainda guarda traços da troca de favores que prevaleceu durante o período dos “antigos coronéis”. Os mecanismos de comprovação do exercício da atividade rurícola, durante o período de carência do benefício pretendido, continuam a impor ao agricultor familiar a necessidade de recorrer “a favores” prestados por políticos locais, proprietários de terras, representantes sindicais e outros que, em troca da documentação fornecida ou das declarações prestadas, esperam contrapartidas do beneficiário, em cenário semelhante ao verificado no auge do “coronelismo”, em que o acesso à maioria dos serviços públicos dependia da interferência do grande latifundiário que exercia influência política na região e convertia o acesso a direitos em benesses direcionadas aos “apadrinhados”.

Evidencia-se, portanto, que a ausência da necessidade de comprovar recolhimentos de contribuições previdenciárias pelos agricultores familiares para terem acesso a benefícios, em vez de ser instrumento de inclusão desses trabalhadores, constitui-se, ao contrário, em mecanismo de perpetuação de laços de servilismo e exploração que há muito já deveriam se encontrar erradicados do país.

A impossibilidade de fixação de contribuição periódica, de valor simbólico, como forma de assegurar o enquadramento do agricultor familiar na categoria de segurado especial e introduzir mecanismo que traga mais formalidade ao sistema, não é argumento convincente. Com fundamento nele, defende-se que a atividade rural desenvolvida por esses trabalhadores gera rendimentos sazonais, o que os impossibilita de efetivar o recolhimento mensal de contribuições (BERWANGER, 2011, p. 163). Embora a parte final do argumento pareça consistente — uma vez que os rendimentos dos agricultores familiares costumam variar ao longo do ano, sendo maiores nos períodos de safra, quando se viabiliza a comercialização da parte excedente da produção — não parece ser de difícil implementação o recolhimento anual de contribuição simbólica destinada ao custeio da Seguridade Social, ainda que apenas voltada a formalizar a relação previdenciária dos agricultores familiares.

Durante a pesquisa documental empreendida em processos que tramitaram perante o Juizado Especial Federal de Campina Grande, objeto da terceira parte desta tese, restou demonstrado que é bem difundido entre os agricultores familiares a compreensão de que a filiação ao sindicato rural representa a garantia de acesso aos benefícios previdenciários que a legislação lhes assegura. Em função disso, muitos deles passam anos recolhendo contribuições mensais para essas entidades sindicais que, na região pesquisada, costumam ser estabelecidas em valor igual ou próximo ao percentual de 2% do salário mínimo. Logo, se existe esta fidelidade de recolhimento de contribuições em favor de sindicatos rurais, até mesmo o argumento de inviabilidade da fixação de contribuição periódica mensal a ser suportada pelos agricultores familiares resta fragilizado.

Cabe também ressaltar que o Juizado Especial Federal de Campina Grande abarca em sua jurisdição municípios pobres, integrantes do Estado da Paraíba, ente da federação que possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo quando comparado ao de outros estados, conforme já ressaltado. Portanto, se a imposição de contribuição mensal nestes municípios já não seria objeto de maiores transtornos, haja vista que os agricultores familiares já costumam pagar regularmente contribuições sindicais, não se enxergam maiores

dificuldades em adotar o modelo quando se dirige o olhar para outras regiões mais prósperas do país.

O pagamento da taxa de adesão de responsabilidade do agricultor familiar, quando selecionado para participar do Programa Garantia-Safra, também já abordado nesta tese, representa outro indício de que a criação de contribuição periódica obrigatória destinada ao custeio da Seguridade Social, a ser arcada pelos segurados especiais, é viável. Quando selecionados para aderir ao programa, que abarca, apenas, os municípios mais afetados por estiagens periódicas, os agricultores selecionados efetivam o recolhimento da parcela de adesão ao seguro, não havendo indicadores de desistência considerável de contemplados após a seleção. Isso porque eles almejam o recebimento da indenização devida em caso de comprometimento da produção, que não poderá ser paga se a parte do prêmio, de responsabilidade do agricultor, não houver sido quitada.

Logo, se a perspectiva de recebimento da indenização prometida pelo Garantia-Safra incentiva o pagamento da taxa de adesão de responsabilidade do agricultor, estímulo semelhante pode ser utilizado no âmbito da previdência social, principalmente se o risco de comprometimento da safra esperada passar a ser coberto por benefício previdenciário específico destinado aos agricultores familiares. Com isso, a pretensão do agricultor de assegurar o acesso a renda mínima diante da incerteza quanto ao resultado da safra trará como consequência a introdução de mecanismo de formalidade no enquadramento previdenciário desse trabalhador. Isso gerará cenário *Pareto-eficiente*, pois a melhoria na situação previdenciária do agricultor familiar terá igual contrapartida no aperfeiçoamento do modelo previdenciário que lhe é destinado, sem gerar externalidade negativa, que reclamaria contrapartida reparatória, de acordo com o *critério Kaldor-Hicks*.

A incerteza, como sublinha Posner (2007, p. 59), representa “[...] uma fonte de gastos e ineficácia”. Quando se agrega insegurança jurídica, como ocorre no enquadramento previdenciário dos agricultores familiares, chega-se à conclusão de que o modelo atual é ineficiente. O cadastramento e o estabelecimento de contribuição periódica, de valor simbólico, a ser arcada pelos agricultores familiares, é o caminho que parece adequado para extirpar o subjetivismo e a insegurança jurídica vivenciada por eles no tocante à sua situação previdenciária.

O êxito na realização do cadastramento dos agricultores familiares para fins previdenciários depende da utilização de incentivos adequados que podem ser monetários ou não, como ressalta Rodrigues (2007, p. 37), pois, como ele sublinha, o que “[...] interessa à

Economia é perceber quais os incentivos a que as pessoas reagem e como é que lhes reagem [sic]”. A transformação da perda ou comprometimento da produção em risco social coberto pelas regras previdenciárias voltadas aos agricultores familiares constitui incentivo que pode não somente facilitar, mas ser o diferencial entre o sucesso e o fracasso do cadastramento previdenciário amplo desse público. Explica-se.

Embora existam atualmente diversos cadastros públicos de agricultores familiares que podem ser aproveitados para a formação do cadastro previdenciário, conforme já se abordou, somente com a participação ativa dos segurados na formação e, principalmente, na atualização dele, é que se lhe poderá atribuir confiabilidade perene, pois o cadastramento inicial representa a situação apurada no momento em que os dados são coletados, de sorte que a falta de atualização pode rapidamente torná-lo obsoleto.

A incorporação do risco de perda ou comprometimento da produção como fato gerador de benefício específico, com a exigência de renovação, pelo agricultor, de suas informações cadastrais anualmente, comprovando que ainda atende aos requisitos legais que viabilizam o seu enquadramento como segurado especial, irá incentivá-los a colaborar com a atualização cadastral periódica, pois da mesma forma que a ameaça de desemprego inquieta o trabalhador urbano, o prejuízo no tocante à safra esperada produz igual sentimento no agricultor familiar.

A adesão dos agricultores familiares ao Garantia-Safra nas regiões abrangidas pelo programa comprova que o acesso a benefício capaz de assegurar renda mínima se a colheita não for a esperada incentiva os potenciais beneficiários a promoverem a atualização cadastral pois, anualmente, os agricultores familiares recorrem aos órgãos públicos responsáveis pela gestão do cadastro, a fim de aderirem ao Garantia-Safra, efetivando, quando selecionados pelo programa, o pagamento da taxa correspondente¹⁴⁹.

O interesse de participação dos agricultores familiares no Garantia-Safra os mobiliza em virtude da perspectiva de cobertura de risco social que eles consideram mais palpável, pois do êxito da colheita depende a sua sobrevivência no momento, enquanto os benefícios previdenciários típicos são associados, em seu imaginário, a doenças incapacitantes ou a velhice o que, dependendo da idade e saúde do trabalhador, são vistas em horizonte longínquo, de forma que a convocação para cadastramento previdenciário levando em consideração o leque de benefícios previdenciários atualmente ofertado pela legislação

¹⁴⁹ O valor da taxa de adesão ao Garantia-Safra corresponde, de acordo com o artigo 11, III, do Decreto nº 4.962/2004, ao percentual de 2% do valor da previsão do benefício anual a ser pago se houver perda ou comprometimento da safra.

acabará por não ter o mesmo apelo que teria se os riscos inerentes à colheita passassem a ser objeto de cobertura por benefício específico.

O êxito da imposição normativa de deveres depende, como ressalta Raz (2012, p. 301), do destinatário da obrigação ser convencido de que ela se destina a proteger direitos ou facilitar o seu exercício. Dessa forma, se o agricultor familiar enxergar no cadastramento previdenciário a perspectiva de proteção contra risco palpável e de ocorrência possível em horizonte próximo, independentemente de sua idade e condições de saúde, a sua adesão a esse cadastro e o comprometimento com a sua atualização periódica será o comportamento esperado. O estímulo adequado para isso é a estruturação de regras que assegurem benefício específico, que oferte proteção se a safra periódica for comprometida.

A introdução de contribuição periódica, a ser arcada pelos agricultores familiares, destinada à manutenção da qualidade de segurado especial, representa passo adicional para tornar mais objetiva a identificação de quem integra ou não tal categoria de segurado, formalizando o sistema e facilitando o acesso aos benefícios previdenciários. Como já foi referido, o comportamento de parte considerável desses trabalhadores quanto ao recolhimento de contribuições sindicais e pagamento da taxa de adesão ao Garantia-Safra, depõe contra os argumentos de quem sustenta não ser possível a adoção do caminho da exigência contributiva para esses segurados.

A Constituição Federal de 1988, desde a versão original do texto, deixou claro que os agricultores familiares, assim como os pescadores artesanais, foram agregados ao sistema previdenciário, cuja filiação demanda o recolhimento de contribuição obrigatória, embora tenha utilizado o resultado da comercialização da produção como base tributável, que, consoante já foi destacado, tem a viabilidade questionada desde a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/1963). O acesso a benefícios previdenciários pelos agricultores familiares com fundamento, apenas, na comprovação do exercício da atividade, recebeu amparo legal após a regulamentação do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social disciplinado pela Lei nº 8.213/1991, que, neste ponto, é de constitucionalidade duvidosa, haja vista que viabiliza a concessão de benefício previdenciário sem a adesão do trabalhador à base contributiva de sua responsabilidade, introduzindo modelo com formato assistencial no âmbito da Previdência Social.

Se a sustentação constitucional do enquadramento previdenciário do agricultor familiar com fundamento, apenas, no exercício da atividade rural durante o período de carência da prestação pretendida é frágil, o argumento pragmático de que a sazonalidade de

rendimentos inerente à atividade inviabiliza a introdução de contribuições periódicas de responsabilidade desses trabalhadores, também não se sustenta.

Ao se fazer análise pragmática, como ensina Posner (2007, p. 520), é preciso que se afaste “a discussão das questões semânticas e metafísicas” e que se busque a aproximação com “questões factuais e empíricas”, consoante se vem buscando ao longo desta tese. No caso dos agricultores familiares, o que os fatos evidenciam é que eles, em sua maioria, recolhem durante longos períodos contribuições mensais em favor de entidades sindicais na esperança de que isso lhes assegure o acesso a benefícios previdenciários. Além disso, quando selecionados para participar de programa governamental que promete a concessão de renda mínima em caso de perda ou comprometimento da produção, eles pagam a taxa de adesão de sua responsabilidade, pois vislumbram que isso será a garantia de que, em lhes faltando a colheita, terão acesso a algum rendimento quando não puderem contar com os frutos do seu trabalho. Logo, o argumento de impossibilidade de modelo previdenciário contributivo para os agricultores familiares é teórico, enquanto elementos factuais apontam em sentido contrário.

A introdução da exigência de contribuição periódica dos agricultores familiares para a Seguridade Social não deve ter como finalidade assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, haja vista que não se tem notícia da existência de modelo previdenciário no mundo, que tenha alcançado sucesso em incorporar a maior parte dos agricultores familiares, sem a participação de forte subsídio governamental ou provido por contribuintes pertencentes a outras categorias de segurados. A finalidade da exigência de contribuição simbólica desses trabalhadores tem como objetivo, consoante ressaltou Porto (2019, p. 84-85), agregar formalidade ao sistema e inibir as fraudes, ao que se acrescenta, conceder dignidade ao agricultor, a fim de que, ao requerer um benefício, não tenha a necessidade de recorrer a “favores” e suportar a incerteza quanto a suficiência ou não dos documentos apresentados ao INSS ou em juízo, bem como terem sido adequadas ou não as impressões pessoais transmitidas ao agente estatal que o atendeu quando do requerimento ou da audiência judicial.

Reconhece-se que a imposição de contribuição mensal, ainda que de valor simbólico, pode dificultar a adesão dos agricultores familiares a longo prazo, pois, não raro, eles residem em localidades isoladas e não costumam se deslocar com frequência aos núcleos urbanos. No entanto, da mesma forma que os agricultores familiares selecionados pelo Garantia-Safra efetivam o pagamento da taxa de adesão anual ao programa, poderia ser estabelecido um valor simbólico anual, a ser pago pelo agricultor familiar integrante do cadastro

previdenciário, que, antes da emissão do boleto para pagamento dessa contribuição, teria a obrigação acessória de atualizar o seu cadastro, com informações relativas, por exemplo, à área plantada no período, local no qual desenvolveu a atividade durante o ano anterior, composição do grupo familiar etc.

A contribuição que ora se defende não tem como finalidade viabilizar o custeio ou combater resultados negativos nas contas da Previdência Social, pois, como já ressaltado, a concessão de subsídios para o financiamento de benefícios em favor dos agricultores familiares é necessária, sob pena de exclusão da maior parte deles da proteção previdenciária, deixando-lhes, como alternativa, o amparo da Assistência Social, que tem a condição de miserabilidade como um dos critérios de concessão do benefício, fazendo com que o agricultor familiar que obteve algum êxito econômico como fruto do seu trabalho ao longo da vida fique sem qualquer alternativa de proteção na velhice ou enfermidade.

O que se propõe é a introdução de maior formalidade ao sistema de proteção previdenciária destinado aos agricultores familiares por meio do cadastramento amplo dos segurados e de contribuição simbólica anual, incentivada pela introdução, no conjunto de benefícios, de prestação destinada a amparar o trabalhador em caso de perda ou comprometimento da safra periódica. Defende-se que esse benefício específico substitua os programas de natureza securitária atualmente existentes, como o Garantia-Safra, trazendo para o âmbito previdenciário a proteção contra o risco de comprometimento da subsistência do agricultor familiar em decorrência dos potenciais problemas aos quais as safras se encontram expostas.

A introdução de benefício voltado a oferecer proteção contra os riscos de comprometimento da safra dos agricultores familiares encontra amparo constitucional. O artigo 201, III, da Constituição, assegura a oferta de proteção pela previdência social contra o desemprego involuntário. Mediante interpretação analógica, pode-se concluir que a perda ou o comprometimento da safra do agricultor familiar equivale ao desemprego involuntário do trabalhador urbano, pois da mesma forma que este último dispõe, apenas, de sua mão de obra para ofertar ao mercado de trabalho como forma de prover a subsistência, o agricultor familiar depende do resultado das safras periódicas para alimentar a família. Logo, quando a safra é perdida ou prejudicada, o único meio de subsistência de que, em regra, dispõe, deixa de existir.

O financiamento de benefício específico, de natureza previdenciária, destinado a proteger os agricultores familiares contra os riscos inerentes ao comprometimento das safras

periódicas demandará subsídio do poder público. Para isso, seria possível adaptar o modelo de financiamento atualmente utilizado pelo Programa Garantia-Safra¹⁵⁰, como forma de angariar os recursos necessários ao pagamento dessa prestação específica, sem comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme exigência do *caput* do artigo 201, da Constituição Federal.

A introdução do benefício proteção-safra exigirá a adaptação do modelo de financiamento da Seguridade Social no ponto específico dos benefícios destinados aos agricultores familiares, sendo os Estados e Municípios chamados a participar do seu custeio ao lado da União. No entanto, é bom ressaltar que isso já é feito atualmente no âmbito do seguro Garantia-Safra, que alcança alguns dos municípios com as menores disponibilidades financeiras da federação, como aqueles sediados no Sertão Nordeste. Logo, se eles conseguem ofertar contrapartida financeira para a constituição do Fundo Garantia-Safra, não há por que duvidar que os demais Estados e Municípios também possam contribuir para o custeio do benefício proposto.

Além disso, não deixa de ser importante destacar que haverá participação financeira, embora simbólica, dos agricultores familiares, cujo volume arrecadado será fonte adicional de custeio do benefício proteção-safra. Portanto, ao comparar o cenário de financiamento atual — no qual o recolhimento de contribuições previdenciárias pelos segurados especiais é praticamente fictício — com o proposto, pode-se sustentar que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime estará mais bem resguardado.

Também merece ser ressaltado que a introdução de maior formalidade ao enquadramento dos agricultores familiares no sistema previdenciário terá o reflexo importante de combater o *free-rider effect* ou efeito carona, haja vista que será mais difícil a incorporação ao sistema e a concessão de benefícios a quem não seja agricultor familiar, o que torna o modelo mais capacitado para coibir fraudes.

A participação dos agricultores familiares nesse formato de previdência ora proposto — fundado na formalidade mediante cadastramento com atualização periódica, recolhimento de contribuição anual simbólica e participação incentivada pela promessa de concessão de renda mínima em caso de perda ou comprometimento da produção — tende a ter melhores perspectivas de êxito do que o modelo atual.

¹⁵⁰ O pagamento dos benefícios providos no âmbito do Garantia-Safra é assegurado pelos recursos alocados no Fundo Garantia-Safra. De acordo com o disposto no artigo 2º, da Lei nº 10.420/2002, esses recursos advêm das seguintes fontes: contribuição individual do agricultor familiar, contribuições anuais dos Estados e Municípios que aderirem ao Programa e recursos da União direcionados ao seu financiamento. A eles são acrescentados os resultados financeiros provenientes das suas aplicações.

O ser humano, como destaca Posner (2007, p. 473), busca maximizar racionalmente a sua satisfação. Com isso em vista, a possibilidade de obtenção de renda mínima se a safra for prejudicada constituirá forte incentivo para que o agricultor familiar deixe de encarar a Previdência Social — representada em seu imaginário pelo posto local do INSS, como repartição pública destinada ao atendimento de doentes e idosos — e passe a considerá-la como parceira ao longo da vida laboral, assim como acontece com as secretarias de agricultura dos municípios e empresas de assistência técnica, responsáveis por gerenciar programas governamentais mais presentes no cotidiano do agricultor familiar, como a imunização de animais, entrega de sementes para o plantio, disponibilização de tratores para auxiliar no cultivo da terra e outras medidas similares.

A partir de visão orientada pelo pragmatismo cotidiano de matriz posneriana, constata-se que as regras de proteção previdenciária atualmente aplicadas aos agricultores familiares é fonte de insegurança para os seus destinatários. A aparente vantagem decorrente da dispensa da comprovação de recolhimento de contribuições para acessar alguns benefícios, mediante a comprovação do exercício de atividade rural durante o período de carência da prestação tem servido mais para estimular fraudes e submeter o agricultor à dependência de “favores” de terceiros do que se convertido em instrumento eficaz de incorporação desses trabalhadores à Previdência Social. Acrescenta-se a isso, como consequência, o elemento judicialização do modelo.

Os custos envolvendo a judicialização dos benefícios previdenciários prometidos aos agricultores familiares, em decorrência do subjetivismo presente no enquadramento desses trabalhadores na categoria de segurados especiais, não é questão secundária. O volume acentuado de demandas em torno dessa matéria e a especialização de estruturas judiciárias dedicadas, quase exclusivamente, ao julgamento do tema, demonstra o tamanho do problema decorrente deste modelo presente na Lei nº 8.213/1991. Dessa forma, quando computados o volume de recursos aplicado ao financiamento de estruturas judiciárias voltadas ao julgamento destas demandas previdenciárias, chega-se à conclusão de que este modelo, não somente é imperfeito, mas também excessivamente oneroso¹⁵¹. Logo, se reduzida a

¹⁵¹ Embora não se disponha de dados exatos a respeito dos custos envolvidos no financiamento de estruturas judiciárias voltadas ao julgamento das demandas relativas à concessão de benefícios previdenciários aos agricultores familiares, a situação vivenciada pelo Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB), que foi objeto de pesquisa documental realizada para a elaboração desta tese, presta-se a iluminar a questão. Os dados levantados e apresentados no terceiro capítulo, demonstram que do volume processual da unidade, o percentual razoavelmente estável ao longo dos anos de 42,49% dos processos ajuizados aborda questões relativas a benefícios previdenciários devidos a agricultores familiares. Por indução, acredita-se que situação similar ocorre

judicialização e mitigadas as fraudes, economiza-se volume de recursos considerável, que poderá ser aplicado ao custeio do benefício de proteção-safra acima proposto e talvez possa até mesmo equacionar o problema do subfinanciamento da parte rural do Regime Geral de Previdência Social.

Além disso, a dignidade do agricultor familiar não pode deixar de ser levada em conta. O subjetivismo que atualmente impera no enquadramento previdenciário desses trabalhadores é psicologicamente danoso, por deixá-lo inseguro quanto às regras que precisa atender para lograr êxito em sua pretensão e os faz depender de “favores” de terceiros para produzir a documentação a ser apresentada ao INSS, em relação à qual ele não tem qualquer certeza se aquela prova documental será considerada satisfatória por quem analisar o seu pedido.

O custo financeiro e moral arcado pelo agricultor familiar para ter acesso a prestações previdenciárias sem a necessidade de comprovar o recolhimento de contribuições, é elevado. Entre pagar uma contribuição simbólica anual de cinquenta reais, por exemplo, associada à obrigação acessória de atualizar informações cadastrais periodicamente ou, do contrário, submeter-se à insegurança quanto ao enquadramento previdenciário a que ele se expõe atualmente, é muito provável que o trabalhador, se devidamente orientado, escolha a primeira opção.

Nesse ponto, cabe sublinhar que é bastante difundida a exigência, por entidades sindicais, do pagamento de contribuições associativas em atraso antes do fornecimento de declaração ou de algum outro documento que o agricultor necessite para utilização como início de prova material referente à sua condição de segurado especial. Esses valores em atraso, a depender do período considerado, pode alcançar montantes significativos, que são reclamados do trabalhador em quota única ou parcelada durante vários meses antes do fornecimento do documento que ele precisa, o que constitui mais um fator a onerar o agricultor quando do requerimento de um dos benefícios previdenciários a que tem direito. Isso deixa mais evidente que o vácuo aberto pela dispensa do recolhimento de contribuições previdenciárias pelos agricultores familiares é preenchido pela apropriação desses recursos por entidades diversas que, muitas vezes, são as mesmas que sustentam a versão da impossibilidade de introdução de qualquer exigência contributiva como requisito de incorporação do agricultor familiar à Previdência Social.

Logo, o que realmente falta é a intenção real de se conceder aos agricultores familiares alternativa previdenciária que lhes proporcione emancipação. Não depender de “favores” para acessar direitos previdenciários é o caminho que os agricultores familiares escolherão, se forem devidamente informados de como proceder e se essa alternativa lhes for concedida, pois o enquadramento na categoria de segurado especial, no modelo previdenciário vigente, é fonte de angústia, exclusão e comprometimento da dignidade desses trabalhadores.

CONCLUSÕES

A economia brasileira, desde a fase colonial até meados do século XX, fundamentou-se na atividade agrícola. Isso, no entanto, não representou para os rurícolas melhor ou igual tratamento comparado aos trabalhadores urbanos, quando se discute o acesso a políticas públicas. Em matéria previdenciária, os trabalhadores rurais somente foram lembrados com cerca de quarenta anos de atraso em relação aos urbanos. Ainda assim, o formato previdenciário-assistencial provido pelas regras do Estatuto do Trabalhador Rural, ao contrário do esperado, não trouxe avanços significativos, uma vez que o modelo de custeio adotado foi incapaz de fornecer lastro financeiro aos benefícios prometidos. Somente após a estruturação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural pela Lei Complementar nº 11/1971 esses trabalhadores puderam ter acesso, em larga escala, aos benefícios assegurados pela legislação, embora as prestações tivessem como teto o valor equivalente a meio salário mínimo e fossem restritas a um dos membros do grupo familiar.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir os trabalhadores rurais no sistema previdenciário em condições de igualdade com os segurados urbanos, embora sujeitos a modelo contributivo diferenciado para o custeio da Seguridade Social. A regulamentação dos planos de custeio e de benefícios no âmbito do RGPS, promovida, respectivamente, pelas Leis nº. 8.212/1991 e nº. 8.213/1991, visou concretizar as regras de proteção previdenciária presentes na Carta de 1988. Os agricultores familiares foram incorporados em categoria específica de segurados, denominados de especiais, ao lado dos pescadores artesanais. Foi-lhes assegurado o acesso a conjunto de benefícios com renda mensal limitada ao valor do salário mínimo, independente do recolhimento de contribuições. Como contrapartida, exigiu-se dos trabalhadores em análise a prova do exercício da atividade durante o período de carência do benefício pretendido, com abertura da possibilidade de outorga de prestações previdenciárias sem lastro contributivo, em afronta ao disposto no artigo 201, *caput*, da Constituição Federal, o que suscitou questionamentos a respeito da constitucionalidade do modelo, por seu viés assistencial.

Com o regramento infraconstitucional, o Brasil adotou, em relação aos segurados especiais, um regime híbrido, sendo assegurada renda mínima universal no valor de um salário mínimo, que não considera os rendimentos auferidos decorrentes do exercício da atividade e nem as contribuições recolhidas. Adicionalmente, agregou-se modelo suplementar estritamente contributivo, mediante o qual o recolhimento de contribuições facultativas enseja

a majoração da renda mínima já assegurada e acesso, até a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Associados aos questionamentos quanto à constitucionalidade dos benefícios com aspecto assistencial inseridos no Regime Geral de Previdência Social pelo legislador infraconstitucional, surgiram dificuldades em torno da interpretação objetiva dos critérios a serem considerados para o enquadramento do trabalhador na categoria de segurado especial. As interpretações variadas ensejaram elevada insegurança jurídica quanto à aplicação dessas regras específicas aos agricultores familiares. Isso porque, sem a exigência de recolhimento de contribuições periódicas para o custeio do sistema, o momento de inscrição do agricultor familiar junto à Previdência Social costuma coincidir com a apresentação do requerimento de algum benefício, oportunidade na qual é exigido que seja comprovado o exercício da atividade rurícola durante o período de carência da prestação, sem parâmetros claros e uniformes quanto aos elementos probatórios suficientes para o atendimento da exigência.

A facilitação do acesso aos benefícios previdenciários pelos agricultores familiares, mediante a comprovação do exercício da atividade rurícola, é uma falácia. O que foi revelado ao longo do tempo é que esse formato de inclusão previdenciária se converteu em instrumento de subserviência e de insegurança para esses trabalhadores quanto aos seus direitos, o que os coloca diante dos mais diversos percalços quando reclamam a concessão de um benefício, o que os deixa perdidos no labirinto da burocracia estatal erguida em torno do sistema. A resiliência do modelo a alterações profundas, não obstante o seu fracasso, pode ser explicada pelo interesse em mantê-lo intacto manifestado por beneficiários indiretos do modelo, em especial nas áreas mais pobres do país, que se especializam em fornecer “documentos” a esses trabalhadores e até mesmo a fraudadores do sistema, à espera de retribuição eleitoral, além de constituir fonte lucrativa para diversos agentes privados, como bancas de advocacia, que são beneficiadas pela judicialização propiciada pelas lacunas e subjetividade desse formato de inclusão previdenciária.

A avaliação global dessas regras previdenciárias demonstra que elas estão longe de proteger os agricultores familiares. Para chegar à conclusão de que elas promovem o acesso facilitado a benefícios previdenciários seria necessário transformar angústia, incertezas e submissão a terceiros como componentes estruturais do conceito de facilitação, o que soa absurdo em termos linguísticos. Como se isso não fosse suficiente, agrega-se ainda ao modelo em voga o *free-rider effect*, ou “efeito carona”, mediante o qual indivíduos buscam

acomodação nas regras previdenciárias aplicadas aos agricultores familiares sem exercerem atividade rurícola.

Disso decorre que a inclusão previdenciária dos agricultores familiares, mesmo após a Constituição Federal de 1988, apresenta imperfeições que reclamam as devidas correções. Como produto da análise empreendida nesta tese, podem ser extraídos três pontos estratégicos para o aperfeiçoamento do modelo. São eles: 1) acompanhamento da vida laboral do trabalhador, a fim de superar a coincidência entre a inscrição previdenciária e o requerimento de benefício; 2) introdução de mecanismo capaz de trazer maior formalidade ao enquadramento previdenciário; e 3) criação de benefício que assegure renda mínima se houver perda ou comprometimento da safra periódica.

Ao partir dos pressupostos presentes na Análise Econômica do Direito de que os seres humanos reagem a incentivos e de que a norma jurídica é capaz de influenciar a adoção de comportamentos almejados pelo legislador ou pelo formulador de políticas públicas e, ainda, de que a escassez de recursos conduz os indivíduos a, voluntariamente, assumir custos de oportunidade e a fazer escolhas tendo como parâmetro a satisfação pessoal, propõe-se as seguintes alternativas para atacar os pontos estratégicos indicados acima: 1) cadastramento previdenciário amplo dos agricultores familiares, com a atualização periódica; 2) criação de contribuição simbólica anual, de responsabilidade dos agricultores previamente cadastrados, como forma de comprometimento estrutural com o financiamento da Seguridade Social e criação de relacionamento de longo prazo com a Previdência; 3) previsão de benefício previdenciário específico, que poderá ser denominado de proteção-safra, com o objetivo de garantir renda mínima se houver perda ou comprometimento considerável da safra anual.

Essas medidas se entrelaçam e se complementam. O cadastramento previdenciário é capaz de romper a coincidência entre a inscrição do agricultor familiar e o requerimento de benefício, com a superação dos percalços que são enfrentados atualmente pelo trabalhador na tentativa de comprovar o exercício da atividade rurícola durante o período de carência da prestação almejada. A contribuição anual simbólica associada ao cadastramento prévio pode viabilizar, além do aporte de algum volume de recursos para o custeio da Seguridade Social, a construção de relacionamento de longo prazo entre o agricultor familiar e a Previdência Social, auxiliado pela criação de benefício previdenciário específico, passível de ser acessado nos períodos em que a safra for comprometida por intempéries climáticas, pragas não passíveis de controle e outros percalços que podem afetar o desempenho da produção.

Por fim, a previsão do benefício proteção-safra incentivará o cadastramento dos agricultores familiares e a sua atualização periódica, e será capaz de comprometê-los com o recolhimento da contribuição anual de valor simbólico que ora se defende. Isso tornará o sistema formal e permitirá que a insegurança jurídica decorrente do subjetivismo no enquadramento previdenciário dos agricultores familiares não mais persista.

REFERÊNCIAS

a) Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise Econômica do Direito: contribuições e desmistificações. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 29, p. 49-68, 2006.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARBOSA, Rômulo Soares. A Previdência Social Rural na Constituição de 1988: a perspectiva dualista da CONTAG. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 30, n. 2, p. 129-136, 2008.

BERGALLO, Paola. Argentina: achieving fairness despite “routinization”? In: **Litigating health rights**: can courts bring more justice to health? YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (orgs.). Cambridge: Harvard University Press, 2011, p. 43-75.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial**: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.321.493/PR, Rel. Min. Herman Benjamin. Data do julgamento: 10/10/2012 (Primeira Seção). Data da Publicação: 19/12/2012 (Diário da Justiça Eletrônico).

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.440.024/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Data do julgamento: 18/08/2015 (Primeira Turma). Data da Publicação: 28/08/2015 (Diário da Justiça Eletrônico).

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.354.493/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Data do julgamento: 09/09/2015 (Primeira Seção). Data da publicação: 10/02/2016 (Diário da Justiça Eletrônico).

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Interno no Recurso Especial nº 956.558/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Data do julgamento: 02/06/2020 (Primeira Turma). Data da publicação: 17/06/2020 (Diário da Justiça Eletrônico).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 2(114), p. 163-190, abr./jun. 2009.

BRITO, Fernanda Alves de. **A Previdência Social no Mercosul**: história, entraves e percurso da integração. Curitiba: Prismas, 2016.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BURKETT, Jonh P. **Microeconomics**: optimization, experiments, and behavior. New York: Oxford University, 2006.

CÂMARA, Karine. A aposentadoria por idade rural e seu caráter assistencial. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, v. 15, n. 22, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

COASE, R. H. **A firma, o mercado e o direito**. Tradução Helena Gonçalves Barbosa. 2. ed. Rio de Janeiro: Universitária, 2017.

COIMBRA, J. R. Feijó. **O trabalhador rural e a Previdência Social**: lei e regulamento. Rio de Janeiro: José Konfino, 1968.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei**. Tradução Fernando Bernardo. Porto: Campo das Letras, 2003.

DRESH, Rafael de Freitas Valle. Análise Econômica do Direito: uma análise exclusiva ou complementar? In: **Direito & Economia**. Luciano Benetti Timm (Coord.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 193-202.

DUARTE, Leonardo de Farias. **Obstáculos econômicos à efetivação dos direitos fundamentais sociais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

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

FREITAS, Lorena. **O realismo jurídico como pragmatismo**: acerca da tese realista de que o direito é o que os juízes dizem que é direito. João Pessoa: UFPB, 2015.

FREITAS, Lorena. As bases do realismo jurídico norte-americano no pragmatismo filosófico. In: **O judiciário e o discurso dos direitos humanos**, v. 2, Enoque Feitosa et. al. (Orgs.). Recife: UFPE, 2012, p. 43-64.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

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

GIACOMUZZI, José Guilherme. As raízes do Realismo jurídico americano: breve esboço acerca de dicotomias e pureza no direito dos USA. **Revista de Direito Administrativo**, n. 239, p. 359-388, 2005.

GICO JR., Ivo T. Metodologia e epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-32, 2010.

GODOY, Arnaldo Moraes. Direito e Filosofia nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 163, p. 69-84, 2004.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 24. ed. Atualização Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. Tradução Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: WW Norton & Company, 2000.

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**, 6. ed. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

KUBISCHEWSKI, Thaymini. Natureza previdenciária dos benefícios destinados ao segurado especial. **UniRitter Law Journal**, Porto Alegre, n. 3, 2016.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 7. ed. Tradução José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MACKAAY, E.; ROUSSEAU, S.; **Análise Econômica do Direito**, 2. ed. Tradução Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 4. ed. brasileira e 8. ed. americana. Tradução Priscila Rodrigues da Silva Lopes, Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de *civil law* e de *common law* e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito (UFPR)**, Curitiba, n. 49, p.11-58, 2009.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas; UGINO, Camila Kimie. A Previdência Social em pauta: notas para reflexão. **Argumentum**, v. 2, n. 1, p. 5-19, 2010.

MENDONÇA, Jocemar Tomasino; LUCENA, Alineide Costa Pereira. Avaliação do seguro defeso concedido aos pescadores profissionais no Brasil. **Série Relatórios Técnicos**, São Paulo, n. 50, p. 1-20, 2013.

MERGAREJO NETTO, Marcos. A agricultura familiar e sua organização. **Acta Geográfica**, Ano II, n. 4, p. 17-30, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Direito fundamental à saúde**: regime jurídico, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PORTO, Rafael Vasconcelos. **Previdência do trabalhador rural**. Curitiba: Juruá, 2019.

POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

POSNER, Richard A. **Para além do direito**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009a.

POSNER, Richard A. **A failure of capitalism: the crisis of '08 and the descent into depression**. Cambridge: Havard University, 2009b.

POSNER, Richard A. **A economia da justiça**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2010a.

POSNER, Richard A. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. Tradução Teresa Dias Carneiro. Rio de Janeiro: Forense, 2010b.

POSNER, Richard A. **The crisis of capitalist democracy**. Cambridge: Harvard University, 2010c.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**, 8th ed. New York: Aspen, 2011.

PRADO JR., Caio. **A questão agrária**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRADO JR. **História econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012 [kindle].

RAZ, Joseph. **O conceito de sistema jurídico**: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos. Tradução Maria Cecília Almeida. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito**: uma introdução. Coimbra: Almedina, 2007.

SALAMA, Bruno M. O que é "Direito e Economia". In: **Direito & Economia**. Luciano Benetti Timm (Coord.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 49-61.

SANTOS, Bruno Calife dos. "Análise Econômica do Direito" e a objetivação do exercício do poder político pelo judiciário. Tese (Doutorado). **Universidade Federal da Paraíba**, Doutorado em Ciências Jurídicas. João Pessoa, 2019, inédito.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SAVY, Robert. **La Sécurité sociale en agriculture dans la Communauté Economique Européenne**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1965.

SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. Samuel Pufendorf e o discurso dos direitos. **Sínsete (Revista de Filosofia)**, v. 37, n. 118, p. 243-266, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, p. 99-122, 2003.

SCHWARZER, Helmut. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 14, p. 72-102, 2000.

SEIGFRIED, Charlene Haddock. Pragmatismo. In: **Dicionário de Filosofia de Cambridge**, tradução João Paixão Netto *et. al.* 2. ed. São Paulo: Paulus, 2011.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. **Alceu**, v. 4, n. 7, p. 231-248, 2003.

SILVA, Ênio Alexandre Gomes Bezerra da; *et al.* Incentivos fiscais capturados pelos oligopólios: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito. In: **Análise Econômica do Direito: uma abordagem aplicada**. TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de. (Orgs.). Porto Alegre: Nuria Fabris, 2015, p. 77-93.

SORTO, Fredys Orlando. O projeto jurídico de cidadania universal: reflexões à luz do direito de liberdade. **Anuario hispano-luso-americano de derecho internacional**, Madrid, v. 20, p. 103-126, 2011.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

b) Eletrônicas

BAARS, Renata. Conceito de seguro especial. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema15/2013_11213.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Censo agropecuário 2017: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Sindicatos: indicadores sociais 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1416.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (terceiro trimestre de 2019). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=quadro-sintetico>> Acesso em 17 maio 2019.

BRASIL. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**. Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>. Acesso em 21 fev. 2019.

BRASIL. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)**. Cartilha Seguro Rural (PROAGRO). 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/riscos-seguro/arquivos-publicacoes-gestao-riscos-seguro/cartilha-seguro-rural_proagro.pdf/view>. Acesso em 20 abr. 2020.

BRASIL. **Ministério da Economia**. Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 24, n. 1. Disponível em <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/03/beps19.01c.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2019.

BRASIL. **Ministério da Economia**. Resultados do Regime Geral de Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em 9 maio 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental no Agravo Interno nº 147959-1 (RS). Relator: Ministro Marco Aurélio. Órgão julgador: Segunda Turma. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=275969>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da Quarta Região**. Apelação Cível nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS. Relatora para o Acórdão: Des^a. Federal Salise Monteiro Sanchotene. Órgão Julgador: Sexta Turma. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41523547283009861115517330178&evento=490&key=dd683ad9a6f48b0f2e907269461be60de3912e732cd6156d744da322b64aac77&hash=be83f849e210580756b8ec65ef120a4d>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BURSZTYN, Marcel; CHACON, Suely Salgueiro. Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordeste. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 30-61, 2011. Disponível em <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/335/331>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distributions and the Law of Torts. **Yale Law Journal**, p. 499-553, 1961. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3035&context=fss_papers>. Acesso em: 29 jun. 2019.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, n. 2, 2005. Disponível em <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>> Acesso em: 26 jan. 2019.

CHIES, Cláudia; ROCHA, Márcio Mendes. Impactos da aposentadoria rural especial como política pública para a agricultura familiar. **GEOSABERES: Revista de Estudos Geoeducacionais**, Fortaleza, v. 6, n. 1, p. 123-136, 2015. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/5528/552856409012.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

COASE, R. H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**, v. 3, p. 1-44, oct. 1960. Disponível em: <<https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

DELGADO, Guilherme; CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças**. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2947/1/TD_992.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica**, n. 2, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>>. Acesso em 8 abr. 2019.

FREITAS, Paulo Springer. O que é imposto e o que é subsídio na Previdência Social. **Boletim Legislativo**, Brasília, n. 60, mar. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol60>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Direito e Economia: introdução ao movimento *Law and Economics*. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 7, n. 73, p. 01-10, jun./jul., 2005. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/437/431>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

HOLMES JR., Oliver Wendell. The path of the law. **Harvard Law Review** n. 8, v. 10, March 25, 1897, p. 457-478. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/1322028.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

LIRA, Monique Libardi. A aplicação da Análise Econômica do Direito sobre a Previdência Social brasileira. Dissertação (Mestrado). **Faculdade de Direito de Vitória**, Mestrado em Direito e Garantias Fundamentais. Vitória, 2017. Disponível em: <<http://191.252.194.60:8080/bitstream/fdv/125/1/Monique%20Libardi%20Lira.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

MACKAAY, Ejan. **History of Law and Economics**. Montreal: University of Montreal, 1999. Disponível em: <<https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/0200-history-of-law-and-economics.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

NERI, Eveline Lucena. Trabalho “leve” e trabalho “pesado” nos processos de aposentadoria especial rural. Tese (Doutorado). **Universidade Federal da Paraíba**, Doutorado em Sociologia. João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2059929>. Acesso em: 25 mar. 2017.

NERI, Eveline Lucena; GARCIA, Loreley Gomes. Atrizes da roça ou trabalhadoras rurais? O teatro e a fachada para obtenção da aposentadoria especial rural. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 701-724, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v32n3/0102-6992-se-32-03-701.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

PEIRCE, C. S. Illustrations of the logic of science II. **Popular Science Monthly**, v. 12, jan. 1878. Disponível em: <https://en.wikisource.org/wiki/Popular_Science_Monthly/Volume_12/January_1878/Illustrations_of_the_Logic_of_Science_II>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A proteção previdenciária do trabalhador rural na Constituição de 1988**. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/zelia_luiza_pierdona-1.pdf> Acesso em: 25 jan. 2018.

POSNER, Richard A. El movimiento del Análisis Económico del Derecho: desde Benthan hasta Becker. **THEMIS: Revista de Derecho**, n. 44, p. 37-54, 2002. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_044.html>. Acesso em: 25 mai. 2019.

POUND, Roscoe. Mechanical jurisprudence. **Columbia Law Review**, n. 8, v. 8, p. 605-623, dec. 1908. Disponível em: <<http://www.jstor.com/stable/1108954>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SCHWARZER, Helmut. **Paradigmas de previdência social rural: um panorama da experiência internacional**. 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2292/1/TD_767.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

SILVA, Otaniel Rodrigues da. A tutela previdenciária do agricultor familiar: incompletude e vulnerabilidades. Dissertação (Mestrado). **Universidade Federal de Goiás**, Programa de Mestrado em Direito Agrário, Goiânia, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/5190>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

STADUTO, Jefferson Andronio Ramundo; CRUZ, Edinéia Lopes da; KRETER, Ana Cecília de Medeiros. Interseccionalidade e transversalidade na previdência rural para mulheres: uma perspectiva de gênero. **Revista Gênero**, v. 19, n. 1, p. 168-183, 2018. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/view/1194>> Acesso em: 30 mai. 2019.

STONE, Geoffrey R. Selective Judicial Activism. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1423-1431, 2011. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6048&context=journal_articles>. Acesso em: 31 maio 2019.

ANEXO I: COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA EXTRAÍDA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (PB)

Ano: 2016

Processos	Sexo	Contrib.	Res.	Vinc.	Sind.	Seguro-safra	Forma de ocupação	Prova oral	Res.
050027319.2016.4.05.8201	F	Não	U	Não	Sim	Não	Comodato	Sim	A
050022560.2016.4.05.8201	F	Não	U	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	I
050066811.2016.4.05.8201	F	Não	U	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050121296.2016.4.05.8201	F	Não	U	Não	Sim	Não	Comodato	Sim	I
050139045.2016.4.05.8201	F	Não	R	Sim	Sim	Não	Proprietária	Sim	I
050155410.2016.4.05.8201	M	Não	R	Não	Sim	Não	Comodato	Sim	A
050207467.2016.4.05.8201	F	Não	U	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	I
050124926.2016.4.05.8201	F	Não	U	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	I
050146062.2016.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	P
050385879.2016.4.05.8201	F	Não	R	Não	Sim	Sim	Proprietária	Sim	P

Ano: 2017

Processos	Sexo	Contrib.	Res.	Vinc.	Sind.	Seguro-safra	Forma de ocupação	Prova oral	Res.
050037944.2017.4.05.8201	F	Não	R	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050016031.2017.4.05.8201	M	Não	U	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	A
050074923.2017.4.05.8201	F	Não	R	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	I
050121432.2017.4.05.8201	F	Não	R	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050137457.2017.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Sim	Proprietário	Sim	A
050114075.2017.4.05.8201	F	Não	R	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050192622.2017.4.05.8201	M	Não	R	Não	Sim	Sim	Posseiro	Sim	A
050283394.2017.4.05.8201	F	Não	U	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	I
050223288.2017.4.05.8201	F	Não	R	Não	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050313271.2017.4.05.8201	F	Não	U	Não	Não	Não	Comodato	Sim	A

Ano: 2018

Processos	Sexo	Contrib.	Res.	Vinc.	Sind.	Seguro-safra	Forma de ocupação	Prova oral	Res.
050028732.2018.4.05.8201	M	Não	U	Não	Sim	Não	Comodato	Sim	A
050042329.2018.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	I
050075411.2018.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	A
050088838.2018.4.05.8201	F	Não	R	Não	Não	Não	Comodato	Sim	A
050140106.2018.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Sim	Usufruto	Sim	A
050164010.2018.4.05.8201	M	Não	U	Sim	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050225330.2018.4.05.8201	M	Não	U	Sim	Sim	Sim	Comodato	Sim	A
050246114.2018.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Não	Comodato	Sim	A
050317049.2018.4.05.8201	F	Não	U	Sim	Sim	Não	Parceria	Sim	I
050367892.2018.4.05.8201	M	Não	R	Sim	Sim	Sim	Proprietário	Sim	A

Esclarecimentos a respeito da composição das colunas das tabelas:

Coluna 1: Relação dos processos selecionados.

Coluna 2: Sexo da parte autora.

Coluna 3: Identificação se houve ou não recolhimento de contribuição previdenciária como segurado especial, incidente sobre o resultado da comercialização do excedente da produção.

Coluna 4: Local de residência alegado pela parte autora: urbano (U) ou rural (R).

Coluna 5: Apuração da existência ou não de vínculos urbanos em nome da parte autora registrados no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Coluna 6: Verificação da existência ou não de filiação da parte autora a sindicato de trabalhadores rurais ou de trabalhadores na agricultura familiar.

Coluna 7: Verificação se houve ou não apresentação de comprovante de participação no Programa Garantia-Safra como início de prova material.

Coluna 8: Forma de ocupação da terra na qual a parte autora alegou trabalhar.

Coluna 9: Verificação se houve ou não coleta de prova oral durante a instrução do processo judicial.

Coluna 10: Resultado da demanda: procedente (P); improcedente (I) ou acordo firmado em juízo entre o INSS e a parte autora (A).

ANEXO II: MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE CAMPINA GRANDE(PB) DURANTE O MARCO TEMPORAL PESQUISADO (01/01/2016 A 31/12/2018)

MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA JURISDIÇÃO E POPULAÇÃO ESTIMADA EM 2018

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
Alagoa Grande	28.623	Itatuba	10.801
Alagoa Nova	20.589	Juarez Távora	7.896
Alcantil	5.473	Juazeirinho	18.041
Algodão de Jandaíra	2.366	Lagoa Seca	27.385
Arara	12.653	Massaranduba	13.742
Areia	22.978	Matinhas	4.516
Areial	6.935	Montadas	5.598
Aroeiras	19.190	Nova Floresta	10.651
Assunção	3.870	Nova Palmeira	4.840
Baraúna	4.831	Olivedos	3.912
Barra de Santana	8.249	Pedra Lavrada	7.766
Barra de Santa Rosa	15.268	Picuí	18.706
Boa Vista	6.972	Pocinhos	18.429
Boqueirão	17.751	Puxinanã	13.630
Cabaceiras	5.503	Queimadas	43.917
Campina Grande	407.472	Remígio	19.340
Caturité	4.807	Riachão do Bacamarte	4.500
Cubati	7.763	Riacho de Santo Antônio	1.951
Cuité	20.343	Santa Cecília	6.574
Damião	5.289	São Sebastião de Lagoa de Roça	11.753
Esperança	33.003	Seridó (São Vicente do Seridó)	10.728
Fagundes	11.355	Serra Redonda	7.041
Frei Martinho	2.990	Soledade	14.837
Gado Bravo	8.448	Sossêgo	3.516
Ingá	18.101	Tenório	3.035
TOTAL	993.927		

FONTE: IBGE

PROCESSOS DISTRIBUÍDOS ENTRE 2016 E 2018: **28.225**

DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL EM 2016

Processos totais distribuídos: 8.201

Estimativa de distribuição de demandas envolvendo agricultores familiares: 3.302

Estimativa percentual: 40,26%

DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL EM 2017

Processos totais distribuídos: 9.472

Estimativa de distribuição de demandas envolvendo agricultores familiares: 4.197

Estimativa percentual: 44,31%

DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL EM 2018

Processos totais distribuídos: 10.552

Estimativa de distribuição de demandas envolvendo agricultores familiares: 4.493

Estimativa percentual: 42,58%

TOTALIZAÇÃO PROCESSUAL RELATIVA AO PERÍODO

Total de processos distribuídos: 28.225

Número estimado de demandas envolvendo agricultores familiares: 11.992

Estimativa percentual global: 42,49%

METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS ESTIMATIVAS

1- A distribuição processual da unidade jurisdicional apresenta, em regra, uniformidade proporcional na quantidade de processos distribuídos mensalmente, por tipo de ação.

2- Para tanto, foi feito, inicialmente, levantamento superficial dos processos distribuídos para se comprovar a hipótese do item 1.

3- Constatada a veracidade da proporcionalidade de tipos e quantidades das demandas, estabeleceu-se aleatoriamente os meses de março de 2016, julho de 2017 e setembro de 2018 para a coleta da amostra.

4- Foram distribuídas no Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB), respectivamente, nos meses de março/2016, julho/2017 e setembro/2018, 652, 858 e 863 demandas.

5- Foram distribuídas no Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB), nos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente, 8.201, 9.472 e 10.552 demandas.

6- No mês de março de 2016, das demandas distribuídas, 263 discutiam benefícios previdenciários envolvendo agricultores familiares. Portanto, do universo de 652 demandas distribuídas naquele mês, 263 envolviam o tema estudado na pesquisa, gerando a estimativa de que 40,26% das demandas distribuídas ao longo de 2016 são referentes a benefícios previdenciários reclamados por supostos agricultores familiares.

7- No mês de julho de 2017, das demandas distribuídas, 380 discutiam benefícios previdenciários envolvendo agricultores familiares. Portanto, do universo de 858 demandas distribuídas naquele mês, 380 envolviam o tema estudado na pesquisa, gerando a estimativa de que 44,30% das demandas distribuídas ao longo de 2017 são referentes a benefícios previdenciários reclamados por supostos agricultores familiares.

8- No mês de setembro de 2018, das demandas distribuídas, 368 discutiam benefícios previdenciários envolvendo agricultores familiares. Portanto, do universo de 863 demandas distribuídas naquele mês, 368 envolviam o tema estudado na pesquisa, gerando a estimativa de que 42,58% das demandas distribuídas ao longo de 2018 são referentes a benefícios previdenciários reclamados por supostos agricultores familiares.

8- Dos percentuais estimados para o período compreendido entre 01/01/2016 e 31/12/2018, extrai-se o percentual médio de que **42,49%** das demandas distribuídas no Juizado Especial Federal de Campina Grande (PB) discutem benefícios previdenciários reclamados por supostos agricultores familiares.