

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

TESE

**Entre Igualdade e Diferença: processos sociais e disputas
políticas em torno da previdência social rural no Brasil**

Rômulo Soares Barbosa

2007



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**ENTRE IGUALDADE E DIFERENÇA: PROCESSOS SOCIAIS E
DISPUTAS POLÍTICAS EM TORNO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
RURAL NO BRASIL**

RÔMULO SOARES BARBOSA

Sob a Orientação da Professora
Leonilde Sérvolo de Medeiros

Tese submetida como requisito
parcial para a obtenção do grau de
Doutor em Ciências, no
Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

Seropédica, RJ
Setembro de 2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

RÔMULO SOARES BARBOSA

Tese submetida ao como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 13/09/2007

Leonilde Sérvolo de Medeiros. (Dra.) UFRRJ
Orientadora

Elina G. da Fonte Pessanha. (Dra.) UFRJ

Guilherme Costa Delgado. (Dr.) IPEA

Regina A. Landim Bruno. (Dra.) UFRRJ

Nelson Giordano Delgado. (Dr.) UFRRJ

Dedico

A Jodite e Manoel.

AGRADECIMENTOS

À Iara, pelo seu apoio e carinho em todos os momentos.

À minha família, por acreditar na importância desse estudo e por todos os esforços para contribuir com o processo.

À minha orientadora, Prof^a Leonilde Medeiros, pela qualidade da orientação, paciência, disponibilidade e atenção. Meu respeito e admiração.

Aos Colegas de curso, especialmente, Cloviomar, Marcelo e Hélio, pela convivência e aprendizado humano.

Ao Adeflson e Afrânio pela contribuição e imprescindível amizade.

Ao Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, aos amigos João d'Angelis, Carlinhos, Álvaro, Leninha, Honório.

Aos Professores do CPDA, especialmente, John Comerford, Sérgio Leite, Regina Bruno, Renato Maluf e Nelson Delgado.

Aos funcionários do CPDA/UFRRJ, em especial à Teresa e ao José Carlos, pela atenção.

Ao Núcleo de Documentação sobre Movimentos Sociais do CPDA/UFRRJ, pela disponibilização de material para pesquisa.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da UNIMONTES, especialmente, Clovis Zimmermann, Claudia Luz, Isabel Brito e João Batista.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pela concessão da bolsa de estudos.

A todos que de alguma forma contribuíram para que esse estudo fosse realizado.

A história brasileira, mesmo aquela cultivada por setores de esquerda, é uma história urbana [...] A história do Brasil é a história das suas classes dominantes [...]

José de Souza Martins
Os Camponeses e a Política no Brasil

RESUMO

BARBOSA, Rômulo Soares. **Entre Igualdade e Diferença: processos sociais e disputas políticas em torno da previdência social rural no Brasil**. 2007. 242 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

A temática da previdência social rural tem sido amplamente discutida nos dias atuais, especialmente em razão do protagonismo econômico do(a)s aposentado(a)s e pensionistas no campo que, por meio da instituição do regime de segurados especiais, colocou em evidência os agricultore(a)s em regime de economia familiar, pescadore(a)s e garimpeiro(a)s artesanais de forma surpreendente a partir dos anos 1990. A presente tese objetiva compreender o processo caracterizado como universalização da previdência rural, ocorrido com a criação do regime especial não contributivo, como produto sócio-histórico da instituição dos direitos sociais no mundo rural. Para isso, buscou-se analisar processos, tensões e disputas em torno da constituição dos direitos sociais no campo, em especial os previdenciários. Procurou-se examinar os registros de acontecimentos nas fontes documentais, entendendo que não se pode compreender os direitos prescritos na legislação sem examinar a luta social por sua inscrição e efetividade. Estas se fazem, sobretudo, na relação entre agentes sociais, institucionalizados ou não, e o Estado. Para a realização da pesquisa foram definidos dois procedimentos metodológicos, a saber: i) revisão da literatura existente sobre a temática, com o objetivo de delinear caminhos ou aportes teóricos que sirvam de base para elucidações e diálogos, bem como de estruturar o campo de diálogo teórico da tese; ii) exame de registros históricos que pudessem expressar a discussão realizada entre os anos 1950 e 1980, procurando identificar os principais agentes e estabelecer relações entre eles, em termos de disputas, continuidades e mudanças nas proposições, bem como o tipo de previdência que foi sendo desenhada e consolidada ao longo desse processo. O estudo está estruturado em cinco capítulos. A abordagem tem por esteio a assertiva de que a previdência social rural deve ser entendida como parte de um amplo processo de construção social dos direitos no campo, que envolve disputas políticas entre as organizações de trabalhadores rurais e de representação patronal, com implicações para a arquitetura da previdência e a sua dinâmica de operacionalização. No primeiro capítulo os direitos são discutidos como produtos de longas, tensas e contínuas disputas por concepções e formas de implementação, o que implica a seleção de agentes e demandas. No segundo capítulo empreende-se a análise de dinâmicas de proteção social não reguladas pelo Estatuto do Trabalhador Rural. Busca-se, com isso, compreender o cenário e as experiências sobre os quais são travadas as lutas por direitos sociais no campo. Também objeto do segundo capítulo é a observação das reivindicações de implementação do previsto no Estatuto da Lavoura Canavieira e o processo de instituição do Serviço Social Rural. No terceiro capítulo examina-se a tramitação de projetos de lei que se configurarão como embrião da legislação promulgada sob o título de Estatuto do Trabalhador Rural. Além disso, discute-se o funcionamento do FUNRURAL entre 1963 e 1971, isto é, no período que compreende a sua criação e a regulamentação. O quarto capítulo destina-se à discussão sobre a regulamentação e implementação da previdência, através da Lei Complementar que cria o PRORURAL. Por fim, o capítulo cinco discute a instituição do regime de segurados especiais a partir da definição constitucional em 1988. Encerra-se o trabalho tecendo considerações sobre o processo social de constituição da previdência social rural e o significado de seu desenho inovador.

Palavras-chave: Previdência Social Rural. Trabalhadores Rurais. Direitos Sociais.

ABSTRACT

BARBOSA, Rômulo Soares. **Between Equality and Difference: social processes and political disputations surrounding the Rural Social Security in Brazil**. 2007. 242 p. Thesis (Ph.D in Social Sciences: Development, Agriculture e Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

The social security police for rural workers is a well discussed issue nowadays, mainly for the important role played by the beneficiaries and retired works in rural areas, that due to the implementation of the special security modality set in evidence, the agricultural workers in the family economical scope, the fishers and the handy stone prospectors, in an astonish way since the 1990'. This Thesis aims to understand the process of the universality of the rural social security system, started with the creation of the special, non-contributive regime, as a social-historic product of the social rights implementation in the rural world. To accomplish this, process were analyzed, as well as the tightness and disputes surrounding the constitution of the social rights in the rural area, mainly related to the contributors. It were examined registries of the happenings in the documentation sources, having in mind that it would not be possible to understand the rights provided on the legislation without the exam of the social struggle for its inscription and effectiveness. Those are made especially between the social agents, institutionalized or not, and the State. To make this research there were defined two methodological procedures, as follow: I) revision of the bibliography available about the thematic, with the aim to determine ways or theoretical approaches that will base the elucidation and dialogs, as well as to set the structure of the field of the theoretical dialog of the Thesis; II) the exam of the historic registries that could express the discussion occurred from 1950 and 1980, identifying the main agents and establishing the relationships between them, related to disputes, continuation and changes in the propositions, as well as the kind of social security drawn along this process. The study is structured in five chapters. The approach is based in the assumption that the social security must be understood as a part of the broad process of building rights in rural areas, that encompasses political disputes between work unions and employer's organizations, that modifies the results of the social security design and its organizational dynamic. The rights are discussed on the first chapter as results of long, tenses and continuous disputes for conceptions and ways of implementation, what implies in selections of agents and demands. On the second chapter are analyzed the dynamics of social protection not regulated by the Rural Worker's Statute. The aim is to understand the scenery and experiences over which are based the demands for social rights in rural areas. It's also an aim of the second chapter the observation of the requisition of implementation for what is covered on the Sugar cane Statute and the process of institution of the Rural Social Service. On the third chapter it is analyzed the flow of law projects that will be the embryo of the legislation promulgate under the title of Rural Worker's Statute. And also, it's discussed the role of the FUNRURAL between 1963 and 1971, what means, during the time that encompasses its creation and regulation. The fourth chapter is related to the discussion of the regulation and implementation of the social security, through the complementary law that creates the PRORURAL. At the end, the fifth chapter discusses the implementation of the special security regimen from the constitutional definition in 1988. The work is finished with considerations about the social process of the constitution of the rural social security and the meaning of its innovative design.

Key words: Rural Social Security. Rural Workers. Social Rights.

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

| | |
|-----------|---|
| Quadro 1 | Modelos de Previdência |
| Quadro 2 | Síntese das Principais Reivindicações por Categoria – anos 1950 |
| Quadro 3 | Direitos e Reivindicações Sociais da ULTAB em 1954 |
| Quadro 4 | Comparativo entre o P.L. 1.827 e o Estatuto do Trabalhador Rural |
| Quadro 5 | Comparativo Benefícios da Previdência urbana <i>versus</i> rural, 1979. |
| Quadro 6 | Relação entre População Rural Total e População Rural Por Faixa Etária e Sexo |
| Quadro 7 | Quantidade de benefícios previdenciários rurais mantidos, segundo os grupos de espécies, Dezembro/1980. |
| Quadro 8 | Características dos sistemas públicos e privados de benefícios de seguridade social |
| Quadro 9 | Modelos e Características Gerais das Reformas Previdenciárias na América Latina |
| Tabela 1 | População residente por situação do domicílio e por sexo, 1970. |
| Tabela 2 | População residente por domicílio, sexo e faixa etária (maior ou igual a 50 anos), 1970. |
| Tabela 3 | Evolução da Malha Sindical de Trabalhadores Rurais no País. |
| Gráfico I | Relação Aposentadoria por idade <i>versus</i> população rural masculina, 1980. |

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AFP | Administradoras de Fundos de Pensão |
| CAP | Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CNA | Confederação Nacional da Agricultura |
| CNETTR | Congresso Nacional Extraordinário dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais |
| CONCLAMA | Conclamação para Participação na Primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora |
| CONCLAT | Conferência Nacional da Classe Trabalhadora |
| CONCUT | Congresso da CUT |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| CPC | Capitalização Parcial Coletiva |
| CPI | Capitalização Plena e Individual |
| CRB | Confederação Rural Brasileira |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DANC | Diário da Assembléia Nacional Constituinte |
| DCD | Diário da Câmara dos Deputados |
| DCN | Diário do Congresso Nacional |
| DNTR | Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais |
| ELC | Estatuto da Lavoura Canavieira |
| ETR | Estatuto do Trabalhador Rural |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FUNRURAL | Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural |
| IAA | Instituto do Açúcar e do Alcool |

| | |
|----------|--|
| IAPI | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INPS | Instituto Nacional de Previdência Social |
| INSS | Instituto Nacional de Seguridade Social |
| IPAGRA | Instituto de Previdência dos Agrários |
| IPASE | Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| MSTR | Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais |
| PCB | Partido Comunista Brasileiro |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PFL | Partido Frente Liberal |
| PL | Projeto de Lei |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNRA | Plano Nacional de Reforma Agrária |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PRORURAL | Programa de Assistência ao Trabalhador Rural |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| SNA | Sociedade Nacional de Agricultura |
| SRB | Sociedade Rural Brasileira |
| SSR | Serviço Social Rural |

| | |
|-------|--|
| STR | Sindicado de Trabalhadores Rurais |
| SUPRA | Superintendência de Política Agrária |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UDR | União Democrática Ruralista |
| ULTAB | União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 15 |
| CAPÍTULO I | |
| A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: MARCOS ANALÍTICOS..... | 26 |
| 1.1. Direitos como construção social..... | 27 |
| 1.2. A previdência social brasileira e o contexto internacional | 42 |
| 1.3. Paradigmas de Previdência Social..... | 50 |
| 1.4. O Modelo Previdenciário Hegemônico no Brasil..... | 53 |
| 1.5. A Previdência Rural..... | 62 |
| CAPÍTULO II | |
| PRÁTICAS COSTUMEIRAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DISPUTAS EM TORNO DO ESTATUTO DA LAVOURA CANAVIEIRA E DO SERVIÇO SOCIAL RURAL..... | 74 |
| 2.1. Práticas Costumeiras de Proteção Social..... | 76 |
| 2.2. A regulação jurídica do trabalho rural: antecedentes..... | 93 |
| 2.3. O Estatuto da Lavoura Canavieira | 98 |
| 2.4. O Serviço Social Rural..... | 113 |
| CAPÍTULO III | |
| A REGULAÇÃO JURÍDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A INSTITUIÇÃO DO FUNRURAL..... | 131 |
| 3.1. A legislação embrionária do Estatuto do Trabalhador Rural..... | 131 |
| 3.1.1. O Projeto de Lei 4.264..... | 133 |
| 3.1.2. A iniciativa de Fernando Ferrari: o Projeto 1.837..... | 142 |
| 3.2. A Previdência Social no Estatuto do Trabalhador Rural..... | 151 |
| 3.3. O FUNRURAL entre 1963 e 1971..... | 160 |
| CAPÍTULO IV | |
| A OPERACIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO CAMPO..... | 167 |
| 4.1. Regulamentando o Estatuto do Trabalhador Rural..... | 168 |
| 4.1.1. Pela Aplicação do Previsto e Ampliação do Escopo: a visão da CONTAG na segunda metade dos anos 1960..... | 170 |
| 4.1.2. O FUNRURAL na perspectiva patronal..... | 172 |
| 4.2. O PRORURAL: operacionalizando o FUNRURAL..... | 175 |
| 4.2.1. A CONTAG do 2º ao 3º Congressos: insatisfação com o nível de cobertura do PRORURAL..... | 179 |
| 4.2.2. As Oposições Sindicais e a CUT - Central Única dos Trabalhadores..... | 200 |
| 4.2.3. O Patronato Rural: o PRORURAL como potencialização da ação sindical..... | 206 |

| | |
|---|----------------|
| CAPÍTULO V | |
| A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME DE SEGURADOS ESPECIAIS..... | 211 |
| 5.1. A Previdência Social dos Trabalhadores Rurais na Constituição de 1988..... | 216 |
| 5.1.1. A instituição do regime de segurados especiais..... | 225 |
| 5.1.2. A CONTAG e o regime de segurados especiais..... | 227 |
| 5.1.3. O Patronato Rural e o Regime de Segurados Especiais..... | 233 |
| 5.2. Previdência de inspiração Beveridgeana e as reformas do Estado: os rurais no século XXI..... | 236 |
| 5.2.1. Sobrevivendo às reformas: a lição do regime de segurados especiais..... | 245 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 248 |
| REFERÊNCIAS | 263 |
| FONTES DOCUMENTAIS..... | 269 |
| ANEXOS..... | 273 |

INTRODUÇÃO

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

Essa discussão surgiu para mim a partir de observações realizadas durante a pesquisa de mestrado, que procurou analisar a dinâmica de operação desse seguro social no âmbito dos sindicatos de trabalhadores rurais, bem como sua importância sócio-econômica em termos de circulação de recursos nos municípios e da melhoria da renda das famílias de agricultores. Essas questões foram examinadas por pesquisas nacionais (DELGADO, 2000; CUT/CONTAG, 1997), demonstrando se tratar de um dos fenômenos mais importantes verificados no meio rural a partir dos anos 1990.

Essas análises demonstraram um extraordinário efeito em curso da previdência social rural. No estudo realizado para dar subsídios ao Projeto CUT/CONTAG de formação sindical (CUT-CONTAG, 1997), a questão previdenciária aparece envolvida na análise do sindicalismo rural, observando a importância desta para o entendimento do sistema sindical rural nos anos 1990. As pesquisas do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) examinaram os efeitos econômicos da renda propiciada pelas aposentadorias e pensões, no momento subsequente à Constituição de 1988, quando, nos termos do autor, se universaliza o acesso à previdência aos trabalhadores(a)s rurais (DELGADO, 1999; 2000).

A presente tese objetiva compreender o processo caracterizado como universalização da previdência rural, ocorrido com a instituição do regime especial não

contributivo, como produto de um processo sócio-histórico de instituição dos direitos sociais no mundo rural. Para isso, buscou-se analisar processos, tensões e disputas em torno da constituição dos direitos sociais no campo, em especial os previdenciários.

É fundamental a observação da interação entre os agentes, no desenrolar histórico das demandas por direitos, tendo como foco central as lutas que levaram à criação da previdência social rural. A legislação e suas transformações nos momentos anteriormente delineados funcionaram como uma engrenagem da engenharia política que permitia, por um lado, a administração dos conflitos no campo e, por outro, gerava um campo de ação para os agentes envolvidos. Em outras palavras, trabalhadores e patrões imersos na possibilidade de regulação trabalhista e social, característica do século XX (MARSHALL, 1988), protagonizaram, especialmente por intermédio de suas organizações de representação política, a disputa por concepção, códigos tradutores, níveis de acesso e cobertura da legislação. Isto é, desenvolveram suas lutas na tentativa de controle dos processos sociais e pelo domínio do campo normativo expresso na lei e nas práticas das agências de Estado.

O Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 previu a implantação da previdência social para os trabalhadores rurais, por meio da criação do FUNRURAL. No entanto, é só em 1971, com a criação do PRORURAL, que se regulamenta a utilização do Fundo e é constituída uma rede de assistência à saúde e são estruturados os pagamentos de benefícios segundo um padrão seletivo¹ dos beneficiários. A partir de 1988 com a incorporação das mulheres, a redução da idade mínima em cinco anos em relação ao exigido pelo PRORURAL, e a fixação de um salário mínimo como referência para o valor dos benefícios pecuniários, ocorreu uma ampliação geométrica do potencial econômico das

¹ Além da exclusão da mulher, a seletividade também se refletia na destinação das pensões, circunscritas ou à mulher do beneficiário que era o chefe da família ou ao filho que cumpria a função de arrimo de família.

aposentadorias e pensões. Esta inscrição de direitos na legislação trabalhista e social é conhecida. (DELGADO, 2000; BRUMER, 2002). Todavia, como isso ocorreu? Na passagem de uma ordem costumeira para a contratual jurídica, quais percepções, agentes e demandas foram protagonistas? Quais agentes e proposições foram legitimados? Quais as similitudes e diferenças, continuidades e mudanças estiveram presentes no desenho da legislação?

A literatura sociológica que analisa os processos sociais vivenciados pelos trabalhadores rurais, principalmente, nas décadas de 50 e início de 60 do século passado não tem como foco central a questão dos direitos sociais no sentido estrito (previdência, saúde, educação etc.). Ela é rica e densa na análise do conjunto das lutas sociais que envolvem as transformações das formas de reprodução social das populações rurais decorrentes da modernização urbana e rural processada desde o século XIX, mas em especial na segunda metade do século XX. Assim, a questão agrária e as possibilidades de transformações e reformas, bem como, o papel dos mediadores na construção de categorias e identidades políticas são as temáticas predominantes (MARTINS, 1981; PALMEIRA, 1985; MEDEIROS, 1985).

A problemática dos direitos previdenciários da população rural é retratada nos estudos sociológicos observando a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, que institui o FUNRURAL (Fundo Assistência e Previdência do Trabalhador Rural) e a regulamentação do PRORURAL (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural) em 1971. A sociologia que analisa o mundo do trabalho urbano trata a questão como a extensão tardia e gradual de direitos sociais do operariado urbano aos trabalhadores rurais (SANTOS, 1979; GOMES, 1979; VIANNA, 1999; CARVALHO, 2001). Os estudos específicos sobre o mundo rural, por sua vez, centram suas reflexões sobre os efeitos

gerados pela normatização produzida pela legislação trabalhista e previdenciária, tanto em termos das lutas pela implementação dos direitos (SIGAUD, 1994; 1996), quanto das implicações das ações no campo jurídico e assistencial para a prática sindical dos trabalhadores rurais e na dinâmica de suas organizações de representação política (MEDEIROS, 1989; NOVAES, 1997; RICCI, 1999).

A partir do processo conhecido como universalização da previdência social rural² os estudos têm destacado os seus efeitos sociais e econômicos, centrando-se na análise de duas dimensões: por um lado o combate à pobreza e os impactos para as dinâmicas econômicas locais (DELGADO, 1999; 2000) e, por outro, o envolvimento dos sindicatos de trabalhadores rurais no processo de encaminhamento dos beneficiários e as implicações para a dinâmica do movimento sindical dos trabalhadores rurais (CUT/CONTAG, 1997; BARBOSA, 2002). Ela tem sido considerada como um fenômeno social importante, com reflexos para a vida de milhões de famílias no campo³. Entretanto, os efeitos agora observados são produto de um longo processo de construção dos direitos sociais dos trabalhadores rurais, de disputas políticas, de constituição de identidades.

O Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963, já previa a implementação da previdência, através da instituição do FUNRURAL. Entretanto, somente oito anos mais tarde (1971) é que ela se efetiva. A regulamentação do FUNRURAL, por meio do PRORURAL, estabelece as regras de funcionamento seletivo da previdência social rural, universalizando-se em 1988.

² Trata-se da incorporação de agricultores e agricultoras em regime de economia familiar, pescadores, pescadoras, garimpeiros e garimpeiras artesanais ao sistema previdenciário como segurados especiais com valor do benefício fixado em um salário mínimo, sem contribuição compulsória. Essa questão é objeto de discussão em item específico da tese.

³ Guilherme Delgado, durante o Seminário “Desafios da Pobreza Rural no Brasil”, realizado no Rio de Janeiro, no ano de 2000, para sutilmente provocar o conferencista José Graziano da Silva, disse que o que há de novo no rural brasileiro são os aposentados rurais.

A criação do FUNRURAL é vista como a extensão de direitos feita pelo Estado e com efeitos importantes para a consolidação de práticas sindicais assistencialistas, distanciadas das lutas consideradas “mais nobres”, tais como por reforma agrária, salário, condições de trabalho etc. (PALMEIRA, 1985; MEDEIROS, 1989; NOVAES, 1997)

A perspectiva teórica que orienta este trabalho de tese reside em três dimensões articuladas entre si. A primeira consiste em perceber a instituição dos direitos sociais como parte de um processo amplo de construção social dos direitos nas sociedades modernas (MARSHALL, 1988). Assim, as legislações, estatutos, normas, dentre outros são considerados produtos das relações sociais, negando, dessa maneira, a possibilidade do direito natural, bem como refletindo sobre as implicações sociais das normatizações e do campo de possibilidades gerado a partir desse fenômeno (LEFORT, 1987; BOBBIO, 1992; HABERMAS, 1997; HOBBSBAWM, 2000). A segunda dimensão funda-se na concepção de que as relações sociais que produzem tais direitos são processadas fundamentalmente na relação com o Estado. Dessa maneira, torna-se necessário compreender como determinadas demandas e atores sociais são ou não são legitimadas e institucionalizadas em determinados momentos históricos (OFFE, 1984; 1989). Por último, a instituição dos direitos sociais é concebida como um processo que envolve a participação dos setores ou grupos subalternos, negando a noção de outorga de direitos realizada pelo Estado (VIANNA, 1999). Concordando com Santos (1979), estes direitos estão inscritos num quadro de “cidadania regulada”.

A perspectiva analítica apresentada constitui a lente primordial, através da qual, observaremos o desenrolar histórico da previdência social no campo. Em síntese, examinaremos os registros de acontecimentos nas fontes documentais, entendendo que não se pode compreender os direitos prescritos na legislação sem examinar a luta social por sua

inscrição e efetividade. Estas se fazem, sobretudo, na relação entre agentes sociais, institucionalizados ou não, e o Estado.

Para a realização da pesquisa foram definidos dois procedimentos metodológicos. O primeiro consistiu na revisão da literatura existente sobre a temática, com o objetivo de delinear caminhos ou aportes teóricos que sirvam de base para elucidações e diálogos. Atentou-se, nesse momento, para o que Bourdieu (1978) denomina vigilância epistemológica e ruptura com o senso comum. Ou seja, trata-se de buscar a origem e o potencial explicativo dos conceitos, sem transportá-los para realidades teóricas inadequadas, nas quais possam não fazer sentido (DURHAM, 1988). Significa também romper com noções e juízos típicos do senso comum. Isso não implica uma visão cientificista que ignore os *inputs* dados pela experiência do senso comum,

A partir da investigação realizada junto à bibliografia existente sobre os direitos sociais no campo, bem como, sobre a discussão da seguridade social na experiência brasileira, constatou-se o imperativo de examinar os registros históricos que melhor pudessem expressar a discussão realizada nos anos 1950/1960. Neste segundo momento, centrou-se no trabalho de campo, constituindo-se os documentos analisados na fonte primordial da argumentação deste estudo.

Buscou-se identificar os principais agentes, procurando estabelecer relações entre eles, em termos de continuidades e mudanças nas proposições, bem como o tipo de previdência que foi sendo desenhada e consolidada ao longo desse processo. As organizações de representação dos trabalhadores e do patronato rural, percebidos como agentes mediadores aparecem como atores principais.

No que antecede ao Estatuto do Trabalhador Rural o Partido Comunista Brasileiro-PCB e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil-ULTAB⁴ apresentavam-se como porta-vozes dos trabalhadores rurais. O Jornal Terra Livre editado pelo PCB expressava a visão destes dois agentes mediadores. Como representante dos interesses do setor patronal a Confederação Rural Brasileira, a Sociedade Nacional de Agricultura e a Sociedade Rural Brasileira tinham, respectivamente, os periódicos Gleba, A Lavoura, A Rural como veículos de expressão de suas idéias.

Entre 1963 e a Constituição de 1988 foram os Anais dos congressos da CONTAG e da CUT as fontes documentais utilizadas para a observação da perspectiva dos trabalhadores rurais. Também foram analisados registros do Legislativo e a própria legislação social, contidos no Diário do Congresso Nacional e nos Anais da Câmara dos Deputados. O Serviço de Taquigrafia da Câmara me disponibilizou o registro sintético das temáticas de discursos proferidos naquela Casa relativos à temática dos direitos sociais no campo dos anos 1950 até os dias atuais. Estas informações foram chaves para a identificação de leis, decretos e também como fonte para determinadas argumentações.

Foi necessário um trabalho de investigação do material existente no Núcleo de Documentação sobre Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Campo/CPDA/UFRRJ⁵, objetivando a análise do desenvolvimento histórico da temática previdenciária em relação conjunto das demandas sindicais, apresentadas em boletins, anais de congressos e materiais diversos de comunicação interna e com o público geral. Nesta incursão me foi disponibilizado, em formato digital, os números do Jornal TERRA LIVRE, do período 1945 a 1964, fundamentais para a observação sobre a luta por direitos no campo e a percepção do PCB e da ULTAB sobre estes.

⁴ A ULTAB foi criada em 1954 pelo PCB durante a II Conferência Nacional de Trabalhadores Agrícolas, como estratégia de organização política dos trabalhadores rurais.

⁵ Refiro-me ao material histórico que está sendo organizado pela equipe de pesquisadores coordenada pela Prof^ª Dr^ª Leonilde S. de Medeiros, produto de uma pesquisa financiada pela FAPERJ.

Também foram pesquisados a Biblioteca Nacional e a Biblioteca do Congresso Nacional, onde foram encontrados poucos exemplares dos periódicos citados. Todavia, a pesquisa na biblioteca do Ministério da Agricultura foi fundamental para a localização de todos os exemplares da Revista A LAVOURA. Já na biblioteca da Universidade de Brasília pude encontrar todos os números da Revista A GLEBA, necessários para a análise documental pretendida. Para a localização da Revista A RURAL foi preciso investigar os arquivos da sede da Sociedade Rural Brasileira, em São Paulo/SP.

Nesses momentos, foi fundamental estar atento ao risco inerente à análise de documentos, no sentido de procurar localizar as informações no seu contexto histórico e político, associando a elas o autor e seu lugar social e institucional, os objetivos envolvidos naquela comunicação, em suma, buscando identificar para quem, para que, como e de onde se fala.

A pesquisa documental tem como fonte “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico” (GIL, 1988, p. 51). Conforme este autor, esse tipo de pesquisa é fundamental para estudos de natureza histórica, sendo que os documentos analisados constituem fontes ricas de dados, além de serem registros que “subsistem ao longo do tempo” (Ibid., p. 52). Além de possibilitar o acesso a registros a partir de fontes documentais, tal tipo de pesquisa, para os objetivos propostos por este estudo, deve estar associada à análise de conteúdo, procurando compreender o “conteúdo manifesto e latente” (Ibid., p. 82) presente nos documentos, bem como a preocupação de localizar nas fontes: quem fala, para quem fala, de onde fala. Nesse sentido, as fontes documentais expressam concepções e posições de determinados atores em situações diversas e em correlação com outros atores protagonistas ou não das cenas.

O estudo está estruturado em cinco capítulos. A abordagem tem por esteio a assertiva de que a previdência social rural deve ser entendida como parte de um amplo processo de construção social dos direitos no campo, que envolve disputas políticas entre as organizações de trabalhadores rurais e de representação patronal, com implicações para a arquitetura da previdência e a sua dinâmica de operacionalização.

No primeiro capítulo os direitos são discutidos como produtos de longas, tensas e contínuas disputas por concepções e formas de implementação, o que implica a seleção de agentes e demandas. Mais ainda, o processo de construção dos direitos se dá a partir da relação entre os agentes sociais e o Estado. Também neste capítulo examina-se o processo histórico de construção das políticas sociais no Brasil, procurando compreender suas características, a partir de abordagens existentes sobre a natureza do Estado social brasileiro. O objetivo é perceber a natureza da política social brasileira e suas possíveis implicações, em termos de pano de fundo, no qual se desenvolverá a política de previdência social, esta, claro, como uma dimensão do estado social, tendo como referência experiências internacionais. Por fim, procura-se apresentar a contribuição da literatura das ciências sociais sobre a previdência rural, buscando compreender a dinâmica de assistência previdenciária existente no campo antes do Estatuto do Trabalhador Rural, bem como, as principais interpretações sobre o processo de instituição da legislação previdenciária rural. Este capítulo objetiva situar o campo investigativo existente no qual a tese se insere e dialoga.

No segundo capítulo empreende-se a análise das formas de assistência e previdência social, ou como se processava no mundo do trabalho rural dinâmicas de proteção social não reguladas pelo Estatuto do Trabalhador Rural. Dessa maneira, primeiramente investiga-se, a partir da análise de três casos distintos, as práticas costumeiras de proteção social realizadas pelos agricultores entre si e na sua relação com

os padrões. Além disso, identificam-se outras formas assistenciais empreendidas por organizações de trabalhadores rurais, no caso as Ligas Camponesas e o PCB. Busca-se, com isso, compreender o cenário e as experiências sobre os quais são travadas as lutas por direitos sociais no campo. Também objeto do segundo capítulo é a observação dos marcos legais que orientarão as dinâmicas assistenciais e de previdência e também a luta pela efetivação de algum padrão de proteção social, especialmente, a reivindicação de implementação do previsto no Estatuto da Lavoura Canavieira e o processo de instituição do Serviço Social Rural.

No terceiro capítulo examina-se a tramitação de projetos de lei que se configurarão como embrião da legislação promulgada sob o título de Estatuto do Trabalhador Rural. Nesse sentido, analisam-se os Projetos de Lei 4.264 e 1.837, procurando identificar diferenças e similitudes. Também aborda a legislação previdenciária prevista no Estatuto do Trabalhador Rural, comparando-a com as definições estabelecidas no Projeto de Lei 1.837. Procura-se observar as concepções sobre os direitos sociais e as disputas em torno delas, envolvendo instituições de representação política dos patrões e dos trabalhadores rurais. Além disso, discute-se o funcionamento do FUNRURAL entre 1963 e 1971, isto é, no período que compreende a sua criação e a regulamentação.

O quarto capítulo destina-se à discussão sobre a regulamentação e implementação da previdência, através da Lei Complementar que cria o PRORURAL. Destacam-se as diferenciações entre as previsões do Estatuto e a regulamentação e operação efetiva. Nesse capítulo, também é abordada a percepção das organizações de representação política dos trabalhadores rurais e as patronais, especialmente a CONTAG e a CNA, sobre a dinâmica de funcionamento do FUNRURAL/PRORURAL.

Por fim, o capítulo cinco discute a instituição do regime de segurados especiais a partir da definição constitucional em 1988, em que os agricultores que trabalham sob a

forma economia familiar, garimpeiros e pescadores artesanais, homens e mulheres, seriam beneficiários da previdência social, de maneira não contributiva e com um salário mínimo de piso para as prestações. São examinados os aspectos tratados pela literatura recente. Observa-se a inovação instituída pela Constituição estabelecendo relações entre esta e o histórico da legislação social no campo, bem como, as percepções que as instituições de representação política dos trabalhadores rurais e do patronato rural apresentam sobre a previdência social. Encerra-se o trabalho tecendo considerações sobre o processo social de constituição da previdência social rural e o significado de seu desenho inovador.

CAPÍTULO I

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: MARCOS ANALÍTICOS

A análise dos direitos sociais inscreve-se na percepção de que estes são produtos de disputas por concepção e formas de implementação entre os agentes de mediação política. A experiência internacional produtora da noção moderna de previdência, bem como os principais paradigmas são analisados neste capítulo visando entender o modelo hegemônico desenvolvido no Brasil diante do contexto externo. As questões levantadas neste capítulo sobre a abordagem da literatura especializada em relação à previdência social rural constituem balizas e/ou hipóteses para a condução da pesquisa e, conseqüentemente, dos argumentos desenvolvidos nos capítulos subsequentes. Nele também será discutido o processo histórico de construção das políticas sociais no Brasil, procurando compreender suas características, a partir de abordagens existentes sobre a natureza do Estado social brasileiro. O objetivo é perceber a natureza da política social brasileira e suas possíveis implicações como pano de fundo no qual se desenvolverá a política de previdência social, como uma dimensão do estado social, tendo como referência as experiências internacionais.

Por fim, procurar-se-á analisar a contribuição da literatura das ciências sociais sobre a previdência rural, buscando compreender a dinâmica de assistência tipicamente previdenciária existente no campo antes do Estatuto do Trabalhador Rural, bem como, as principais interpretações sobre o processo de instituição da legislação previdenciária rural.

1.1. Direitos como construção social

Analisando a experiência inglesa, Marshall (1988) define a constituição dos direitos como inserida num processo histórico-geracional. Os direitos estão contidos na cidadania que é por ele dividida em três dimensões ou elementos: o civil, o político e o social.

O elemento civil é composto pelos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça, como sendo o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. As instituições mais associadas aos direitos civis são os tribunais de justiça. Essa seria a primeira geração de direitos e foi desenvolvida no século XVIII. O político é o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um dos membros eleitos de tal organismo. As instituições correspondentes à dimensão política da cidadania são o parlamento e conselhos de governo local. Os direitos políticos pertencem à segunda geração e foram consolidados no século XIX. Já o social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Nesse caso, as instituições mais intimamente ligadas ao social são o sistema educacional e os serviços sociais. É a partir do século XIX que se instituem os direitos sociais, porém é no século XX que eles se consolidam.

Segundo Marshall (1988), “nos velhos tempos”, ou seja, no período pré-moderno, esses três direitos (civil, político e social) estavam fundidos num só, uma vez as instituições estavam amalgamadas. Além disso, os direitos eram originários do *status*. Era

este que determinava a espécie de justiça que se podia esperar, bem como a maneira pela qual se podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual se pertencia. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude da sua participação na sociedade. Para esse autor, com a modernidade ocorreu uma evolução dos direitos, que se envolveu um duplo processo de fusão e de separação, a saber: fusão geográfica (a nação passa a ser a referência para a definição e implementação dos direitos) e separação funcional nas dimensões: civil, política e social. Segundo ele:

a partir do século XII quando a justiça real foi estabelecida com base no direito consuetudinário do país, como instituições, os tribunais eram nacionais, mas especializados. Seguiu-se o parlamento e o Governo nacional. A Poor Law, uma instituição especializada, adquiriu uma base nacional. (MARSHALL, 1988, p. 16)

A Poor Law⁶ (Lei dos Pobres) ficou conhecida como estando na origem da idéia dos direitos sociais, pois se constituía como um sistema que pretendia ajustar a renda real às necessidades sociais. Entretanto, ela tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se os demandantes deixassem de ser cidadãos. Os indigentes (demandantes) deveriam abrir mão, na prática, “do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem”. Dessa forma, foi gerado um estigma associado à assistência aos pobres que a aceitavam. Estes “deviam cruzar a estrada que separavam a comunidade e cidadãos da companhia dos indigentes”. (MARSHALL, 1988, p.17)

⁶ A Poor Law foi criada na Inglaterra em 1601 e vigorou até 1834. Era um sistema de abonos prestados aos trabalhadores tidos como incapazes, aos desempregados, velhos e crianças. A assistência era dada pelas paróquias e os recursos que constituíam o fundo eram oriundos de impostos e taxas locais que incidiam sobre todos os donos de casas e arrendatários ricos ou não. (POLANYI, 2000).

O século XIX foi, em sua maior parte, um período em que se lançaram as fundações dos direitos sociais. Mas o princípio dos direitos como uma parte integrante do *status* de cidadania ou foi expressamente negado ou não foi admitido definitivamente.

De acordo com o autor acima, somente no século XX é que se dá a incorporação dos direitos sociais ao *status* de cidadania. Os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam “uma invasão do contrato pelo status, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos”. (MARSHALL, 1988, p. 45)

Nas palavras de Marshall (1988, p. 47), a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Se, no século XX, consolidou-se um *status* uniforme de cidadania, tal processo ofereceu o “fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura de desigualdade foi edificada”. Isto é, a cidadania proclama que todos são iguais perante a legislação, e é a partir desse consenso sobre a igualdade que se torna possível a criação e legitimação de processos promotores de desigualdade, uma vez que tal fundamento é partilhado e aceito pelos participantes do status de cidadania de determinada comunidade. Assim, o “contrato moderno” é um acordo entre homens que são livres e iguais em *status*, embora não necessariamente em poder; por exemplo: o direito à liberdade de palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer (Ibid.).

Marshall (1988) propõe uma relação estreita entre direitos civis e políticos (por exemplo: a liberdade de organização sindical) e o desenvolvimento dos direitos sociais. Para o autor, um dos principais efeitos do poder político no século XIX foi abrir o caminho para o desenvolvimento do sindicalismo, tornando os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos civis coletivamente, consolidando os sindicatos como espaços de expressão da luta pelos direitos civis, políticos e, sobretudo, sociais dos trabalhadores.

Os direitos são produtos históricos das relações sociais. Dessa forma, não há direito natural ou absoluto. Aquilo que se encontra prescrito nas declarações e códigos expressa o estado da correlação das forças políticas em certo momento da história. A prescrição não implica necessariamente a implementação. Esta também deriva das lutas sociais. Mais ainda, o discurso sobre a naturalização e absolutização de determinados direitos escondem a defesa de um ordenamento social em favor de determinados segmentos sociais. Nesse sentido, as contribuições de Bobbio (1992) e de Hobsbawm (2000) são esclarecedoras.

Conforme Norberto Bobbio, em análise sobre os fundamentos dos direitos do homem:

o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacré et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. (BOBBIO, 1992, p.18)

Criticando a noção de direito natural ou do fundamento absoluto dos direitos, no sentido de construir uma perspectiva histórica dos direitos ou da luta pelos direitos como produto das relações sociais, Bobbio sustenta que:

(...) a oposição quase secular contra a introdução dos direitos sociais foi feita em nome do fundamento absoluto dos direitos de liberdade. O fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras (BOBBIO, 1992, p. 22)

Dessa forma, a luta política que se trava é pela definição do que é ou não direito e de como e quando deve ser implementado. Conforme o autor, as primeiras palavras com as

quais se abre a Declaração Universal dos Direitos do Homem (“todos os homens *nascem* livres e iguais em dignidade e direitos) afirmam a hipótese de uma naturalização dos direitos. Entretanto, a liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser (BOBBIO, 1992, p. 29).

Para Bobbio (1992), o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases:

Num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores -, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado. (BOBBIO, 1992, p.33)

Para Eric Hobsbawm os direitos devem ser entendidos, numa perspectiva analítica histórica, como “qualquer forma de prerrogativa que uma pessoa ou um grupo possa alegar sob alguma lei positiva que, pelo menos em princípio, condene a recusa a garantir esta prerrogativa.” (HOBSBAWM, 2000, p. 417) Além disso um direito é algo que deve ser reconhecido como tal por outras pessoas, por exemplo:

Um homem, que sente que precisa muito do meu dinheiro e tenha uma faca, pode me assaltar, e pode, até para si mesmo, pensar que está justificado em fazê-lo. Mas se ele tem o direito de fazê-lo, depende do que os outros pensam, e não dele somente. (HOBSBAWM, 2000, p. 418)

Hobsbawm (2000) sustenta que os direitos não existem no abstrato. Eles existem somente onde as pessoas os exigem ou possam estar conscientes de sua falta. Dessa forma, só se pode falar de direitos onde eles possam ser assegurados pela ação do homem. Por exemplo: “os agricultores podem fazer valer direitos legais ou não à irrigação, mas nenhum deles é todo o suficiente para garantir o direito à chuva.” (Ibid.:418)

De acordo com o autor, os direitos são balizadores das relações sociais em todas as sociedades, na medida em que não existe

uma sociedade que não reconheça alguns direitos, para pelo menos alguns dos seus integrantes, e rejeite as reivindicações de outros. É duvidoso que alguma sociedade que deixasse de estabelecer essas distinções pudesse existir. (Ibid., p. 419-420)

Hobsbawm e Bobbio historicizam o processo de construção dos direitos fazendo uma ácida crítica à noção de direito natural e do fundamento absoluto do direito. A sua implementação efetiva deve ser vista como reflexo do estado de correlação de forças sociais em um determinado momento da história. Assim, deve-se analisar as lutas por direitos por meio de um esforço teórico de sua desnaturalização.

Nessa perspectiva, criticar o direito natural implica compreender as concepções de direitos, bem como as legislações e estatutos, como produtos de lutas sociais, historicamente marcadas, realizadas por determinados atores, com posições e visões de mundo conflitantes. As leis, normas e regras, nessa perspectiva, são constantemente postas à prova nos embates do cotidiano político. Os códigos, estatutos, constituições não têm vida própria, mas se materializam nas ações concretas de pessoas investidas de atribuições públicas, que interpretam e aplicam a partir das suas lentes e mapas cognitivos, moldados por suas posições políticas e ideológicas, construídas ao longo da sua vida.

Nesse sentido, compreender como os estatutos e legislações foram criados e passaram a orientar as ações das organizações de trabalhadores rurais, impõe a observação dos atores, da cena, das interpretações em disputa, dos significados presentes, das traduções hegemônicas e das implicações sociais e políticas daí derivadas.

Analisando os direitos do homem e a influência da leitura marxista sobre eles, bem como os desdobramentos sócio-políticos da experiência da ex-URSS, Claude Lefort trabalha a noção de direitos enquanto processo social capaz de definir arranjos sociais e como instrumento para a criação política.

Para Lefort (1987, p. 48-49):

Na afirmação dos direitos do homem trata-se da independência do pensamento e da opinião face ao poder, a clivagem entre poder e saber e não somente, não essencialmente, da cisão entre o burguês e o cidadão, entre a propriedade privada e a política. (...) Não nos deixemos, pois, enganar pelo processo da sociedade burguesa como sociedade do egoísmo.

Lefort (1986) afirma que no pensamento de Marx:

A crítica dos direitos do homem é guiada pelo pensamento de uma decomposição da sociedade em indivíduos, decomposição que seria efeito do desencadeamento dos interesses privados, da dissolução dos vínculos de dependência que eram ao mesmo tempo econômico, sociais e políticos e formavam conjuntos quase orgânicos;... Tal teoria não permite conceber o sentido da mutação histórica na qual o poder se encontra confinado a limites e o direito plenamente reconhecido em exterioridade ao poder: esta dupla aventura torna-se ilegível, simples sinal de ilusão. (LEFORT, 1987, p. 49)

Em A Questão Judaica, Karl Marx associa os direitos do homem ao direito à propriedade privada. Tais direitos expressavam os interesses do homem como membro da

sociedade burguesa. Dessa maneira, Marx⁷ relaciona a perspectiva genérica de direito do homem ao processo histórico de construção da sociedade capitalista.

Criticando a noção de direito natural, Lefort (1986) sustenta que essa perspectiva cria um triplo paradoxo para a interpretação das relações sociais, a saber:

1º paradoxo => a sociedade é concebida doravante como uma sociedade de homens livres e iguais, sociedade idealmente uma nesse sentido e homogênea. (...) essa sociedade revela-se doravante impossível de ser circunscrita, pelo fato de que não poderia se relacionar consigo mesma em todos os seus elementos e representar-se como um só corpo, uma vez que foi privada de mediação de um poder incorporado.

2º paradoxo => os direitos do homem são enunciados; eles o são como direitos que pertencem ao homem; porém simultaneamente, o homem aparece através de seus mandatários com aquele cuja essência é enunciar seus direitos. Impossível separar o enunciado da enunciação a partir do momento que ninguém poderia ocupar o lugar, à distância de todos, de onde teria autoridade para outorgar ou ratificar direitos. Assim, os direitos não são simplesmente o objeto de uma declaração: é de sua essência declarar-se.

3º paradoxo => os direitos do homem aparecem como os dos indivíduos. Os indivíduos aparecem como tantos soberaninhos independentes, cada qual reinando sobre seu mundo privado, como tantas micro-unidades desfeitas do conjunto social; mas esta representação destrói uma outra: a de uma totalidade transcendente às suas partes. (...) Por exemplo, o direito de um falar, escrever, imprimir livremente implica o de outro de ouvir, ler, conservar e transmitir a coisa impressa. (LEFORT, 1987, p. 54)

De acordo com Lefort (1987), esse triplo paradoxo tem como consequência o surgimento do Homem como uma ficção, sem determinação, uma espécie de “humanismo

⁷ De acordo com Marx ([1843] 2000, p. 36-37), em *A Questão Judaica*, “A aplicação prática do direito humano da liberdade é o direito humano à propriedade privada. (...) O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito de desfrutar de seu patrimônio e dele dispor arbitrariamente, sem atender aos demais homens, independentemente da sociedade, é o direito do interesse pessoal. (...) A liberdade individual e esta aplicação sua constituem o fundamento da sociedade burguesa. (...) Nenhum dos chamados direitos humanos ultrapassa, portanto, o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, isto é, do indivíduo voltado para si mesmo, para seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada e dissociado da comunidade. Longe de conceber o homem como um ser genérico, estes direitos, pelo contrário, fazem da própria vida genérica, da sociedade, um marco exterior aos indivíduos, uma limitação de sua independência primitiva. O único nexos que os mantém em coesão é a necessidade natural, a necessidade e o interesse particular, a conservação de suas propriedades e de duas individualidades egoístas.”

abstrato”. Perde-se, com isso, a possibilidade de uma análise histórica da construção social e política dos direitos.

Para o autor, o próprio Estado de direito implica a possibilidade de criação de uma oposição de poder fundada sobre o direito. Isso permite que o Estado democrático exceda os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado de direito. Direitos que ainda não estão incorporados podem ser experimentados. “É o teatro de uma contestação cujo objeto não se reduz à conservação de um pacto tacitamente estabelecido mas que se forma a partir de focos que o poder não pode dominar inteiramente”. (LEFORT, 1987, p. 56)

Para Lefort (1987) construir a democracia implica uma visão crítica sobre o Estado de direito. Este é, na verdade, uma invenção democrática, na medida em que as lutas sociais por direitos, ao criarem novos estatutos, leis e códigos, o remodelam.

Uma questão central para Lefort (1987, p. 56) é como “a luta pelos direitos do homem torna possível uma nova relação com a política?” Segundo o autor, há uma espécie de dimensão simbólica do direito:

os direitos não se dissociam da consciência dos direitos (...) mas não é menos verdade que essa consciência dos direitos se encontra tanto melhor partilhada quando são declarados, quando o poder afirma garanti-los, quando as marcas das liberdades se tornam visíveis pelas leis. (LEFORT, 1987, p. 57)

A dimensão simbólica do direito pode ser observada através da compreensão do sentido das reivindicações cuja finalidade é a inscrição de novos direitos. Por exemplo: “uma exclusão do circuito do emprego aparece aos indivíduos como muito mais que um prejuízo, muito mais que um sinal do poderio arbitrário do patronato: como uma denegação do direito, de um direito social.” (Ibid.:60)

Analisando a variedade e simbologia das reivindicações dos anos 60 na Europa, diz Lefort (1987:62):

Há, porém, a despeito dessa variedade, um parentesco nas iniciativas das minorias porque combinam de uma maneira que parece paradoxal, a idéia de uma legitimidade e a representação de uma particularidade. Esta conjunção, seja qual for o motivo, sejam quais forem as circunstâncias de seu desencadeamento, atesta a eficácia simbólica da noção de direitos. (...) Esses conflitos constituem cada vez mais a especificidade das sociedades democráticas modernas.

Boaventura Santos (1996) também chama a atenção para a *função simbólica* do direito, enquanto legislação normatizada, bem como do sistema de justiça. Para além das funções instrumentais dos tribunais, das instituições do Judiciário, do ordenamento jurídico de forma geral, o fato de a sociedade reconhecer a eficácia dos sistemas de justiça, permite um efeito simbólico de fixação de valores, orientando comportamentos e expectativas.

Nesse sentido, ao atuar eficazmente, o sistema de justiça produz um efeito de confirmação de valores ou, nas palavras do autor, “um poderoso efeito de confirmação simbólica” (SANTOS, 1996, p.32).

Dessa maneira, os direitos expressos na legislação e as disputas normatizadas juridicamente produzem uma percepção nas sociedades sobre a eficácia destes. Isto é, a dinâmica jurídica ou o sistema de justiça geram um efeito simbólico de afirmação de valores sobre direitos, bem como do próprio sistema de justiça como meio de resolução dos conflitos.

Assim, em Lefort (1987) e também em Santos (1996), para além dos efeitos concretos de garantia do reconhecimento e implementação de determinados direitos, torna-se fundamental compreender a importância do seu efeito simbólico nas relações sociais, na medida em que tal efeito é elemento indutor/orientador de práticas sociais fundantes de novos arranjos políticos.

Outro viés analítico importante pode ser encontrado em Habermas (1995; 1997) que procura examinar o Direito sob a ótica da construção de um quadro normativo das

relações sociais. Nessa perspectiva, o Direito - como regras, normas, estatutos, leis - tem a função de estabilizar as expectativas de comportamento institucionalizando o uso público das liberdades comunicativas; servindo, também, de meio (*medium*) para a organização do poder do Estado e, ao mesmo tempo, para regular a transformação do poder comunicativo em poder administrativo (HABERMAS, 1997). Assim, o direito institui um campo de ação normatizado. O aprendizado da gramática de tal campo, bem como os processos tradutórios realizados, engendram novas dinâmicas novas relações sociais do cotidiano.

Para Habermas (1995, p. 46-47), o Direito nas sociedades democráticas pode ser, normativamente, concebido das seguintes formas: a) concepção liberal, que tem como eixo central não a auto-determinação democrática dos cidadãos deliberantes e sim a normatização de uma sociedade centrada na economia; b) concepção republicana, onde a formação da opinião e das vontades políticas dos cidadãos consiste no meio pelo qual se constitui a sociedade como um todo politicamente organizado. A democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade; por fim, c) teoria do discurso, que entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta consequente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático.

Na perspectiva da teoria do discurso, Habermas centraliza a discussão do papel do Direito nas sociedades modernas em termos de sua facticidade e sua validade, enquanto dimensões de um mesmo fenômeno, numa tensão entre o consenso e a arbitragem.

Em Habermas, o Direito constitui o poder político e vice-versa. Ou seja, a institucionalização política do Direito assegura aos tribunais o poder de decidir o que é e o que não é Direito. Assim, o Estado de Direito obriga o poder político a se legitimar pelo Direito legitimamente instituído. Ao emprestar forma jurídica ao poder político, o Direito,

“funciona como meio de organização do poder do Estado” e para a “auto-organização de comunidades jurídicas que se afirmam, num ambiente social, sob determinadas condições históricas.” (HABERMAS, 1995, p. 183-191)

Habermas enfrenta o exame da tensão entre efetividade e validade do Direito por meio da questão da institucionalização - entendida como um processo produtor de comportamentos esperados do ponto de vista normativo - onde a instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo.

De acordo com Neves (1994, p. 257), Habermas distingue o Direito como meio (*medium*) e como instituição. No primeiro caso, o Direito teria força constitutiva e, no segundo, apenas uma “função regulativa”. Nas palavras de Neves, para Habermas, “na medida em que o Direito atuasse como esfera regulada informalmente do ‘mundo da vida’, a jurisdificação teria efeitos negativos, socialmente desintegradores”. Entretanto, é preciso observar que Habermas reconhece que a jurisdificação teria, também, efeitos positivos quando o Direito, como instituição, desempenhasse “um papel regulativo a favor do plexo de ação do mundo da vida, orientado para o entendimento, ou servisse como meio de direção dos sistemas de ação da economia e do Estado” (NEVES, 1994, p. 257).

Conforme Vianna (2001, p. 28), Habermas identifica a ampliação das funções da justiça como originária da construção do *Welfare State*, num processo onde os direitos comunicativos e de participação são centrais para a criação das leis, sendo que o poder judiciário exerceria uma “competência legislativa” interferindo “sobre a racionalidade no processo de produção da lei”, gerando uma situação na qual a democracia não comportaria a judicialização da política. Ainda de acordo com Vianna (ibid.:29), Habermas aponta que a “comunidade de intérpretes da Constituição se faria presente diretamente na vida pública

e não pela mediação dos tribunais”. Assim, uma “cidadania ativa estaria investida da capacidade de regular a si própria”.

O processo de construção dos direitos se dá a partir da relação entre atores sociais e Estado. Nesse sentido, as concepções de Offe (1984; 1989) sobre a natureza das relações entre o Estado e atores sociais no capitalismo, a dinâmica da seletividade, a transformação de determinados eventos em acontecimentos políticos ou não, são centrais.

Para Offe (1984), é importante analisar como se dá o processo de seletividade do Estado em favor de uma classe ou grupo social. Por seletividade, entende-se a restrição sistemática ou não-aleatória de um sistema de possibilidades. Entretanto, como verificar o funcionamento da seletividade?

Pode-se perceber dois tipos de seletividade estruturadas no interior do Estado em favor do capital: a) positiva: agrupa as unidades de capitalistas diversas num interesse capitalista global; b) negativa: nega interesses não capitalistas que possam interferir ou que venham a ser contrários aos interesses do capitalista global. Ou seja, no primeiro caso, o Estado protege o capitalista de interesses individuais que possam ser negativos para o todo (global), evitando um conflito intercapitalista; no segundo, ele protege o capitalista de possíveis interesses que neguem ou que venham a se tornar entraves ao desenvolvimento do capitalismo como sistema, evitando um conflito anticapitalista. (Offe, 1984)

Entretanto, para que se efetive um processo de dominação classista do Estado, a partir do caráter protetor deste em relação ao capital, é preciso que se invisibilizem os instrumentos e mecanismos da seletividade. Há aí um problema estrutural, na medida em que o Estado deve simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. Nas palavras de Offe (1984:163), “é a preservação da aparência da neutralidade de classe que permite o exercício da dominação de classe.”

A seletividade opera no plano das instituições políticas, fazendo com que determinadas situações ou eventos sociais se tornem um acontecimento político e com que outros fiquem ocultos na cena pública, configurando-se como um “não acontecimento” político. Quanto maior a capacidade de produção da invisibilidade da seleção, maior a legitimação e a eficácia da dominação classista do Estado.

Em realidade, a produção do não acontecimento é uma seleção do que efetivamente deve ser tratado como demanda pública legítima pelo Estado. Entretanto, ações de reivindicação e demandas invisibilizadas na cena pública expressam a forma na qual se estruturava o campo de possibilidades, os atores e as correlações de força em determinado momento histórico. Por exemplo, o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, previa a implementação da previdência social para os trabalhadores rurais; entretanto, tal fato só se deu em 1971 e de forma seletiva. Somente em 1988 é que se consolidou de forma universalizada. Como a questão previdenciária tornou-se acontecimento e não acontecimento nesse período? Como se processou a legitimação social de tal questão, nesses três momentos chave de sua constituição?

Na obra *Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*, Claus Offe analisa, dentre outras questões, o processo pelo qual os grupos sociais adquirem *status público* que confere reconhecimento e legitimidade ao grupo e às suas demandas em relação ao Estado. Dessa forma, Offe (1989) indaga: como determinados grupos possuem determinados *status* que lhes dão posição diferenciada nas tomadas de decisões acerca de determinadas políticas públicas?

Para Offe (1989), existem três dimensões de análise das organizações de interesses ou grupos de interesses. Na primeira, observam-se os processos constitutivos, identidade coletiva, valores que agregam os indivíduos em determinado grupo. Na segunda, tem-se como centro de análise a “estrutura de oportunidades”. Ou seja, a estrutura sócio-

econômica que é um fator de condicionamento do surgimento e atuação dos grupos de interesses. Na terceira, é focado como o sistema político atribui status a determinados grupos de interesses. Como se dão os processos de atribuição desse status e sua influência na eficácia das ações coletivas?.

Somente a partir de uma leitura que articule estas três dimensões é possível ter uma compreensão das ações coletivas. Segundo ele, as teorias sobre a ação coletiva fazem análises utilizando uma das três dimensões isoladamente. De acordo com Offe (1989), há uma “variabilidade histórica da importância relativa” das três dimensões.

Offe (1989) analisa a realidade da Alemanha do final dos anos 1960 e a necessidade, por parte do Estado, de previsibilidade ou prognosticabilidade das ações dos grupos sociais e o consequente processo de reorganização das relações “entre grupos de interesse e entre os grupos de interesse e o Estado”. Estas mudanças definem as regras do jogo, ou seja, as reivindicações e os reivindicantes legítimos.

Isso ocorre a partir do diagnóstico do Estado de que é preciso conciliar “demandas distributivas e político-sociais” com os “imperativos do crescimento da modernização econômica e a competitividade”. E que as formas tradicionais de ação e relação dos grupos de interesses geram um “volume de conflito maior do que aquele que pode ser manejado pela sociedade”.

O Estado alemão, neste período, pretende fazer com que se maximize o potencial de cooperação dos grupos sociais e minimize o seu potencial de obstrução na configuração e implementação de políticas públicas. É neste contexto que determinados grupos adquirem status político/público e consequente diferenciação nos processos de disputa de políticas públicas. Offe (1989) cita o exemplo da “Lei de Renovação Urbana” que prescreveu o envolvimento de determinados grupos no planejamento e na implementação de políticas.

Os atores sociais reivindicam o reconhecimento de si e de suas demandas na luta por direitos. Essa luta se faz, primordialmente, em relação ao Estado, à definição das leis e estatutos, que se processa no interior do poder público. Dessa forma, compreender a luta por direitos implica em melhor conhecer as características do Estado capitalista moderno, tendo como referência a negação da universalidade, afirmando os mecanismos de seletividade, bem como, percebendo-o como espaços em disputa por atores inseridos em cenários e correlações de forças variados.

1.2. A previdência social brasileira e o contexto internacional

Para discutirmos a experiência brasileira de instituição da previdência social é preciso observar experiências internacionais, como parâmetro para a identificação de semelhanças e diferenças, pois o nosso caso, como não poderia deixar de ser, se insere num processo mais amplo de consolidação de direitos sociais nas sociedades modernas.

De acordo com Gomes (1979:31):

Muito do que aqui ocorreu vincula-se a uma linha de questões e de busca de soluções que não nos era de forma alguma particular; (...) estas experiências que nos antecederam no tempo eram, em grande parte, do conhecimento dos “atores” envolvidos em nossa história e assim certamente os esclareciam e influenciavam.

A previdência social criada no Brasil durante o século XX guarda relação com as experimentações realizadas, especialmente, nos países centrais. É a Lei dos Pobres da Inglaterra do século XVII o ponto de partida dessa reflexão. Embora seja no século XX a consolidação destes, a idéia de proteção social do indivíduo contra os malefícios

provocados pelo ordenamento econômico, faz parte da construção dos valores do trabalho nas sociedades modernas (POLANYI, 2000).

Gomes (1979) afirma que os sistemas de proteção social das sociedades pré-industriais eram fundados na lógica do binômio proteção/dependência. Para a autora:

Haveria uma relação proporcional entre os privilégios de um homem e sua responsabilidade social, de tal forma que aqueles que detivessem poder/autoridade teriam o dever (moral, ético, religioso e político) de conceder proteção. Aos pobres, que estavam excluídos da propriedade dos elementos que originavam o poder (basicamente a terra) e que estavam, portanto, isentos de qualquer responsabilidade social, competia oferecer, em retribuição à proteção, além de trabalho, obediência e lealdade. (GOMES, 1979, p. 32)

Conforme Polanyi (2000, p.109), o Statute of Artificers, de 1536 e a Poor Law, de 1601, constituía-se com um “Código do Trabalho” no sistema mercantil da Inglaterra. O Statute se aplicava aos trabalhadores e a Poor Law aos desempregados, incapazes velhos e crianças. O Statute of Artificers baseava-se na obrigatoriedade do trabalho e no salário anual determinado pela autoridade pública. O Statute regulava o trabalho agrícola e artesanal, “imposta igualmente aos distritos rurais e às cidades”.

A Poor Law consistia num sistema de abonos e assistências financiado por impostos e taxações locais que incidiam sobre todos os donos de casas e arrendatários ricos ou não. A sua administração era local e a assistência feita pelas paróquias. A Poor Law determinava que os pobres capacitados deveriam trabalhar para garantir o seu sustento e a paróquia deveria providenciar o trabalho. Também foram criados asilos para os indigentes, que eram obrigados a ali se estabelecerem. (POLANYI, 2000, p. 110)

Em 1693 foi estatuído o Act of Settlement, um decreto de domicílio ou servidão paroquial que determinava que os trabalhadores deveriam trabalhar em suas paróquias,

evitando a migração entre regiões. Dessa maneira, não permitia a concentração de trabalhadores em determinadas regiões, evitando a sobrecarga de paróquias que apresentassem melhores atrativos. (POLANYI, 2000)

Conforme Polanyi (2000) esse sistema de assistência social “tornou-se uma anomalia patente”. A restrição de mobilidade espacial da população impunha dificuldades para aqueles que buscavam melhores empregos, bem como, para os proprietários de capital que procuravam instalar seus empreendimentos era afetados na procura por empregados.

A Poor Law, da maneira como havia sido inicialmente estabelecida criava empecilhos para a acumulação de capital pelas empresas, pois inibia a criação de um mercado de trabalho livre. Até 1795 a Poor Law garantia um rendimento mínimo para aquelas pessoas consideradas incapazes de o obterem por meio do seu trabalho.

Às portas da Revolução Industrial, com a pressão das indústrias, a *Speenhamland*, em 1795, revogou a servidão paroquial, permitindo a mobilidade espacial dos trabalhadores em toda a Inglaterra, assegurando a oferta de mão-de-obra para as fábricas. Os abonos que tinham o caráter residual e seletivo passaram a ser universais. Era oferecido um abono a todos os trabalhadores como complemento da renda auferida com o trabalho. Esse abono variava o seu valor em função do preço do pão. A *Speenhamland* se apresentava, nos termos de Polanyi (2000), como o “direito de viver”. Isto é, o conjunto da população se responsabilizava, por meio de impostos e taxas, por um mínimo alimentar necessário a sobrevivência de todos.

Polanyi (2000, p.123) argumenta que foi contraditório revogar a servidão paroquial como forma de ampliar a oferta de trabalho onde se necessitava (regiões com maior presença de manufaturas) e o sistema universal de abonos que “assegurava a todos, trabalhadores ou não, o sustento a partir da ação assistencial da paróquia”. Isto é, a vinculação à paróquia não mais se daria pela imposição, mas pelo atrativo do abono.

Para Polanyi (2000), a *Speenhamland* pagava os abonos salariais utilizando fundos públicos o que, na verdade, se revelou um subsídio aos empregadores. O principal resultado desse processo foi o rebaixamento dos salários dos trabalhadores a níveis inferiores ao de subsistência, além da falta de estímulo ao trabalho. Ainda, de acordo com Polanyi (2000, p.124) “se não pudesse ganhar a vida com seu próprio trabalho, ele era não era considerado um trabalhador mas um indigente. (...) A *Speenhamland* foi um instrumento infalível de desmoralização popular.”

No século XX a Inglaterra passou por profundas transformações com a segunda Revolução Industrial e a formação de cidades com grandes contingentes populacionais. A *Speenhamland*, que segundo Polanyi (2000, p. 126) havia “resguardado a Inglaterra rural” contra os mecanismos de mercado, tinha “devorado parte da medula da sociedade”.

Em 1834, com o *Poor Law Reform Act*, foi abolido o sistema de abonos *Speenhamland*. Esse ato foi base para a transição liberal e constituição do mercado de trabalho (POLANYI, 2000). Para o autor, a abolição da *Speenhamland* foi consequência do trabalho de uma nova classe que entrava no cenário histórico: as classes médias da Inglaterra.

Conforme POLANYI (2000, p.125; 127):

A abolição da *Speenhamland* representou o nascimento real da moderna classe trabalhadora, cujo imediato interesse próprio destinou-a a tornar-se a protetora da sociedade contra os perigos intrínsecos de uma civilização de máquinas. O que quer que o futuro lhes reservasse, a classe trabalhadora e a economia de mercado surgiram na história ao mesmo tempo. O horror à assistência pública, a desconfiança na ação do estado, a insistência na respeitabilidade e na autoconfiança permaneceram como características do trabalhador britânico durante gerações. [...]

Fugindo aos horrores da *Speenhamland*, os homens correram cegamente para o abrigo de uma utópica economia de mercado.

De acordo com Gomes (1979), a criação de legislações de proteção social ao trabalhador foi um problema que se colocou “gradualmente com a emergência da industrialização”. Foi na Europa, a partir do século XIX, com as transformações causadas pela revolução industrial, que as questões vinculadas às condições modernas de trabalho urbano e a problemática dos direitos sociais emergiram (GOMES, 1979).

Conforme a autora:

Com a reforma da Lei dos Pobres em 1834 se estabeleceu o mercado de trabalho livre dos regulamentos de proteção social à pobreza, fundados nas antigas concepções de responsabilidade da comunidade sobre aqueles que eram incapazes de se manter com seu próprio trabalho. (p.38) A reforma da Lei dos Pobres implicava na transferência do problema da pobreza da órbita do social para a individual. (GOMES, 1979, p.38)

Gomes (1979, p.33) sustenta que o liberalismo “pressionava no sentido de separação da força de trabalho de qualquer tipo de vínculo a que estivesse ligada, buscando a destruição de todo tipo de relações não-contratuais que pudesse interferir na constituição de um mercado livre para a força de trabalho”. O liberalismo defendia o princípio de liberdade individual necessário à constituição do mercado de trabalho e postulava o princípio da responsabilidade individual dos trabalhadores por seu próprio bem-estar.

Ao mesmo tempo em que as necessidades de uma sociedade capitalista industrial lutavam contra as antigas concepções protecionistas, em nome do progresso econômico e do próprio bem-estar geral, contraditoriamente estavam abrindo terreno para a emergência de um novo tipo de problemática social que acabaria por acarretar o nascimento de uma nova concepção de proteção social. (...)

O confronto entre as forças expansionistas da sociedade de mercado que se impunham e se ampliavam, as que começavam a encontrar, quase que de imediato, uma tendência que lhes era oposta e que consistia basicamente numa reação de autodefesa da sociedade, elaborando novos instrumentos capazes de conter os perigos excessivos do mercado livre. (GOMES, 1979, p. 33)

Esse processo está na raiz do que Polanyi (2000) denominou duplo movimento do mercado e da sociedade na expansão do capitalismo. Conforme este autor, na experiência inglesa do século XIX, vivenciou-se, por um lado, a ampliação dos mercados, por outro, a criação de instituições para cercear a ação do mercado em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro. Ou seja, ao mesmo tempo em que o mercado se expandia, constituía-se um contra-movimento de proteção da sociedade.

Para Gomes (1979, p.34), seguindo o raciocínio de Polanyi (2000), a Europa do século XIX foi marcada pelo embate entre os princípios do liberalismo, que era centrado na noção de mercado auto-regulado e os princípios da proteção social, “fundados na elaboração de uma legislação protetora”. Segundo esta autora,

O liberalismo, se num primeiro momento agiu no sentido de combater as formas anteriormente existentes de proteção, num segundo momento possibilitou e moldou um novo tipo de concepção e de necessidade de direitos de proteção social. (GOMES, 1979, p. 35)

Essa nova concepção implicou não mais a concessão de um auxílio, como nos moldes da proteção social do tipo Poor Law, mas o reconhecimento de um direito pelo Estado. (GOMES, 1979). O processo de constituição da proteção social no âmbito do capitalismo liberal variou em sua forma, de acordo com a intensidade e tipo de liberalismo que vigorou em determinado país. Por exemplo:

Em países como a Inglaterra e os EUA a nova política social teve que enfrentar as fortes resistências do individualismo liberal, articulados em grupos de pressão que tinha meios de se organizar e representar seus interesses junto aos poderes públicos. Já em países onde o liberalismo pouco se estruturou e vigoraram regimes políticos autoritários, as resistências ao protecionismo social eram menores, por exemplo, a Alemanha. (GOMES, 1979,, p.36)

Entretanto, as reações de resistência à proteção da política estatal também ocorreu na Alemanha, porém de forma e sentido diferentes da experiência dos EUA e da Inglaterra.

Se nos EUA a resistência à legislação social era em função da concepção de que a intervenção do Estado nesta questão feria a autonomia das organizações e a liberdade individual do trabalhador, na Alemanha, pode-se observar a resistência do movimento operário, de orientação marxista, condenando a política social de Bismarck como desmobilizadora e controladora. (...)

Os principais e explícitos objetivos da política social de Bismarck eram o controle político do movimento operário e a criação de laços de dependência e lealdade entre trabalhadores e Estado. (...)

Porém essa reação do movimento operário à política social de Bismarck foi apenas inicial. Já no início do século XX, o Partido Social Democrata, reorientando sua atuação, passa a participar intensamente dos debates dos mecanismos de implementação da legislação social. (GOMES, 1979, p. 42)

Na experiência dos Estados Unidos, o desenvolvimento de uma ideologia liberal esteve na raiz da resistência aos princípios de proteção social que envolviam a ação de intervenção do Estado, devido à falta de uma estrutura “política e ideológica tradicional” de proteção aos pobres do tipo européia. Dessa forma, a política social nos EUA foi instituída com uma espécie de “corretivo” aos “mecanismos do mercado num dado estágio do desenvolvimento capitalista”. (GOMES, 1979, p.39).

Assim, a política social americana nasceu baseada na idéia de cooperação e eficiência profissional, visando a promoção do trabalhador, por meio da garantia de melhores salários e condições de vida e trabalho. Ela funciona, também, como estímulo à capacidade de produção “quer quanto aos aspectos técnicos de uma melhor produtividade, quer quanto aos aspectos sociais de um melhor relacionamento entre patrões e operários”, estando mais próxima dos interesses da burguesia do que dos trabalhadores. A proteção do trabalhador nos EUA se constituiu de forma distinta da Europa, onde o “auxílio” acabava por acarretar a falta de estímulo ao trabalho. (GOMES, 1979, p. 40)

De acordo com Santos (1979), os países podem ser distinguidos em relação à “interferência governamental na regulamentação das relações sociais” de acordo com os seguintes aspectos:

à *ordem e ritmo* em que os regulamentos sociais vão sendo estabelecidos; ao escopo da legislação, tanto em termos dos grupos sociais “legislados”, quanto em termos do número de dimensões sociais cobertas pela legislação; no formato burocrático de administração dos programas; no esquema de financiamento; e finalmente, distinguem-se os países quanto à articulação dos programas sociais, presuntivamente destinados a maximizar a equidade com as demais políticas governamentais, sobretudo aquelas que têm por objetivo maximizar a acumulação.
(SANTOS, 1979, p. 5) (grifos do autor citado)

Os modelos previdenciários desenvolvidos ao longo do século XX no ocidente que se distinguem pela interferência dos governos na regulamentação social têm como balizas opostas, de um lado, a experiência dos EUA⁸ e de outro, o *Welfare State*⁹ da Europa Ocidental.

A previdência social como constituinte das políticas de proteção social adquiriu durante o século XX o status de direito social. Não pode ser concebida como um auxílio àqueles que não conseguem o mínimo necessário à sua sobrevivência no mercado de trabalho. É antes um direito de cidadania (MARSHALL, 1979) a ser assegurado pelo Estado.

⁸ Sobre a perspectiva de direito, justiça e cidadania nos EUA, confira (RAWLS 1992).

⁹ Para uma definição e caracterização do Welfare State na Europa, bem como, a experiência brasileira de um estado social, confira (DRAIBE, 1989).

1.3. Paradigmas de Previdência Social

Na análise sobre as experiências de sistemas previdenciários, três paradigmas são orientadores. O paradigma assistencial se define com base em critérios de acesso aos benefícios por uma parcela elegível da população, por exemplo: a pobreza. A Lei dos Pobres de 1601 é o exemplo clássico. O paradigma bismarckiano estipula como regra de acesso a contribuição individual prévia do futuro beneficiário. Surgiu sob o Chanceler Bismarck, na década de 1880, na Alemanha, e foi baseado na experiência do mutualismo dos mineiros de carvão da Silésia. Por fim, o paradigma beveridgiano, de caráter universalista, não exige contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico. O direito à prestação é aferido por meio de algum critério definidor de cidadania, por exemplo, o tempo de residência no país. Este modelo tem na sua origem a proposta de seguro social universal que Lord Willian Beveridge apresentou ao governo inglês em 1942 (SCHWARZER, 2001).

A partir da segunda metade do século XX, com as reformas do *Welfare State* em diversos países, os elementos característicos de cada um dos três paradigmas de previdência passaram a se entrelaçar. Dessa forma, é possível a identificação de predominância de algum deles em determinado sistema previdenciário em análise, entretanto, tornou-se difícil encontrar casos estritamente clássicos, isto é, sistemas caracterizados por apenas um paradigma. (SCHWARZER, 2001)

A partir das características do vínculo contributivo, Schwarzer (2001) constrói uma tipologia para a classificação de importantes experiências de sistemas previdenciários. A seguir apresentamos os modelos analíticos, observando os casos da Finlândia, Alemanha, EUA e Chile.

O modelo universal básico consiste num sistema de transferências monetárias universalista e proporciona ampla proteção social. A aposentadoria nacional é concedida a urbanos e rurais com idade de 65 anos, sendo possível com 60 anos, aplicando um redutor e com tempo de residência mínimo de 3 a 5 anos no país. O valor da aposentadoria varia de forma proporcional ao tempo de residência, atingindo o valor pleno (cerca de US\$ 483 mensais) com quarenta anos de residência entre os 16 e os 65 anos de idade. Existe também a aposentadoria ocupacional, ligada ao emprego e salário do trabalhador. De acordo com o valor da aposentadoria ocupacional e da renda do cônjuge há redução na aposentadoria nacional, podendo até desaparecer. Dessa forma a aposentadoria nacional exerce a função de garantia de renda mínima na idade avançada.

A Finlândia é um caso de *Welfare State* abrangente do tipo escandinavo, cuja inspiração universalista original foi submetida a reformas nas últimas décadas, introduzindo elementos clássicos do modelo assistencial e contributivo no sistema.

O modelo contributivo diferenciado, no caso da Alemanha, consitiu-se num sistema contributivo que possui um regime geral e um regime rural. O regime geral segue a lógica contributiva bismarckiana, compreende os trabalhadores urbanos e os assalariados rurais. Como a remuneração dos rurais é sistematicamente inferior aos valores urbanos, há um caixa de suplementação para esse grupo, financiado por tributos federais. Os agricultores familiares contribuem obrigatoriamente, inclusive o cônjuge e os membros não remunerados da família. Entretanto, é possível que os segurados tenham descontos de até 60% sobre a contribuição mensal, em casos de rendimentos insuficientes. A idade para se aposentar é de 65 anos com 15 anos de contribuição. O valor do benefício é proporcional ao tempo de contribuição. O financiamento do regime rural é deficitário e depende de subvenções do Estado.

No modelo contributivo indiferenciado, utilizado nos EUA, as mesmas regras são aplicadas aos trabalhadores assalariados dos setores urbano e rural. Quanto à agricultura familiar, a contribuição é feita tendo por base os rendimentos da atividade agrícola, gerando contribuição individual. O teto dos rendimentos para a incidência da contribuição é de 72.600 US\$/ano. A aposentadoria por idade ocorre aos 65 anos. Autônomos urbanos e rurais também devem contribuir. Se o cidadão não possuir renda ou patrimônio suficientes para garantir um padrão mínimo de sobrevivência é possível requerer uma complementação oferecida pelo Estado. Dessa forma pode-se perceber que o modelo contributivo dos EUA incorpora elementos do modelo assistencial.

O modelo assistencial, utilizado no Chile, é um sistema de previdência compulsória com capitalização plena e administrado por entes privados (Administradoras de Fondos de Pensão - AFP). Cada contribuinte acumula contribuições obrigatórias em uma conta pessoal, criando uma poupança, a partir da qual serão pagos benefícios ao final da vida ativa. O setor rural não tem sido atrativo para as AFP. A cobertura é feita pelas aposentadorias assistenciais (*pensiones asistenciales*). Os beneficiários devem ter idade de 65 anos e renda domiciliar *per capita* inferior à metade da aposentadoria mínima garantida no regime AFP. O financiamento é do tesouro nacional. O valor real dos benefícios era de cerca de US\$ 50 mensais em 1998. Dessa forma, o acesso ao benefício se dá a partir da comprovação de um critério de necessidade.

O quadro seguinte agrupa e sintetiza as principais características dos modelos previdenciários.

Quadro 1 - Modelos de Previdência

| | Modelo Universal Básico | Modelo Contributivo Diferenciado | Modelo Contributivo Estrito | Modelo Assistencial |
|---------------------------------|--|--|---|---|
| Característica Principal | Benefício básico universal independentemente de contribuição | Diferença nas regras entre regimes urbano e rural | Não diferença entre regimes urbano e rural | Cobertura com benefícios assistenciais |
| Elemento Previdenciário | Suplementado por previdência contributiva pública ou privada | Previdência contributiva sem equilíbrio atuarial individual e coletivo | Previdência contributiva com maior rigor atuarial | Ou previdência contributiva inacessível ou não compulsória. |
| Tendências de Reforma | Reforço de elementos assistenciais e contributivos | Diminuição da diferença rural-urbana | Ajustes de parâmetros gerais (alíquota, idade) | Focalização mais precisa |
| Exemplos | Finlândia, Suécia, Canadá | Alemanha, Áustria, França, Polônia | EUA, Itália (novo) | Chile, Costa Rica |

Fonte: Schwarzer (2001)

1.4. O Modelo Previdenciário Hegemônico no Brasil

Analisando as relações entre o movimento operário, a burguesia e o Estado, no processo de instituição dos direitos sociais, Gomes (1979, p. 43-44) sustenta que a experiência brasileira de instituição dos direitos sociais, sobretudo o sistema de previdência, aproxima-se mais do exemplo alemão, devido às condições históricas de um desenvolvimento industrial que teve que enfrentar “as forças do capitalismo internacional já plenamente estabelecido e que se realizou com um forte intervencionismo estatal na direção do processo de transformações”. Além disso, a exemplo da burguesia alemã que teve que enfrentar o contramovimento do pensamento conservador, denunciando os problemas trazidos pela nova sociedade industrial, no Brasil, as forças do industrialismo

tiveram que se defrontar com uma ideologia ruralista que lhe fazia acusações semelhantes e que defendia ardorosamente as “raízes agrárias” e a “vocação rural” de nosso país.

De acordo com a autora, é preciso considerar, também, que o movimento operário no Brasil não foi um elemento de reação à atuação do Estado no campo social como ocorreu na Alemanha e nos EUA. Ao contrário, ele iria constituir-se numa força que:

não só pressionava no sentido da implementação de uma legislação social – trabalhista e previdenciária -, quanto no sentido da participação do Estado como elemento interessado no problema, assumindo uma posição de árbitro nos conflitos sociais.
(GOMES, 1979, p. 45)

Para Santos (1979), a experiência brasileira de construção dos direitos sociais e, sobretudo, de uma sistemática de política social, ocorre a partir da constituição de 1934 que, ao mesmo tempo, reconhecerá a obrigação social do Estado e lhe garantirá o direito de regular o exercício das profissões. Anteriormente, o Estado brasileiro mantinha-se inflexível quanto à intervenção do poder público nos processos acumulativos. Antes de 1923, data da Lei Eloy Chaves que cria as Caixas de Aposentadorias e Pensões e é considerada como o marco inicial da política social no Brasil, “da agenda de demandas dos sindicatos industriais, que repercutiam e se expressavam no próprio Congresso, apenas a regulamentação dos acidentes de trabalho foi obtida”. Foi entre 1931 e 1935 que as reivindicações operárias quanto às condições da acumulação¹⁰, “já verbalizadas desde o início do século, são todas atendidas”. (SANTOS, 1979, p.23)

Até 1930 verificam-se várias tentativas de regulamentação do processo de acumulação, porém com pouco efeito prático significativo. No entanto, as Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas desde 1923, expressavam um progresso importante em termos de regulação da equidade. (SANTOS, 1979)

¹⁰ Por acumulação, Santos (1979, p.16), compreende “as ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis” e por equidade o “ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais.”

Para o autor acima citado, “a elite pós-1930 inverterá esta ordem e só após reorganizar substancialmente a esfera da acumulação é que se voltará sua atenção para a política previdenciária convencional.” (SANTOS, 1979, p. 75)

Dessa maneira, a experiência brasileira estaria em conformidade com a tendência internacional, iniciando-se com a “proteção a acidentes de trabalho (1919), seguida por legislação sobre velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade (1923), seguida por regulamento de auxílio-maternidade (1941) e, finalmente, uma espécie de auxílio-desemprego (1965)” (SANTOS, 1979, p.17).

Segundo Draibe (1989), dos anos 30 até os anos 70, construiu-se no Brasil um sistema de proteção social, ou o que se denomina “Estado Social”. Conforme essa autora, um sistema de proteção social pode ser entendido como

uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações manifestam-se na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário na economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. (Ibid, p.29)

Werneck Vianna (1999) propõe uma análise crítica do processo de constituição dos direitos sociais para os trabalhadores brasileiros, sobretudo, do marco consensual na literatura: os anos 30 e a ação do governo Getúlio Vargas. Para esse autor, há dois argumentos que equivocadamente se solidificaram: que o Estado varguista concedeu a legislação trabalhista independente da pressão exercida por parte da classe operária, o que ele denomina tese da outorga; e que a Revolução de 1930 se constitui como marco divisor, “quando a partir de então a ‘questão social’ teria deixado de ser um ‘caso de polícia’,

passando o Estado a disciplinar o mercado de trabalho em benefício dos assalariados” (VIANNA, 1999, p. 57).

Conforme Vianna (1999, p. 57), essas interpretações geram uma dupla sugestão, a saber:

estimulava a supressão da memória das classes subalternas, que apareciam como impotentes e incapazes de reivindicar seus direitos elementares por si sós; recriava ideologicamente a história, incentivando uma inação real, implícita na noção de que o Estado se constituía no guardião dos seus interesses.

Com isso, nega-se a existência de ação organizada da classe operária para a conquista de leis protetoras do trabalho e subtrai-se ou, pelo menos, disfarça-se o caráter verdadeiro da legislação getuliana – controladora e repressiva do comportamento operário. Para esse autor, a significação da legislação da Nova República é a declarada e manifesta intenção de restringir a ação e a organização operárias. “No centro da problemática da criação da legislação social está o controle político e social das classes subalternas” (VIANNA, 1999, p. 61).

Abranches (1987, p.10-11) sustenta que a política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores, sendo que ela “intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade, na perspectiva dos direitos sociais de cidadania”.

É consenso na literatura que, a partir do período getulista, os direitos sociais estão, geralmente, atrelados à condição de pertencimento à determinada corporação. Por exemplo, é o pertencimento à categoria trabalhador, com carteira de trabalho assinada, que garante ao cidadão o acesso à políticas sociais específicas. O trabalhador é reconhecido como cidadão pelo seu vínculo às corporações profissionais.

Santos (1979, p.75) definiu esse processo por meio do conceito de cidadania regulada. Esta é entendida como a cidadania

cuja raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos dos cidadãos restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (Grifos do autor citado)

Para Santos (1979) e Telles (1999), os desempregados, desocupados, subempregados, trabalhadores sem emprego fixo e ocupação definida, os trabalhadores rurais, foram na prática transformados em “pré-cidadãos”. Dessa forma,

a associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados não estáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis não tenham sido ainda regulamentadas. (...) A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. (SANTOS, 1979, p.75-76)

A Carteira de Trabalho era a “evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas e nela fixava-se a profissão do trabalhador.” (SANTOS, 1979, p.76)

Diferentemente da proposição de Marshall (1988) de que a cidadania expressa um *status* de membro da comunidade, a cidadania regulada definida por Santos (1979, p.75)

entende que ser cidadão implica em estar profissionalmente reconhecido e regulado pela legislação trabalhista:

a extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo de direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.

Para os objetivos deste capítulo devemos nos ater a três dimensões analíticas articuladas entre si, quais sejam: a) que a experiência brasileira deve ser entendida diante dos modelos construídos nos países centrais, tendo sido influenciada, principalmente, pelo modelo alemão (GOMES, 1979); b) que os direitos trabalhistas e sociais inscritos na legislação durante o Governo Vargas não são outorga do Estado, são antes produtos do conflito relacional entre trabalhadores, empregadores e governo (VIANNA, 1999); e c) que o padrão de direitos trabalhistas e sociais constituem uma “cidadania regulada” pelo pertencimento a uma categoria de trabalho¹¹ gerida pela ordem jurídica-contratual sintetizada pela Carteira de Trabalho Profissional.

Malloy (1986, p.13) caracteriza a origem conceitual da previdência social no Brasil, afirmando que esta referia “aos programas governamentais destinados a proteger determinados grupos do impacto de problemas normais que interferissem na capacidade de trabalho de um chefe de família (ex.: doença, velhice, invalidez, morte)”. Nesse sentido, o objetivo da política de Previdência Social é assegurar condições mínimas de renda às famílias, quando a obtenção desta por meio do trabalho do chefe da família não fosse possível. Também, os serviços médicos eram parte importante dos benefícios sociais disponibilizados pelo sistema de proteção social.

¹¹ Em relação aos trabalhadores rurais veremos que é luta em torno da definição de quem pode ser considerado trabalhador rural que está no cerne da regulação da cidadania no campo.

Conforme Fleury (1994), a Previdência Social no Brasil abarca benefícios de dois tipos: a) de prestação continuada, como aposentadorias e pensões e b) esporádicos, como auxílio-natalidade, auxílio-doença, entre outros. Todos estes destinados à garantia da reprodução do trabalhador e de seus dependentes em uma situação de risco, onde se supõe que não haveria condições de tal reprodução via mercado de trabalho.

Para Malloy (1986, p.13), a sustentação financeira destes sistemas de Previdência Social é originada de um “processo combinado de poupança compulsória e transferências de renda”. Ou seja, através do desconto em folha de salários dos trabalhadores formais e também de transferências de fontes variadas do caixa do Estado. O autor sustenta que os sistemas de Previdência Social atuam num processo estruturação do quadro de distribuição da renda do país.

O marco histórico inicial da Previdência Social no Brasil é o ano de 1923 com a “Lei Eloy Chaves” que permitiu a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP), que contemplava categorias de trabalhadores vinculadas ao setor público. Entretanto, já em 1919, a criação da Lei de Acidentes de Trabalho¹² acenava para mudanças, posteriormente ocorridas, na ação estatal frente à problemática da proteção social.

De acordo com a Lei Eloy Chaves, a administração das caixas de aposentadorias e pensões seria realizada por um colegiado representando, em números absolutos iguais, os empregados e os empregadores. Apesar de o Governo contribuir para a constituição do fundo de recursos das Caixas, este não teria nenhuma ingerência em sua administração. Também os IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões – funcionaram dessa mesma maneira. (SANTOS, 1979)

¹² Decreto-Lei nº 3.724 estabelecia a responsabilidade potencial do empregador pelos acidentes no trabalho que viessem a ocorrer, resguardados, os incidentes por negligência ou incompetência do empregado.

Conforme Santos (1979), com as CAPs, instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando dele já estiver ausente. Nas palavras do autor:

A rigor, tratava-se, ainda, de um contrato, mediante o qual a empresa e seus empregados comprometiam-se a sustentar o empregado atual, no futuro, em troca de parcela da renda deste, no presente. Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários. (SANTOS, 1979, p.24)

Até 1930 já estavam em operação 47 CAPs. A partir de então, os setores mais organizados da sociedade começam a demandar a expansão da política de proteção social. As Caixas de Aposentadorias e Pensões se transformam em Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, e tem-se a inclusão de setores públicos como bancários, industriários e comerciários.

Conforme Fleury (1994, p.179), a promulgação da Lei de Acidentes de Trabalho em 1919 e a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões em 1923 ocorreram devido à mudança de postura do Estado frente às demandas sociais colocadas em pauta pelos movimentos grevistas que reivindicavam melhorias nas condições de trabalho e nos salários, bem como da “influência internacional dos países vizinhos e da repercussão do Tratado de Paz de Versailles de 1917”. O financiamento e a gestão das caixas ocorriam no sistema tripartite.

Para essa mesma autora (1994, p.179), a emergência de ações que posteriormente vieram a se constituir em sistemas de Previdência Social na América Latina e, sobretudo no Brasil, “estão associadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/sociedade”.

A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões em 1933, que incorporaram as Caixas de Aposentadorias e Pensões, “representaram uma mudança crucial no trato da questão social, na medida em que o Estado deixava de ser um observador passivo ou regulador das demandas emergentes e colocava-se como o responsável pelas estruturas de proteção social” (FLEURY, 1994, p.181).

Em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificaram-se as instituições de previdência social. Transformados, unificadamente, em órgãos autárquicos do poder público, as instituições de previdência social, agrupadas no INPS (com exceção do IPASE-Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado) passaram a ser governadas diretamente pelo Estado.

A Constituição de 1988 transformou o INPS em INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, ampliando¹³ e mantendo a forma unificada dos serviços prestados aos beneficiários.

Conforme Santos (1979), a característica fundamental do sistema previdenciário brasileiro é a sua contribuição para a desigualdade entre os cidadãos, a despeito da aparente promoção da equidade. Isto é,

sendo os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via da regulação profissional, e sendo a contribuição de cada um em função de seu nível de renda, a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. (SANTOS, 1979, p.77)

Também o mecanismo de regulação da cidadania que restringia, no âmbito urbano, os direitos previdenciários àqueles inseridos no regime formal de trabalho, em relação aos

¹³ O seguro-desemprego tendo um salário mínimo como base, salário-maternidade, dentro outros, são exemplos da ampliação dos benefícios oferecidos. Para os trabalhadores rurais a universalização da previdência é o referencial da Constituição de 1988, que veremos com detalhe no próximo item do texto.

rurais, veremos que esse princípio se aplicará por intermédio da classificação jurídica de quem seria ou não trabalhador rural.

Esse processo de luta pela definição de quais categorias de trabalho seriam classificadas como trabalhador rural estará presente no debate entre as representações políticas e o Estado. O cerne da discussão que envolverá, principalmente, se as formas não assalariadas de trabalho agrícola poderão se constituir como trabalhador rural, guarda na verdade, um mecanismo de seleção (OFFE, 1985) que implicará o grau de cobertura e impacto da política pública.

Em outras palavras, a disputa em torno da definição do enquadramento legal como Trabalhador Rural evidenciará qual a amplitude de direitos seria concebível pelos empregadores rurais. O nível de efeito do Estatuto do Trabalhador Rural seria previsto com a definição de quem seria destinatário da legislação. Dessa maneira, a regulação da cidadania, ou a promoção da desigualdade entre os cidadãos, se faria no mundo rural pela classificação do beneficiário dos direitos.

A caracterização do modelo previdenciário hegemônico no Brasil permitirá compreendermos com qual referência a trama social de luta pela previdência rural e o debate político estará diante. Além disso, permite dimensionar a inovação política (LEFORT, 1987) do regime não contributivo em relação à perspectiva bismarckiana.

1.5. A Previdência Rural

A literatura sociológica especializada sobre a problemática rural toma a luta pela reforma agrária e a reivindicação por melhores condições de trabalho e salário, como o centro das demandas dos trabalhadores rurais, pequenos agricultores, meeiros, parceiros, foreiros, ou seja, da população rural disputada como base pelas representações políticas

(sobretudo, sindicatos, ligas, PCB, dentre outros), nos anos 50 e início de 60. O processo social por meio do qual os grupos sociais constroem junto ao Estado e à sociedade a percepção e legitimação de que eles têm direito a uma política social de seguridade não é evidenciado na literatura¹⁴.

Objetiva-se, com este item, registrar momentos históricos chave para a compreensão da implementação do regime jurídico de previdência social rural, com vistas a brevemente apresentar o quadro normativo-legal regulador dos direitos sociais no campo e a examinar as contribuições dos principais intérpretes brasileiros sobre este.

Em 1963, com a instituição do Estatuto do Trabalhador Rural, é prevista a instituição de direitos sociais aos trabalhadores rurais. Este evento é tido como o marco da implementação da legislação social no campo.

Conforme Santos (1979), a Lei Orgânica da Previdência Social de 26/09/1960 assegurava a uniformização dos regimes de benefícios dos Institutos de Aposentadorias e Pensões a todos os trabalhadores regulados pela CLT de 1943. Esse mecanismo

produzia a vinculação da política social, sentido estrito, à política de acumulação ficando claro, que a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação. Isso consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política de acumulação voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação. (ibid., p.33)

Para esse autor, é em decorrência desta estratégia que ficaram “desassistidos de qualquer atenção pública, tanto os trabalhadores rurais, quanto, na área urbana, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos” (ibid.:33). De acordo com Santos (1979, p.33),

¹⁴ Cf. Palmeira (1979; 1985); Sigaud, (1994); Novaes (1997); Medeiros (2002).

o conformismo rural, até meados da segunda metade da década de 50, assim como a dificuldade de organizar as demandas de duas parcelas da estratificação urbana (domésticas e autônomos) devido à sua fragmentação e dispersão, respondem pelo atraso, ou descuido, da ação protecionista governamental em relação a elas.

O raciocínio apresentado por Santos (1979) invisibiliza as lutas sociais pela regulação contratual do trabalho na primeira metade do século XX. Para que não reduzamos as lutas no campo do século XX aos anos 50 e ao pré-64, Rocha (1982) destaca o papel das greves de 1913 entre os colonos do café no Estado de São Paulo, para a garantia da contratualização legal do trabalho, expressa na Caderneta do colono. Assim descreve a autora: “[...] a greve dos colonos funcionou como instrumento de pressão sobre o Patronato, no sentido de obrigar os patrões a celebrar contratos e a fornecer e escriturar as cadernetas nos termos da lei [...]” (ROCHA, 1982, p. 173). Embora a exemplificação se circunscreva a São Paulo, seguramente as demandas pela regulação jurídica das relações de trabalho, com vistas à melhoria de suas condições, não se reduziām a este Estado. Também Stolcke (1986), em análise sobre a cafeicultura no estado de São Paulo, destaca que entre 1913 e 1930 foram registradas na imprensa mais de cem greves nas fazendas de café. Anteriormente, em 1911, a autora chama a atenção para o movimento grevista de aproximadamente mil trabalhadores, envolvendo seis fazendas da região de Bragança, que demandavam e obtiveram aumento de salários.

As lutas sociais no campo nas primeiras décadas do século XX expressam a maneira como os trabalhadores rurais se relacionaram com a regulamentação do trabalho livre implementada pela legislação. Como nos chama a atenção Stolcke (1986), a legislação social e trabalhista se revelava como um desafio aos fazendeiros quanto à livre imposição das condições de trabalho.

Isto é, impunha aos empregadores rurais normas e regras a serem seguidas. A citação seguinte, extraída de Stolcke (1986, p. 232) é esclarecedora:

Acho que as leis trabalhistas são mal interpretadas por esses líderes porque, quando essas leis não existiam, havia mais respeito nas fazendas. O fazendeiro dava ordens, e elas eram obedecidas. Depois dessas leis, os trabalhadores podem ir à justiça por qualquer coisa. Antigamente, era muito improvável que o trabalhador criasse problemas com seu patrão, até que a lei foi introduzida. Se havia algum problema, ele se resolvia lá mesmo, sem esses intermediários, esses advogados.¹⁵

A legislação social e trabalhista no mundo rural, a partir do Estatuto do Trabalhador Rural, regulamentou restringindo a liberdade contratual outrora existente e fez com que os conflitos em torno das percepções patronais e de trabalhadores sobre seus direitos e deveres fossem canalizadas para a esfera do judiciário.

Essa nova gramática legal (HABERMAS, 1997), tradutora da relação capital e trabalho, além de inserir um conjunto de normas reguladoras do trabalho, criou um campo para ação política tanto dos trabalhadores quanto dos patrões (LEFORT, 1987).

Durante os anos 1970 os sindicatos de trabalhadores rurais se instrumentaram com um quadro assistencial jurídico formado por advogados, que cumpriram papel decisivo no aprendizado gramatical, fundamental para o sucesso nas disputas trabalhistas travadas com os empregadores na justiça.

Em que pese a força dos patrões nos tribunais, bem como, as brechas na legislação em seu favor, por exemplo, em relação aos contratos de trabalho eventual (Stolcke, 1986), é importante observar que a legislação trabalhista e social criou um campo de possibilidades para a luta por direitos. Nesse sentido, garantir o previsto nos códigos configurava-se, necessariamente, um enfrentamento juridicamente normatizado.

¹⁵ Trata-se da fala de um fazendeiro da região de Cravinhos, interior do estado de São Paulo, extraída por Stolcke (1986) da dissertação de mestrado de Sabóia (1978).

A argumentação de Santos (1979) privilegia os acontecimentos dos anos 50 e 60. Todavia, ela nos instiga a indagar sobre as bandeiras de luta dos movimentos sociais rurais em termo de regulação da equidade, dos anos 40 e até meados dos anos 60.

Santos (1979) também nos informa que

a agitação camponesa que se deflagra na segunda metade da década de 50 que irá provocar a atenção do poder público para os problemas da acumulação e equidade na área rural, refletida na promulgação da Lei 4.214 de 2 de março de 1963, sob a solene denominação de Estatuto do Trabalhador Rural. Essa lei revelou-se exemplo de manipulação simbólica, uma vez que não lhe foram definidos os meios materiais – financeiros e outros – de operação efetiva. (SANTOS, 1979, p. 34)

Embora discordemos do conformismo rural do pré-50, a análise de Santos (1979), permite-nos refletir sobre qual a dinâmica de interação entre agentes mediadores dos padrões e dos trabalhadores e a regulação jurídica do trabalho já existente no período? Principalmente, como esta base legal informará a percepção de direitos sociais dos trabalhadores e dos patrões, fundamentais, para a luta pela implementação da previdência social no campo. Em outras palavras, como diria Boaventura Souza Santos (1996) qual o efeito simbólico da legislação da primeira metade do século XX produzido na percepção de direitos que informará a luta dos anos 50/60 e que desembocará no Estatuto do Trabalhador Rural em 1963? Por exemplo: Qual a relação entre a regulamentação prevista no Estatuto da Lavoura Canavieira instituído em 1941 e a efervescência dos anos 50/60 e sua intensa ligação com os direitos trabalhistas e sociais inscritos na legislação posterior?

Importante analista dos direitos sociais no campo, Brumer (2002, p.5), em estudo sobre a previdência social rural e gênero, aceita o argumento de Santos (1979) do conformismo reinante no espaço rural brasileiro até meados da segunda metade dos anos 1950, como explicação da não cobertura trabalhista-legal entre os rurais entre 1930 e 1950.

José Murilo de Carvalho (2001), em importante obra intitulada *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, desenvolve sua análise tendo como referência a matriz proposta por Marshall, de gerações de direitos, para a compreensão da construção da cidadania nas sociedades modernas, concordando com a tese da cidadania regulada sustentada por Santos (1999).

Para Carvalho (2001), o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais no Brasil. Entretanto, sobre a inserção dos trabalhadores rurais, diz ele:

Em toda essa legislação houve um grande ausente: o trabalhador rural. (...) A extensão da legislação social ao campo teve que esperar os governos militares para ser implementada. Esse grande vazio na legislação indica com clareza o peso que ainda possuíam os proprietários rurais. O governo não ousava interferir em seus domínios levando até eles a legislação protetora dos direitos dos trabalhadores. (CARVALHO, 2001, p.123)

O autor atribui à força política e social dos proprietários rurais e à inibição dos governos civis diante dela, a tardia instituição dos direitos sociais aos trabalhadores do campo em relação aos da cidade. Tal raciocínio insere-se na linha de argumentação que Vianna (1999) denomina “tese da outorga”, na medida em que reforça o papel do Estado e governos na concessão da cidadania, de certa forma, obscurecendo o papel das classes subalternas no processo de construção dos direitos.

Os autores aqui examinados que formularam importantes análises sobre a construção dos direitos trabalhistas e sociais no Brasil, tiveram como material empírico essencial o mundo do trabalho urbano. Dessa maneira, coube aos analistas da problemática agrária o exame das especificidades do mundo do trabalho rural.

Vianna (1999:61) destaca que “no centro da problemática da criação da legislação social está o controle político e social das classes subalternas”. Martins (1985:113), na mesma linha de raciocínio, interpreta a criação do Estatuto da Terra, como “uma proposta

de munir o Estado de instrumentos que lhe permitam administrar os conflitos sociais no campo”. Para os dois autores é a partir da ação reivindicativa dos sujeitos sociais que se tem a reação reguladora do Estado. As afirmativas dos dois autores contestam as abordagens que identificam uma ação pro-ativa do Estado em relação à instituição dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, conhecidas como teses da outorga. Entretanto, a regulação não significa ter o controle das ações no campo, e sim, a criação de instrumentos (legislações) que irão possibilitar a administração de conflitos.

Outro viés complementar implica em pensar que o campo normativo, que se institui como uma engenharia de controle tem a capacidade de gerar uma expectativa de previsibilidade de comportamentos. Habermas (1997) atribui à normatividade realizada pelo direito tal proeza. Entretanto, a criatividade oriunda da aprendizagem de como agir nesse campo legal impede o controle dos conflitos. É nessa relação entre regulação da lei – aprendizado gramatical – tradução da ação – inovação/criação política – novas normas e leis, que se movem continuamente os demandantes e as demandas e suas legitimações.

Vejamos adiante aspectos da legislação que terá seu campo de implementação como objeto de investigação dos capítulos seguintes.

A Lei 4.214, de 02 de março de 1963, promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural, e previu a criação da previdência social para os trabalhadores rurais, através da instituição do Funrural, sem, no entanto, regulamentar os mecanismos de seu funcionamento. Tal regulamentação só se efetiva em 1971, com a instituição do Prorural.

O artigo 2º do Estatuto do Trabalhador Rural define o trabalhador rural¹⁶, como sendo toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou

¹⁶ A constituição dos trabalhadores rurais como categoria política é um processo complexo, conforme Medeiros (1985), a constituição dos trabalhadores rurais como identidade política fez parte de um processo de universalização das categorias *lavradores*, *trabalhadores agrícolas* e *camponeses*, que teve, como agentes mediadores, em especial, o Partido Comunista Brasileiro. Certamente, tensões e disputas em torno

prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro. Dessa forma, essa classificação incluía o conjunto das formas de inserção nas relações patrão-empregado rural, mas exclui os agricultores proprietários autônomos que trabalhavam em regime de economia familiar.

O Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural-Funrural foi criado por meio do artigo 158, que também regulamenta a fonte de recursos para a constituição do fundo: o recolhimento de 1% de valor dos produtos agropecuários a ser feito pelo produtor ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) em guia de arrecadação própria. O artigo subsequente define que o IAPI ficará encarregado pela arrecadação do Funrural por um prazo de cinco anos. É importante indagar qual o sentido de se atrelar a previdência dos trabalhadores rurais a um instituto de trabalhadores urbanos? Neste momento, não se trata de indagar, mas de tentar explicar.

A criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) é tratada na literatura como a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais. Isto é, como uma ação estatal de atribuição de *status* de cidadania aos trabalhadores rurais expresso na política social de previdência que, a partir de então, passam a gozar de determinados benefícios sociais.

Para Garcia Jr. (1983), citado por Novaes (1997, p.112), o FUNRURAL chegou a agradar senhores de engenho, usineiros e fazendeiros

na medida em que viam nele a possibilidade de transferir “todo o ônus da assistência ao Estado ou mesmo reduzir os sindicatos de trabalhadores rurais a órgãos de assistência médica e dentária e de mediação da assistência nos momentos de precisão, doenças causadas por acidentes de trabalho, velhice e morte.

das classificações implicaram em visões e possibilidades de incorporação e exclusão de determinados segmentos aos direitos sociais de previdência em determinados momentos.

Seguindo o raciocínio do autor acima citado, o FUNRURAL através do artigo 177, permitia aos empregadores rurais “cuja instalação e serviços assistenciais se enquadrem nas exigências desta lei”, ou seja, que desenvolvessem formas e estruturas de prestação de assistência social e, sobretudo, médica, acesso diferenciado a financiamentos no Banco do Brasil, facilidades cambiais para importação, preferências para operações de créditos e financiamento entressafra com a União, dentre outros.

Como as organizações patronais se posicionaram em relação à legislação trabalhista e social no campo? Se por um lado, a prescrição de direitos era vista como oneração da atividade econômica rural, inadequada às especificidades do trabalho agrícola, por outro, os convênios permitidos pelo FUNRURAL serão objeto da prática sindical patronal já na segunda metade dos anos 1960. Trataremos disso no capítulo 3.

Com isso, o Estado brasileiro, estimulou a organização privada da rede de serviços de previdência tanto nos sindicatos patronais quanto de trabalhadores. Além de contribuir para uma percepção mais positiva por parte dos empregadores em relação à legislação, desobrigou o mesmo Estado de imediatamente se estruturar para assegurar o atendimento às demandas.

Não se pode compreender o envolvimento de patrões e empregados na operacionalização do previsto na legislação que criou o FUNRURAL, sem examinar a disputa política inerente à definição da categoria trabalhador rural. Se por um lado, esta definição implicava no grau de cobertura dos direitos, ela também informaria o tamanho da base sindical patronal e de trabalhadores. Qual o sentido da luta pela classificação do trabalhador rural brasileiro naquele período, anos 50/60? O que defendiam patrões e trabalhadores? O exame das posições do PCB e da ULTAB por um lado, e da CRB, SRB e SNA por outro, permitirá tal análise.

Uma abordagem dos direitos sociais e sua lógica de restrição, que utilize a noção de cidadania regulada, definida por Santos (1979), só pode ter terreno fértil no mundo do trabalho rural, se entendermos as lutas envolvidas na definição jurídica do trabalhador rural.

Numa outra abordagem, Santos (1979) destaca as características fundamentais do Fundo que o diferenciam da previdência dos trabalhadores urbanos, quais sejam: i) rompe-se com a concepção contratual empregador-empregado, ou seja, o financiamento é feito em parte por imposto sobre a comercialização de produtos rurais e por tributação sobre empresas urbanas; ii) não há contribuição direta dos trabalhadores rurais para o fundo, produzindo um importante efeito redistributivo de renda urbana para os trabalhadores rurais. Tais características produzem uma importante inovação do Funrural, que engendra uma nova matriz de financiamento e cria um segmento social que não contribui diretamente ao fundo, rompendo com a equação bismarckiana¹⁷.

Analisando o processo de inserção dos trabalhadores do Estado de Pernambuco, Brasil, e suas organizações na busca pela resolução jurídica dos conflitos trabalhistas, Sigaud (1994, p.140-45) informa que tal questão constituía-se como “produto de um longo trabalho de construção social, uma figura dentre outras da regulação e da ruptura das relações entre o trabalhador e seu patrão”. Entretanto, os patrões viam a busca de recurso à Justiça do trabalho pelos trabalhadores rurais como um desafio à sua autoridade. Assim, tal feito era visto como uma “transferência dos assuntos ‘privados’ do engenho para o espaço público é vivida como uma desonra”. Conforme a autora:

A partir da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, os dirigentes sindicais passam a investir na resolução jurídica dos conflitos. Para tanto, se fazem assessorar por advogados especialistas em Direito do Trabalho e começam a desenvolver um

¹⁷ Padrão de Previdência Social que tem origem na Alemanha, em 1889, durante o governo do Chanceler Bismarck, tendo como referência a contribuição compulsória, ou seja, a lógica contribuição = benefício. (MALLOY, 1986)

trabalho pedagógico junto aos trabalhadores, através de reuniões nos sindicatos, no sentido de divulgar os direitos trabalhistas. (SIGAUD, 1994, p.142)

Dessa forma o processo de encaminhamento das demandas trabalhistas para a justiça do trabalho criava a possibilidade de ampliar a discussão sobre os direitos, pelo sindicato, junto aos trabalhadores rurais. Sigaud (1994) destaca a importância de tais encontros com os patrões como instrumento de produção de legitimidade e valorização da ação sindical pelos trabalhadores.

O recurso à justiça vai progressivamente se impondo como um sinal de excelência sindical, sendo frequentemente associado a uma certa ousadia. Havia também a preocupação de preparar os trabalhadores para os confrontos do dia seguinte, de ensiná-los como se comportar diante do juiz, etc. Além disto, esta era uma oportunidade para reforçar os laços entre aqueles trabalhadores e o sindicato. (SIGAUD, 1994, p.149-150)

As experiências analisadas por Sigaud (1994) permitem observar que a criação dos direitos trabalhistas inaugurou para os trabalhadores rurais de Pernambuco¹⁸ uma nova forma de encaminhamento e resolução das questões do mundo do trabalho. A normatização da Justiça engendrou a necessidade de aprendizado para a ação nesse campo.

Interessa-nos do *input* dado pela análise de Sigaud (1994) que essa aprendizagem implica a possibilidade da ampliação consciência dos direitos (LEFORT, 1987) com efeitos sobre outras esferas da relação capital-trabalho, por exemplo, a assistência previdenciária. Em outras palavras, as lutas por direitos trabalhistas estrito senso não foram sem conseqüências para a reivindicação e processamento de outros direitos para os trabalhadores rurais.

¹⁸ A utilização aqui de Sigaud (1994) como ilustração da análise a ser desenvolvida sob a ótica da criação política (LEFORT, 1987) e dos efeitos simbólicos dos direitos (SANTOS, 1996) deve-se à sua riqueza de informações. Entretanto, o fenômeno por ela abordado, não se restringia nos anos 60/70 ao estado de Pernambuco. Autores como Stolcke (1986) e Rocha (1982), embora com objetivos analíticos distintos, identificam transformações nas relações de trabalho no estado de São Paulo promovidas com o advento dos direitos trabalhistas e sociais rurais.

Mais ainda, a luta por direitos no campo, mais do que a luta pela extensão dos direitos trabalhistas e sociais urbanos, trata-se, de um complexo processo de percepção de direitos, afirmação de reivindicações para a inscrição destes na legislação e também pela implementação efetiva de leis já existentes, inclusive não diretamente associadas ao processo de regulamentação urbana, como por exemplo, o Estatuto da Lavoura Canavieira.

Nos capítulos subseqüentes abordaremos os agentes, inserções e posições destes por meio de suas demandas, e as conseqüências dessas relações para a conformação do sistema legal regulador da previdência social rural.

CAPÍTULO II

PRÁTICAS COSTUMEIRAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DISPUTAS EM TORNO DO ESTATUTO DA LAVOURA CANAVIEIRA E DO SERVIÇO SOCIAL RURAL

Este capítulo procura analisar práticas costumeiras de proteção social experimentadas pelas populações rurais, bem como as disputas em torno dos direitos sociais prescritos na legislação reguladora do trabalho agrícola nos anos 1940 e 1950. Objetiva-se compreender a dinâmica rural sobre a qual o campo normativo-legal previdenciário, expresso, sobretudo, pelo Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, irá se desenvolver, constituindo uma gramática (HABERMAS, 1997) através da qual as demandas e os agentes sociais se moverão. Isto é, as práticas costumeiras, típicas do mundo privado, e as disputas em torno da ação colonizadora do direito regulada pelo estado, por meio da legislação.

Estas formas assistenciais não se estruturavam na submissão ao regime legal estabelecido nos Estatutos, mas obedeciam a uma dinâmica própria de constituição. Tais práticas costumeiras estavam presentes nas relações entre os proprietários de terras contratantes de mão-de-obra e os trabalhadores, que sob variados regimes de trabalho estabeleciam contratos tácitos ou formais com os patrões.

É importante observar que a instituição da legislação social não implica uma transformação automática das práticas costumeiras de proteção social em ações no campo normativo-legal. Trata-se de um processo social de penetração da ordem jurídica na dinâmica costumeira. As narrativas analisadas no item 2.1 corroboram esse argumento, na

medida em que as práticas costumeiras ali registradas foram identificadas em pesquisas realizadas nos anos 1970, em plena vigência do Estatuto do Trabalhador Rural.

Numa outra perspectiva, a assistência médico-social também era uma prática das instituições mediadoras da luta política no campo. Estas percebiam a importância da assistência para a estruturação e fortalecimento dos enfrentamentos, bem como para a atração de participantes. Veremos que o PCB e as Ligas Camponesas incluíram no seu campo de ação, de maneiras distintas, a assistência médico-social.

Isto é, o cenário de precariedade das condições de vida no campo, se encaminhava de um lado, por intermédio de complexos sistemas de assistência desenvolvidos nas relações entre proprietários de terras e trabalhadores, e de outro, por agentes mediadores da luta política desses trabalhadores. Estas práticas não são excludentes. Aliás, podem ser complementares. Ou seja, o mesmo trabalhador envolvido em relações de assistência no interior do seu mundo de trabalho, pode, por vezes, ao freqüentar atividades promovidas pelos agentes de mediação, ser beneficiado pela assistência por eles disponibilizada.

Também se buscou compreender neste capítulo como os direitos prescritos no Estatuto da Lavoura Canavieira e também as ações do Serviço Social Rural na década de 1950, transformaram-se em referenciais normativos para a luta por direitos sociais entre o setor patronal e os trabalhadores. Esta luta se expressava tanto nas denúncias do não cumprimento do previsto na lei, quanto nas reivindicações de direitos a serem inscritos nesta.

A argumentação do presente capítulo está assentada no exame das dinâmicas costumeiras de proteção social e da luta pela inscrição de direitos na legislação e pela efetivação do prescrito. Isto é, procura-se, com os exemplos analisados, lançar luzes sobre a teia assistencial costumeira constitutiva do mundo rural, sobre o qual a legislação social

passará a ser a gramática tradutora, criando um campo de possibilidades para os processos sociais produtores dos direitos.

Para isso, organizou-se a argumentação em duas partes, a saber: i) as práticas costumeiras de proteção social realizadas pelos trabalhadores entre si e na sua relação com os patrões, bem como por organizações de trabalhadores: as Ligas Camponesas e o PCB; ii) os marcos legais que orientaram as dinâmicas assistenciais e também a luta pela efetivação de algum padrão de proteção social, especialmente, o Estatuto da Lavoura Canavieira e o Serviço Social Rural.

2.1. Práticas Costumeiras de Proteção Social

As narrativas citadas neste capítulo, objetivam, tão somente, a demonstração da vitalidade de uma dinâmica de proteção social fora dos marcos conhecidos dos direitos sociais, regulados e implementados pelo Estado. Elas demonstram a complexidade das formas costumeiras de proteção social. Permitem observar, por um lado, o cenário multiface do mundo rural brasileiro e, por outro, os desafios que estavam colocados à luta por direitos.

Essas análises de processo de trabalho nos iluminam quanto às maneiras de resolução da problemática de proteção social, construída ao longo de gerações. Não marcadas pela lógica do direito, as dinâmicas de proteção social se referenciam no favor, imbricadas em complexos sistemas de prestação e contraprestação (QUEIROZ, 1976). Caracterizam a complexidade do mundo do trabalho rural que a legislação social, a partir dos anos 1960, especialmente com o Estatuto do Trabalhador Rural, procurará regular. Em outras palavras, este é o mundo da vida que viria a ser colonizado pelo direito

(HABERMAS, 1997). Os desafios e lutas, a gramática normativa que engendrará o campo de possibilidades gerado e informará a disputa em torno dos direitos que se desenrolará nesse terreno.

Por formas costumeiras de proteção social entende-se o conjunto de práticas assistenciais envolvidas nas complexas relações de reciprocidade características dos sistemas de mando e dominação (QUEIROZ, 1976). Podem ser compreendidas como pertencentes ao Mundo da Vida e não colonizadas pelo Sistema (HABERMAS, 1995; 1997) que, nesse caso, se refere ao conjunto normativo-legal que regulará a assistência e previdência social, especialmente, com a instituição do Estatuto do Trabalhador Rural.

Todavia, a simples inscrição dos direitos na legislação social não assegura a sua efetividade, pois a luta pelo direito não se desprende da luta pela sua efetivação (HOBBSBAWM, 2000), nem transforma de imediato e por completo as dinâmicas de proteção social pré-existent. Estas constituem parte do cenário onde a trama normativa se desenvolve. Compreende-se por proteção social, para a finalidade deste capítulo, o conjunto de práticas individuais ou coletivas, institucionalizadas ou não, realizadas por trabalhadores ou por patrões, que visam o oferecimento de auxílio material a outrem em condição de precariedade de saúde, em razão de morte de familiares ou de entes assim considerados e de escassez de recursos para o suprimento de necessidades pessoais ou familiares.

É consenso na literatura sobre os direitos sociais nas sociedades modernas que antes da constituição de legislação específica e do aparato de estado para assegurar a proteção social, esta era, tradicionalmente, atribuída às famílias, às instituições de auxílio mútuo e à Igreja (MALLOY, 1986). Se concordarmos com Malloy (1986) cabe-nos indagar de que maneira efetivamente ocorriam ações típicas da previdência social, tais como assistência à saúde e auxílios financeiros em situações de impossibilidade do trabalho, quer por doença,

invalidez ou morte, fora dos marcos institucionalizados pela legislação prevista no ETR. Isto é, no cotidiano das práticas no interior das fazendas, dos sistemas de colonato ou das lavouras canavieiras; bem como, na ação de mediadores de lutas sociais tais como o PCB e as Ligas Camponesas.

Para isso, observaremos, primeiramente, importantes estudos realizados nos anos 70 e 80 do século passado que procuravam compreender a dinâmica do trabalho no campo e sua relação com as formas capitalistas de produção. Assim, poderemos examinar, sem exigir dos autores tais discussões, como, no cotidiano das relações sociais no interior das comunidades pesquisadas, as ações de assistência social ocorriam. Posteriormente, procuraremos identificar como na prática do PCB e das Ligas Camponesas as ações de assistência social estavam presentes, imbricadas no conjunto da luta que, de alguma maneira, se constituíam como parte do sustentáculo necessário à agregação de forças para o enfrentamento das bandeiras tidas como o eixo da luta, particularmente, a reforma agrária.

Esse exame tem por objetivo compreender o chão no qual se ergue o regime jurídico regulador da assistência e previdência sociais, e ao mesmo tempo, perceber como essa temática permeava a ação de agentes mediadores, evidenciando sua relevância e as formas de tratamento.

Visando proceder ao primeiro propósito, experiências distintas serão analisadas para exemplificar possibilidades distintas: Moura (1988) sobre os *deserdados* agregados das fazendas do Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais; Santos (1984) sobre os *colonos do vinho* no Rio Grande do Sul; Garcia Jr. (1983) sobre a *terra de trabalho* dos pequenos produtores nas áreas de *plantation* açucareira do estado de Pernambuco. De maneira distinta, Palmeira (1977) procurou examinar o significado das várias formas de trabalho no

interior dos engenhos de Pernambuco nos anos 1970, especialmente, as relacionadas à condição de morador.

Em Santos (1984) e Garcia Jr. (1983), temos etnografias que tratam de processos de trabalho rural concernentes a agricultores autônomos, em regime de economia familiar, quer sejam colonos produtores de uva para o processamento vinícola quer sejam pequenos agricultores, essencialmente produtores de gêneros alimentícios para o auto-abastecimento e/ou para o intercâmbio mercantil local e regional. No caso abordado por Moura (1988) trata-se de agricultores que estão inseridos numa relação direta de mando com os seus patrões. Isto é são *agregados* de determinadas fazendas.

Essas situações diferenciadas irão influenciar práticas costumeiras distintas de assistência médico-social. As três experiências foram examinadas pelos autores entre a década de 1970 e os primeiro anos da década de 1980. A constatação de formas assistenciais relativas à saúde e à proteção sociais não reguladas pelo direito, mas por dinâmicas de favor envolvidas em complexos sistemas de prestação e contraprestação, nos remete a duas reflexões. Primeiramente, no período dos exames etnográficos o Estatuto do Trabalhador Rural já existia como lei, revelando o terreno sobre o qual se daria a penetração da normatização jurídico-legal nas relações sociais do mundo rural. E também que a complexidade destas relações, certamente, foi desenvolvida ao longo de gerações.

Estudos importantes tais como Martins (1998); Stolcke (1986); Rocha (1982) demonstraram, de diferentes formas, com riqueza de detalhes, a formação e a dinâmica de trabalho do mundo rural paulista do final no século XIX e na primeira metade do século XX. Nesse sentido, embora a questão da proteção social ganhasse visibilidade com o Estatuto do Trabalhador Rural, esta já se inscrevia, de alguma maneira, no conjunto das preocupações sobre as relações de trabalho rurais desde os primórdios da regulação jurídica do trabalho no Brasil.

Busca-se com as pistas identificadas nas narrativas cobrir uma amplitude espacial e situacional. Em outras palavras, lugares e experiências diferentes, que de alguma maneira, possam servir de referência ilustrativa do país. A escolha destas obras deveu-se à riqueza das etnografias do processo de trabalho no campo.

No Vale do Jequitinhonha a dinâmica de proteção social envolvia diretamente a ação de dominação pessoal do proprietário de terras sobre os agregados, sitiantes e posseiros, moradores. Localizado na região nordeste do Estado de Minas Gerais, o Vale do Jequitinhonha é nacionalmente conhecido como um dos locais mais economicamente empobrecidos do país e, como consequência, fornecedor de mão-de-obra temporária para as lavouras de café do sul de Minas e de cana-de-açúcar do triângulo mineiro e interior de São Paulo. “A lógica dos conflitos sociais nessa área sertaneja é a expulsão e a invasão das terras de lavradores.” (MOURA, 1988, p.8). A autora explicita a existência no Jequitinhonha de três categorias distintas de lavradores, a saber: *agregados*, que moram e trabalham para a fazenda e para suas família; *pequenos sitiantes*, que têm permissão para fazer roça dentro da fazenda e possuindo seu pequeno sítio fora desta; *posseiros* que habitam e plantam em terras devolutas e se vêem constantemente invadidos pelas fazendas.

Moura (1988) centraliza suas análises em como ocorrem os processos de expulsão da terra dos agregados, sitiantes e posseiros realizados pelos fazendeiros e empresas florestais. Também problematiza a concepção de desenvolvimento subjacente à tais processos e que rotulam o Vale do Jequitinhonha, como vale da pobreza e da miséria, impondo a racionalidade dos grandes projetos pastoris e de monocultura de eucalipto para a produção de carvão e celulose como a solução de prosperidade econômica para estas populações.

Evidentemente, não estamos aqui seguindo as pistas construídas pela autora, pois nossa preocupação analítica é distinta. É pela carência de estudos sobre a dinâmica das

relações de proteção social na região mineira da pecuária extensiva, que observaremos os relatos oferecidos pela autora, embora estes fossem apresentados ao leitor de *Os Deserdados da Terra* com outra motivação explicativa.

Além do trabalho na casa de morada, a mulher do agregado é responsável pelo quintal. Não raro assume sozinha tarefas de roça, porque a demanda de trabalho da fazenda, que recai sobre seu marido, o ocupa de “sol a sol”. Seu trabalho não resulta em ganhos expressivos. Era o selo de sua obediência ao fazendeiro, retribuição de favores recebidos sob a forma de remédios para os filhos, transporte para o hospital, por motivo de doenças e partos, roupas para os recém-nascidos e pequenas porções de alimentos, dadas em períodos de secas e enchentes. (MOURA, 1988, p.83).

O trecho extraído explicita as relações de dominação pessoal que ocorriam no interior das fazendas entre a família do agregado e o fazendeiro. Se por um lado, observa-se, claramente, a complexidade da teia que envolve tais relações e a submissão do agregado ao proprietário da fazenda, por outro, podemos observar que é nessa relação, como parte do processo de produção da dominação, que as ações de proteção social, relativas aos cuidados mínimos com a saúde efetivamente ocorrem, sob a forma de oferecimento de remédios, de transporte do doente ou da gestante para o hospital, ou mesmo de pequenos auxílios.

As atribuições para com o fazendeiro e as que a própria família se atribui, para assegurar sua reprodução física e social, são intermitentes no tempo, mas sua condição subordinada é permanente. [...] A existência social do agregado é, acima de tudo, uma existência na e para a fazenda. [...] A relação de agregação é familiar, envolvendo mulher e filhos do lavrador, complementos indispensáveis ao esforço paterno, tanto no trabalho para si próprios, quanto no que faziam resultar para o fazendeiro. (MOURA, 1988, p.84-86).

É por ser a relação de agregação uma condição familiar e não individual, que permite a extensão das formas de produção de dominação ao trabalho da mulher, realizado no interior da casa do proprietário da fazenda, tendo como retribuição¹⁹ o oferecimento da proteção social por parte do fazendeiro.

Por certo, esse processo de assistência envolvido em complexo sistema de dominação, também ocorria entre os proprietários da *plantation* açucareira do Nordeste e os moradores, sitiantes, dentre outras formas de reprodução da população rural.

A análise dos “pequenos produtores periféricos à grande plantação canavieira de Pernambuco” foi o objeto de estudo de Garcia Jr. (1983, p.09). O foco principal de tal pesquisa residia na observação das transformações das “formas tradicionais” dos trabalhadores desta região de obterem sua “subsistência”. As mudanças se verificavam na relação entre os “pequenos produtores” e os proprietários rurais para o estabelecimento de regras de acesso à terra para plantio e morada.

Conforme Palmeira (1977, p.104) na análise da relação entre casa e trabalho na zona canvieira pernambucana, morar “significa estar sempre associado a engenho [...] É só quando estabelece um ‘contrato’ particular que o liga a um senhor de engenho particular, isto é, é só quando se põe em relação com, que o trabalhador potencial se torna um *morador*.” (grifos do autor). Moacir Palmeira procura analisar as variadas formas que as “condições de produção” se expressam na *plantation* açucareira tradicional no Nordeste, fundadas na relação entre morador, condição de morada, sítio e o proprietário do engenho. Dessa maneira, o processo de trabalho envolvido na morada instaura uma intensidade de relações entre morador e proprietário de engenho, onde o acesso ao sítio, isto é, ser morador com sítio, simboliza o ápice dessa intensidade.

¹⁹ Há uma extensa literatura que discute as relações de dom e contra-dom, fundadas na obra de Marcel Mauss, que permite observar as formas de produção da legitimação da dominação pessoal.

A morada com sítio significava uma ligação com maior compromisso de lealdade ao proprietário do engenho. Seguramente, a passagem de morador de condição para morador com sítio intensificava as relações com o proprietário, envolvendo contraprestações. Ainda que neste estudo, por não ser o objetivo analítico, Palmeira (1977) não as identifique, certamente, dinâmicas de assistência à saúde dos moradores, tais como, compra de remédios e auxílios materiais em momentos de doença e morte, faziam parte do cotidiano dessas relações.

Herédia (1979) realizou clássico estudo, intitulado *A Morada da Vida: trabalho familiar de pequenos produtores do nordeste do Brasil*, onde procurou analisar a organização interna das “unidades de produção camponesas”²⁰. Garcia Jr. (1983), assim como Herédia (1979), estavam interessados em compreender a dinâmica do trabalho familiar de pequenos produtores da região canavieira de Pernambuco, orientados, sobretudo, pela teoria chayanovista²¹ da unidade de produção e consumo camponesa.

Dois trechos extraídos dos autores antes citados ilustram como a dinâmica de proteção social operava no seio da relação entre “pequenos produtores” e grandes proprietários da lavoura canavieira nordestina. Garcia Jr. (1983) chama a atenção para a existência de redes de solidariedade locais,

Em primeiro lugar, a *ajuda* só aparece quando uma família passa necessidade e então outras unidades familiares lhe prestam auxílio. Em segundo lugar, o limite do auxílio que cada chefe de família pode prestar é dado pelos compromissos que tem de assumir para garantir a subsistência de sua própria família nuclear. O parentesco e a vizinhança, como redes de solidariedade locais, operam dentro desses limites. [...] Isso não significa que estas redes não operem de

²⁰ Não vou aqui entrar no longo e controverso debate sobre a conceituação de camponês. Apenas me limitarei a indicar o termo entre aspas conforme utilizado pelos autores citados. Entretanto, para um aprofundamento da discussão teórica sobre a dinâmica econômica camponesa sugiro Abramovay (1992) e sobre a construção política da identidade camponesa no Brasil, Martins (1985).

²¹ Cf. CHAYANOV, A. V. *The Theory of Peasant Economy*. Illinois/EUA: American E. Association, 1966.; CHAYANOV, A. V. *La Organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nova Visión, 1974.

maneira eficiente, quando um de seus membros atravessasse dificuldades efetivas. (GARCIA JR., 1983, p.93)

Herédia (1979) destaca a existência entre os “pequenos produtores” de relações de reciprocidade que se evidenciam em ações de ajuda mútua entre vizinhos e parentes.

A troca de bens e utensílios entre vizinhos é constante. Diariamente, crianças, mandadas pelos pais, vão à casa de um vizinho pedir emprestado algum utensílio de cozinha, frutas ou qualquer objeto necessário naquele momento em sua casa, entre os quais se incluem também ferramentas. [...] Esta reciprocidade é que permite a manutenção deste tipo de relação. [...] Deste modo, é comum a assistência nos casos de doença ou de situações econômicas críticas. [...] Um habitante de Boa Vista viu-se sem condições de sustentar sua família, o que levou os vizinhos a juntarem dinheiro para comprar remédios para seus filhos doentes e comida durante um certo tempo. (HERÉDIA, 1979, p.46)

As citações expostas acima apontam, claramente, a existência de complexas relações de reciprocidade²², fundadas na ajuda mútua, que implicam em redes de assistência à saúde, a situações de fragilidade econômica em decorrência de condições particulares derivadas de perda de trabalho, de diminuição de produtos e renda auferidos na lavoura, dentre outros. Isso explicita uma prática de assistência estabelecida em acordos tácitos comunitários, para além dos contra-dons oferecidos pelos patrões, já identificados por Moura (1988), embora em outra região brasileira, o Vale do Jequitinhonha no estado de Minas Gerais.

Outra dinâmica de assistência médico-social pode ser encontrada, por exemplo, na Sociedade da Capela entre os colonos produtores de uva do Rio Grande do Sul, estudada

²² Importante destacar que o clássico estudo de Maria Isaura P. de Queiroz, sobre mandonismo local já informava que o fenômeno do coronelismo devia ser compreendido sob a ótica de um complexo sistema de reciprocidade. A dominação realizada pelos senhores de terra se assentava em um sistema de prestações e contraprestações. Conforme a própria autora, sua noção de reciprocidade estava referenciada pela teoria desenvolvida por Marcel Mauss sobre a dádiva. (QUEIROZ, 1976). Certamente, a assistência social era um dos componentes centrais desse sistema.

por Santos (1984). Configuram um tipo de previdência social que podemos chamar de associativa interna informal. Segundo o autor,

Ainda que objetivamente baseado nas más condições sanitárias em que vivem, o temor da ‘doença’ expressa o receio de uma situação de impossibilidade de trabalhar, que traria consequências prejudiciais à sobrevivência da família. (SANTOS, 1984, p.141) (grifo do autor)

A citação acima indica as precárias condições sanitárias e de assistência médica do lugar, fazendo com que uma situação de doença implique em riscos reais à sobrevivência do grupo familiar. Entretanto, em tais condições, redes de solidariedade e de ajuda mútua são construídas. Santos (1984) chama a atenção para a existência de uma “sociedade da capela”:

A sociedade teve como primeiro centro a capela, construída pelos próprios habitantes, e o cemitério. Depois fizeram a escola primária e a sede da sociedade, dispostas as três construções num plano triangular formando o centro do bairro rural. [...] A sociedade da capela é uma instituição de solidariedade dos colonos, como o indicam as várias práticas comunitárias que através dela se expressam. [...] ‘A sociedade precisa, a sociedade que tem na capela, tem cemitério’ [...] Daí que o fato de pertencer à sociedade permite escapar à incerteza após a morte [...] (SANTOS, 1984, p.161-162) (o texto entre as aspas é a fala de um colono)

Santos (1984) revela a instituição de formas de solidariedade entre os colonos do vinho do Rio Grande do Sul, que ordena e administra as questões relativas à saúde e assistência mortuária.

De forma distinta, pode-se observar, a partir de pistas deixadas por importantes analistas do regime de colonato das fazendas de café paulistas, do final do século XIX e primeira metade do século XX, a dinâmica de assistência médico- social neste processo de organização do mundo do trabalho.

Stolcke (1986) afirma que o colonato prevaleceu nas fazendas cafeeiras entre 1880 e 1960. Sustenta, também, que este regime não foi exclusivo da cafeicultura, sendo observado nas lavouras de cana-de-açúcar paulistas. O colonato combinava o trato e a colheita do café, realizado pelos colonos nos cafezais do fazendeiro. Para isso eram remunerados por número de pés de café tratados e por quantidade de café colhido. Além disso, os colonos podiam plantar gêneros alimentícios intercalados com o café ou em áreas cedidas pelos fazendeiros. (MARTINS, 1998; STOLCKE (1986).

De acordo com Martins (1998, p. 83):

Quando o cafezal era velho, em geral não se recomendava a cultura intercalar. Nesse caso, o fazendeiro colocava à disposição de cada família de colono um pedaço de terra em outro lugar, geralmente terrenos baixos impróprios para o café, a fim de que se dedicasse ali ao cultivo de gêneros de subsistência. Outras vezes, o fazendeiro cedia esse lote fora do cafezal e, ao mesmo tempo, autorizava o plantio de algum gênero no cafezal em condições determinadas.

As atividades de trato e colheita do café, bem como o cultivo de alimentos era uma atividade que envolvia toda a família. No aspecto da área destinada ao plantio de alimentos, a relação entre colonos e fazendeiros se assemelha ao regime morada com sítio na região canavieira do Nordeste. Isto é, constituem-se como espaços destinados ao cultivo de auto-sustento da família, inseridos em uma complexa relação de trabalho em lavoura do patrão proprietário. Possivelmente, também entre colonos e fazendeiros a questão da assistência médico-social aí se estabelecia, embora Stolcke (1986) e Martins (1998), por razão de objetivo das análises, não evidenciem essa relação.

Rocha (1982) ao examinar os processos de dominação decorrentes da regulação das relações de trabalho nas fazendas paulistas entre 1897 e 1935, especialmente com a criação do Patronato Agrícola daquele Estado, nos indica que a temática da assistência médico-social já se apresentava na primeira década do século XX.

A regulamentação da Lei do Patronato Agrícola²³ em 1912, possibilitava em seu artigo 4, a criação de cooperativas que cuidariam de assistência médica e farmacêutica, acidentes do trabalho, ensino primário aos sócios e pessoas de suas famílias.

A despeito do funcionamento ou não de tal forma associativa, não evidenciado em Rocha (1982), importa observar a forma de tratamento da temática naquele momento. Por certo, a questão da assistência médico-social no mundo do colonato cafeeiro paulista se processava numa combinação entre a possibilidade associativa legalmente reconhecida, e a relação direta entre as famílias de colonos e os fazendeiros.

É da interação entre dominação pessoal e associação interna formal ou informal, evidentemente, com maior ou menor intensidade de cada forma nos diferentes espaços analisados, que se constituíram as estratégias de assistência social tipicamente previdenciárias, porém não circunscritas à regulação legal da proteção social, conforme estabelecido nos Estatutos.

Vimos que a problemática da assistência médico-social, do amparo à saúde, era vivenciado de maneiras distintas em diferentes mundos do trabalho rural. Como indagamos no capítulo anterior, as experiências observadas indicam o estatuto e a forma assumida pela temática tipicamente previdenciária para os trabalhadores rurais, na primeira metade do século XX.

A relevância dessa questão também pode ser observada pelo tratamento dispensado à ela por dois dos principais agentes políticos das lutas sociais dos trabalhadores rurais nos anos 1950 e 1960, a saber: as Ligas Camponesas e o Partido Comunista Brasileiro.

²³ Decreto 2214 de 15/03/1912 que regulamentou a Lei 1299-A de 27/12/1911.

A Assistência nas Ligas Camponesas e no PCB

Sujeitos políticos cujas percepções e práticas são fundamentais para a compreensão do processo de inscrição de direitos na legislação trabalhista e social rural, com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural. Adiante observaremos como dinâmicas de proteção social, particularmente, relativas à assistência à saúde estava presente na prática das Ligas e do PCB.

Novaes (1997) em análise sobre a fundação das ligas camponesas, entre final dos anos 50 e início dos 60 do século passado no nordeste, especialmente, a Liga de Sapé, destaca a assistência social e a luta pela defesa de direitos, como suas principais finalidades, dentre as várias ações dessa associação. Enfatiza a autora em trecho retirado do estatuto da Liga:

A Associação de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de Sapé tem por finalidade a prestação de assistência social aos arrendatários, assalariados e pequenos proprietários agrícolas do município e áreas vizinhas, bem como a defesa de seus legítimos direitos de acordo com as leis do país. (Capítulo 1, artigo primeiro). (NOVAES, 1997, p.38-39)

Ainda na fala de Elizabeth Teixeira, uma fundadora e líder da associação, destaca a autora:

A Liga abriu um convênio com um médico amigo em João Pessoa e um dentista amigo nosso que ficou ajudando na Liga Camponesa. Também aquele mesmo salário [mensalidade] que a gente recebia dos associados pagava o dentista [...] Eles tinham atestado de óbito. Se ficasse em situação difícil, tinha ajuda. [...]

Antes o camponês morria no campo, se enterrava à míngua, se enterrava por invalidez [...] Se fosse recém-nascido, botava numa telha, levava e jogava lá ... E o coveiro falando porque eles não tinham nem pra pagar aquela taxazinha do cemitério. Com a Liga a gente dava um enterrozinho, ia na mortuária, na funerária, dava enterro. [...] (NOVAES, 1997, p.39-40)

De acordo com Novaes (1997, p.40) a assistência social fazia parte do “sistema de prestações e contraprestações que relacionava senhores de engenho e moradores.” Assim, o trabalho de assistência das Ligas aos lavradores e trabalhadores agrícolas associados gerava um campo de disputas entre estas e os usineiros.

Citando trecho extraído de um artigo publicado no *Diário de Borborema*, em 19 de março de 1961, Novaes (1997) ilustra tal disputa.

Companhia Usinas São João e Santa Helena cumprem acima das expectativas se programa de assistência.
Nenhuma liga camponesa, mesmo organizada, jamais conseguirá prestar a assistência que o industrial Renato Ribeiro proporciona aos trabalhadores, em todos os setores que dirige, sem o emprego da violência e sem a prática de idéias subversivas, mas num regime de pura democracia, os camponeses ali são beneficiados com a mais eficiente assistência (...)
(NOVAES, 1997, p.40)

Na visão da autora, constituía-se com a prática assistencial das Ligas uma rede de solidariedade, sendo que “ao lado dessa assistência as Ligas pretendiam defender ‘os legítimos direitos dos associados de acordo com as leis do País’”(NOVAES, 1997, p. 41). De fato, a assistência social compunha o conjunto de ações que visavam agregar e manter os associados. Isto é, essa prática configurava-se como um dos esteios para os enfrentamentos realizados pelas Ligas.

Importante perceber que as Ligas no mesmo momento em que objetivava assegurar a assistência social aos participantes daquela agremiação, ela trabalhava com a idéia de que também defendia os “legítimos direitos” de acordo com as “leis do País”. Isto é, a organização política Ligas agia no sentido de difundir a noção de que a população rural tinha determinados direitos. Mais ainda, que estes eram inscritos em leis que abrangiam todo o país. Assim, nos termos de Novaes (1997), colocava-se em questão o mundo da “lei do patrão”.

Se o tema da assistência social era estatutário para as Ligas significa que a perspectiva agregadora que tal prática vislumbra se assentava na leitura de mundo de seus dirigentes sobre uma vida cotidiana dos associados com condições de saúde e proteção social extremamente precárias. Dito de outra maneira, não havia como escapar ao tema da assistência social, sob risco de desagregação de forças necessárias para a luta pelos direitos. A assistência social estava no nascedouro das Ligas.

Medeiros (1995), analisando a ação do Partido Comunista Brasileiro no processo de construção das categorias Lavrador, Trabalhador Agrícola e Camponês, chama a atenção para a ação de assistência à saúde realizada por quadros políticos do PCB:

O quadro de carências que se desenvolveu no campo e que a imprensa pintava com cores bastante vivas teve sua repercussão nas próprias atividades de muitas das ‘associações de lavradores’ então criadas. Às atividades voltadas para a denúncia e organização agregavam-se, freqüentemente, práticas de cunho assistencial. Vários depoimentos mencionavam o fato de médicos e dentistas ligados ao PCB se disporem a atender trabalhadores, por vezes nas próprias dependências das associações. (MEDEIROS, 1995, p.98-99)

A temática da assistência médico-social além de revelar as situações enfrentadas pelos trabalhadores, e em decorrência dessas, informa como os mediadores da luta dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no país relacionavam e produziam a legitimação da mediação perante seus representados. Examinemos a reportagem seguinte:

Assistência médica durante a Conferência

Durante os três dias que durou a Conferência, não faltou assistência médica aos 303 delegados lavradores e trabalhadores agrícolas. Uma ambulância do SAMDU (Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência) ficou no Parque Ibirapuera, nesses três dias, de manhã à noite para atender a casos de urgência. Ao mesmo tempo, funcionou, ao lado da sala das reuniões, um ambulatório médico, a cargo do Dr. João Belline Burza. Ali foram atendidos quase todos ou a totalidade dos conferencistas. Só no último dia, o Dr. Burza atendeu a 250 pessoas. Foi distribuída gratuitamente grande quantidade de remédios.

(TERRA LIVRE, n. 49, set-out. 1954)

A Conferência de que trata o trecho citado é a II Conferência Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, realizada em 1954, de onde se gerou a Carta dos Direitos e Reivindicações e as bases para a instituição da ULTAB. A luta pela terra e pelos direitos do trabalho já assegurados em lei para os trabalhadores urbanos foram as principais demandas canalizadas como eixos organizadores da luta dos trabalhadores do campo. No entanto, não é desprezível, o fato de na mesma edição do Jornal Terra Livre em que se publicou a Carta ser retratada a ação médico-social dos organizadores da Conferência. Foram 250 atendimentos médicos em relação a um total de 303 delegados, além de “grande quantidade de remédios” distribuídos gratuitamente. Subjacente aos grandes temas balizadores das lutas pelos direitos emergia para os agentes mediadores, do ponto de vista prático, a importância da proteção social, que ora se evidenciava na demanda de assistência médico-social.

Na citação referente à II Conferência a participação do SAMDU²⁴ a ambulância disposta para auxílio nos atendimentos revela o apoio dado pelo Estado à consecução do evento. Nesse sentido, indica, de alguma maneira, o reconhecimento por parte do Estado da relevância da questão médico-social entre os trabalhadores rurais, tratada tanto por organizações de trabalhadores, quanto patronais como extremamente precária no espaço rural.

Tanto as Ligas Camponesas quanto o PCB desenvolviam no bojo de suas ações e relações que culminavam em reuniões, encontros, conferências e congressos, uma prática de assistência social que se revelava estratégica para a agregação e manutenção dos associados, com conseqüências diretas para o fortalecimento ou não das lutas. A temática de um sistema de proteção social estatal não figurava no centro das demandas, com o mesmo peso que tinham, por exemplo, a luta pela reforma agrária ou pelo salário-mínimo.

²⁴ Serviço ligado ao Departamento Nacional de Previdência do Ministério do Trabalho, Indústria e Comercio.

Entretanto, o vigor da prática no cotidiano exprime o quão essencial era tratar a questão da assistência social para arregimentar fileiras e engrossar o coro institucional. Estes dois agentes mediadores acrescentaram às suas lutas a atividade organizada e coordenada de forma associativa para a garantia da assistência, que podemos denominar de mediação formal externa.

Todavia, se o mundo rural comportava uma diversidade de práticas de assistência social, mediadas ou não por instituições formais, a legislação reguladora do trabalho já existente desde, pelo menos, os anos 1940, informava e orientava, de alguma maneira, a luta por direitos no campo no período que antecede à promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural. Se é com o ETR que os estudos sobre o mundo rural brasileiro identificam a passagem da ordem cotidiana de assistência para a ordem jurídico-normativa, o que dizer sobre os efeitos ou a função simbólica (LEFORT, 1987; SANTOS, 1996) do Estatuto da Lavoura Canavieira - ELC sobre as ações dos lavradores e trabalhadores agrícolas que se organizavam, especialmente, pela mediação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil - ULTAB e do Partido Comunista Brasileiro.

Todavia, se a temática da assistência médico-social, do amparo à saúde, dos cuidados com a doença e com os procedimentos funerários faziam parte de uma complexa teia social, que envolvia desde formas cotidianas no interior das relações de trabalho até no seio das práticas de mediação política, do ponto de vista formal as relações de trabalho rurais eram, de alguma maneira, reguladas por leis federais desde o século XIX. Assim, identificar historicamente essa legislação auxilia-nos na tarefa de compreender a emergência e as características dos direitos sociais rurais inscritos no século XX.

Mais ainda, os trabalhadores e patrões por intermédio de suas instituições de mediação política orientavam suas reivindicações e lutas para a regulação legal dos direitos, como

demandantes em relação ao Estado (OFFE, 1984), produzindo a e se produzindo na passagem de uma ordem costumeira para uma ordem contratual-legal.

2.2. A regulação jurídica do trabalho rural: antecedentes

De acordo com Barros Jr. (1981), a Lei de 13 de setembro de 1830 é concebida pelos historiadores do direito como a primeira lei brasileira de regulação do trabalho rural²⁵. Esta Lei estabelecia o contrato por escrito para a prestação de serviços realizados por brasileiros ou estrangeiros. Medeiros (1995, p.49) destaca que essa lei ficou conhecida como “Lei de Locação de Serviços”, sendo que esta, além de definir que os contratos deveriam ser escritos, “estabelecia multas em caso de rescisão, prevendo, inclusive, prisão”. Ainda na década de 30, precisamente em 1837, a lei n. 108 de 11 de outubro, rezava sobre as condições de dispensa relativas especificamente aos contratos com estrangeiros.

Vivenciava-se no país, naquele momento, intenso fluxo migratório de europeus vindos como substituição da mão-de-obra escrava para as lavouras de café, principalmente em São Paulo. Conforme Stolcke (1986, p. 20), em 1855 havia “cerca de 3500 trabalhadores imigrantes em trinta fazendas da Província de São Paulo”. O trabalho livre dos imigrantes como parceiros²⁶ ou colonos²⁷ nas lavouras de café coexistiu com a

²⁵ Barros Jr. (1981, p.98) chama a atenção para o fato de que embora no texto da lei não haja o termo “trabalho rural”, “parece crucial a este aplicar-se porque o país na época tinha feição nitidamente agrária.”

²⁶ De acordo com Stolcke (1986, p.20) a parceria consiste num contrato de trabalho onde o fazendeiro custeia as despesas de transporte da família do imigrante de sua origem até as fazendas. As dívidas geradas com o transporte mais o pagamento da parceria ao fazendeiro eram feitos com metade do rendimento líquido obtido no trabalho com o cafezal somado à metade dos gêneros alimentícios produzidos em área cedida pelo fazendeiro. Após 1957 o sistema de parceria foi “gradativamente abandonado em São Paulo”.

²⁷ Conforme Stolcke (1986, p.36), o colonato introduzia uma nova forma de remuneração, “um sistema misto de remuneração por tarefa e por medida colhida. O colonato prevaleceu nas fazendas cafeeiras a partir de 1880. Sua decadência e a transição para o trabalho livre eventual ocorreu a partir dos anos 1960.

escravidão no século XIX até o fim do regime escravocrata. Tratava-se, portanto, de regular o regime de trabalho livre dos imigrantes por meio de contratos.

No final do século XIX, o Decreto 2.827 de 15 de março de 1879 procurou disciplinar a locação de serviços agrícolas e pecuários mediante parceria. Medeiros (1995, p.50) afirma que o decreto “abrangia estrangeiros, nacionais e libertos e voltava-se, mais uma vez, para as condições de dispensa por justa causa, acrescentando às normas das legislação de 1837 mais uma, bastante significativa: a insubordinação do ‘colono’.” Para esta autora, no cerne dessa legislação estava a preocupação de retirar as “suspeitas de servidão”, buscando a melhoria da imagem no exterior do regime de locação de serviços.

Medeiros (1995, p. 51) destaca que a regulação jurídica do trabalho livre nas lavouras de café em São Paulo tinha raízes também no “descontentamento dos colonos com a situação que encontravam e que se expressava em constantes revoltas, algumas de grande repercussão. [...]”

Stolcke (1986) também chama atenção para o conteúdo da lei de locação de serviços. Conforme a autora:

De acordo com essa lei, qualquer trabalhador que, tendo sido demitido, não pagasse sua dívida pendente, poderia ser preso e condenado a trabalhos forçados até que a saldasse. No caso de abandono da fazenda, ele seria imediatamente detido e não seria liberado até que suas dívidas fossem pagas. (STOLCKE, 1986, p. 33)

Como tentativa de regulação do trabalho livre e imigrante, essa legislação, afirma Martins (1986) citando Dean (1986), demonstrava a desigualdade contratual entre trabalhadores e fazendeiro. As penalidades relativas ao descumprimento das cláusulas contratuais eram previstas somente para os colonos.

Stolcke (1986, p.33) sustenta que a aplicabilidade dessa lei “se mostrara duvidosa”. Medeiros (1995, p. 51), com base em Dean (1977), Martins (1979) e Stolcke (1986)

confirma que “a presença do contrato, todavia, não era capaz de impedir a existência de conflitos trabalhistas [...]”. “Nesses conflitos estavam em jogo, quer o valor recebido na época da colheita do café, quer a possibilidade de cultivo de gêneros alimentícios intercalares ou em áreas próprias.”

Não obstante, a efetividade da legislação, bem como o seu caráter regulatório, é interessante observarmos que a existência de uma legislação que assegurava a possibilidade de tradução do costume para a esfera jurídico-normativa produz efeitos simbólicos (SANTOS, 1996; LEFORT, 1987) sobre essas relações de trabalho. A inscrição de uma legislação que regulava a liberdade contratual e que canalizava para o campo jurídico a resolução dos conflitos do mundo do trabalho não é sem consequência para a consciência dos trabalhadores sobre os direitos.

Em que pese a ineficácia operativa da legislação trabalhista até então existente, bem como, a desigualdade nela contida (MARTINS, 1998), ela, de alguma maneira, criava um campo normativo e iniciava um aprendizado gramatical (HABERMAS, 1997) necessário às lutas pela legislação trabalhista e social rural verificadas, sobretudo, em meados do século XX. Isto é, as lutas por direitos travadas, sobretudo nos anos 1950/1960, foram, de alguma maneira, influenciadas pelo aprendizado jurídico e pela percepção de que a população trabalhadora rural fosse portadora de direitos sociais e do trabalho. Veremos adiante que as reivindicações pela aplicação da assistência médico-social inscrita no Estatuto da Lavoura Canavieira, dos anos 1940, é um indicativo da perspectiva de que determinadas demandas deveriam ser objetos de ação no campo dos direitos. Essa incorporação da lógica normativa-jurídica é indutora da transição do mundo do favor para o mundo dos direitos.

Medeiros (1995) destaca que no início do século XX a legislação procurou regular a proteção ao trabalho rural, objetivando, sobretudo, coibir a mobilidade espacial realizada pelos trabalhadores objetivando melhores condições.

O êxodo rural e a campanha de denúncias sobre a situação dos migrantes forçaram o poder público a promulgar leis que visavam dar alguma proteção ao trabalhador rural.” Foi o caso do decreto 1.150 de 05/01/1904 e da lei 1607 de 29/12/1906.[...] seguidas pelo decreto 6437 de 27/03/1907 que criou as cadernetas agrícolas e definiu de forma mais precisa as relações entre colonos e fazendeiros” (MEDEIROS, 1995, p.53-54)

Conforme Medeiros (1995, p.55) “a legislação que surgiu no final do século XIX e início do século XX, criou um patamar mínimo a partir do qual os trabalhadores passaram a poder fazer suas demandas”. Entretanto, ela era “limitada a determinadas áreas – as da cafeicultura – deixando os trabalhadores de outras regiões do país à margem de qualquer regulação.”

Em 1912 o decreto estadual de regulamentação do Patronato Agrícola, que tinha por objetivo mediar os conflitos entre trabalhadores e patrões no mundo do trabalho rural paulista, sinalizava com a possibilidade de os trabalhadores se organizarem em associações cooperativas para a assistência médica, farmacêutica e educacional bem como, ações em relação aos acidentes de trabalho, entre os associados. Tratava-se não de uma obrigação do Estado em relação aos trabalhadores, mas apenas de uma permissão organizativa a esses.

Em 1919 o decreto 3.714, de 15 de janeiro de 1919, instituiu, em âmbito federal, o seguro sobre acidente de trabalho. Em relação ao trabalho no campo, a lei referia-se e aos “trabalhos agrícolas em que se empreguem motores inanimados” (BARROS JR, 1981, p.101). Isto é, assegurava a cobertura aos operários de máquinas motorizadas envolvidas no processo produtivo agrícola. Excluía-se, dessa maneira, a quase totalidade dos trabalhadores que realizavam trabalhos manuais na agricultura.

Somente no Governo Vargas, por meio do decreto 24.637 de 10 de julho de 1934, que revogando o anterior, “ampliou a garantia do seguro de acidentes para todos os trabalhadores da agricultura ou pecuária.” Conforme Gomes (1992, p. 9) em 1931 e 1934 “a maioria dos projetos de leis sociais é articulada, debatida e entra em execução”.

A 1936 a Lei n. 185, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 399 de 1938, instituiu o salário mínimo para todos os trabalhadores, abrangendo os trabalhadores rurais. (BARROS JR., 1981, p.101). Em 1941, com o Decreto-Lei 3.200, no artigo 29, foi criado o abono família que nos termos da legislação concedia um valor adicional ao salário mensal associado ao número de filhos do “chefe de família”. Esse abono expressava o reconhecimento da responsabilidade do Estado de prover ao trabalhador as “necessidades essenciais e mínimas da subsistência de sua prole”,

Como destaca Gomes (1992, p.9), o período entre 1930 e 1945 as ações de regulação dos direitos sociais e trabalhistas tomadas no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, fez com que esse ministério se tornasse “um *locus* estratégico da política nacional”. De fato, é nesse período que se instituiu a essência da normatização jurídica das relações de trabalho no Brasil, sintetizadas na Consolidação das Leis do Trabalho.

Todavia, em 1941, foi instituído o Estatuto da Lavoura Canavieira-ELC que buscou regular as relações de trabalho e fornecimento de cana necessários à organização da produção açucareira no país. Embora não tivesse por objetivo inscrever direitos sociais, determinadas prescrições do ELC serviram de referência para a percepção e canalização das reivindicações sobre assistência médico-social no campo.

2.3. O Estatuto da Lavoura Canavieira

A discussão apresentada sobre o Estatuto da Lavoura Canavieira-ELC e a percepção de direito social, expresso na noção de assistência médico-social, tem por objetivo situar o debate sobre a legislação que antecede o Estatuto do Trabalhador Rural-ETR, de 1963, e que de alguma maneira orientou parte das lutas por direitos do período e que deixarão marcas no ETR.

De acordo com Medeiros (1995) a legislação que regulava o trabalho rural no Brasil no século XIX e nas primeiras décadas do século XX restringia a sua abrangência, especialmente, às áreas de cafeicultura. Sigaud (1977) afirma que as lutas em torno do salário mínimo a partir dos anos 1930 se constituíram como um divisor temporal para os trabalhadores rurais. Estas lutas promoveram a ampliação do espaço do debate sobre os direitos no campo. Medeiros (1995), também assinala que, em 1941, o Estatuto da Lavoura Canavieira, significou uma das primeiras tentativas de regulação das relações de trabalho nos canaviais. Veremos, adiante, como a discussão em torno da implementação do Estatuto da Lavoura Canavieira criava possibilidades para a regulação jurídica de regimes de previdência social praticados no campo, e as características daí derivadas, observadas no Estatuto do Trabalhador Rural referentes à legislação previdenciária.

O Estatuto da Lavoura Canavieira não instituía um compromisso do Estado em relação à assistência médico-social. Não inscrevia um direito a ser assegurado pelo Estado. Era uma lei que visava a organização da oferta de cana-de-açúcar para processamento nos engenhos. Todavia, ele previa, como obrigação do empregador, que nas propriedades canavieiras se instituísse alguma estrutura de assistência médico-social aos trabalhadores.

Entretanto, as implicações da legislação para a percepção de direitos sociais e a prática de reivindicações relativas à previdência expressas pela mediação política,

especialmente, o PCB e a ULTAB, é que são objetos de nossa análise. Esses agentes cumpriram um papel, sociologicamente importante, de unificar categorias políticas e sintetizar as lutas de uma diversidade de trabalhadores e situações em âmbito nacional. Isto é, suas demandas por melhorias de condições de vida e trabalho, encontraram nesses agentes o canal de expressão junto ao Estado. Veremos adiante, que a percepção de direitos inscritos no Estatuto da Lavoura Canavieira foi fundamental na constituição da Carta de Direitos e Reivindicações, instrumento base de unificação da luta dos trabalhadores em torno da ULTAB.

Medeiros (1989) em estudo sobre os movimentos sociais no campo nos chama a atenção para a efervescência das lutas por direitos nos anos 1950, que se expressavam, especialmente, por meio de reivindicações públicas. Entre 1949 e 1954 a autora identificou 55 greves, envolvendo os trabalhadores das grandes plantações, nos estados da Bahia, Ceará, São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná.

A autora examinou três grandes frentes de conflitos, a saber: a) arrendatários, parceiros, meeiros; b) posseiros e c) trabalhadores das grandes plantações. (MEDEIROS, 1989). O quadro II, seguinte, sintetiza suas principais reivindicações.

Quadro 2 – Síntese das Principais Reivindicações por Categoria – anos 1950

| Arrendatários, Parceiros e Meeiros | Posseiros | Trabalhadores das Grandes Plantações |
|--|---|---|
| Luta pela redução das taxas de arrendamento / luta pela permanência na terra | Conflitos por terra em torno da expansão da fronteira agrícola. Posseiros se enfrentando com os grileiros que lhes queriam tirar a terra. Características deste tipo de conflito: plantações destruídas, casas queimadas, jagunçagem, etc | Condições de vida e trabalho dos colonos do café, no Estado de São Paulo. jornadas extensas; ausência de direitos trabalhistas; falta de assistência previdenciária, etc. Denúncias semelhantes eram feitas em relação aos trabalhadores da cana, tanto de São Paulo como de Pernambuco, e do cacau, no sul da Bahia. Apontavam-se, ainda, o desconto a título de aluguel de casa, os sistemas de vale e de barracão. |

Fonte: Medeiros (1989)

O Quadro 2 possibilita observar a diversidade de lutas e reivindicações nos anos 1950. É a melhoria da remuneração e das condições de trabalho, além da garantia de permanência na terra, isto é, a luta contra as expulsões provocadas pela ampliação da fronteira agrícola e pela modernização agricultura, que se constituem como as principais demandas. E conseqüentemente, como os eixos organizadores das mobilizações, as bandeiras de luta fundamentais.

Todavia, como nos mostra Medeiros (1989), no conjunto das demandas publicizadas pelos trabalhadores das grandes plantações, figurava “a falta de assistência previdenciária”. De fato, como veremos adiante, a luta pela assistência social, especialmente em relação à saúde instituía um campo reivindicativo, que em relação aos trabalhadores da *plantation* açucareira do Nordeste e do Estado de São Paulo, se estruturava em, pelo menos, duas dimensões. Por um lado, havia uma leitura naquele período, partilhada tanto pelas organizações de trabalhadores e pelo PCB, quanto pelo Setor Patronal, da precariedade das condições de saúde e assistência social do mundo rural. Por outro, o Estatuto da Lavoura Canavieira-ELC, já inscrito na legislação brasileira, exigia dos patrões uma estrutura de assistência à saúde aos trabalhadores da *plantation*, que a despeito de sua efetividade, qualidade ou abrangência, servirá de referência normativa para a percepção de direitos sociais e canalização das reivindicações. É especialmente disso que trataremos adiante.

Examinemos a seguir o ELC e as demandas por assistência à saúde que se estruturaram em torno dele que, de alguma maneira, balizaram a discussão sobre proteção social nos anos 1950, período chave para o entendimento dos desdobramentos constitutivos da legislação social inscrita no Estatuto do Trabalhador Rural.

O Decreto-lei nº 3855 de 21 de novembro de 1941 instituiu o Estatuto da Lavoura Canavieira. Composto de 179 artigos dispunha sobre o fornecimento da cana-de-açúcar para os engenhos, definia o fornecedor e as regras para o abastecimento das usinas, além de caracterizar os lavradores da cana e seus direitos a serem garantidos pelos proprietários dos engenhos e usinas, todos estes submetidos à regulamentação e fiscalização do Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA²⁸.

Nesse sentido, o Estatuto da Lavoura Canavieira se configuraria como uma instrumentalização jurídica para que o Instituto do Açúcar e do Alcool realizasse parte importante da sua missão.

A distinção realizada pelo ELC entre fornecedor e lavrador implicou na possibilidade ou não do acesso a determinados direitos, sobretudo, assistência médica e hospitalar, além de indenização em caso de despedida injusta, proibição da redução da remuneração, moradia, escola primária aos filhos e área destinada ao plantio e criação para auto-abastecimento da família.

Os fornecedores foram definidos, no artigo 1º como sendo “todo o lavrador que, cultivando terras próprias ou alheias, haja fornecido canas a uma mesma usina, diretamente ou por interposta pessoa, durante três ou mais safras consecutivas.” Os lavradores, conforme o artigo 5º do capítulo II, seriam aqueles que “trabalham em regime de colonato ou de salariado e não possam ser incluídos nas definições do artigo 1º e seus parágrafos, terão a sua situação regulada em contrato tipo, aprovado pelo Instituto [IAA].” O artigo 6º definiu que os proprietários deveriam submeter os contratos-tipo para a aprovação do IAA no prazo de 90 dias a contar da data de publicação do Estatuto.

²⁸ O IAA foi criado por meio do Decreto 22.789 de 01/06/1933. No lastro das preocupações dos Estados em relação aos mercados, fruto da crise de superprodução mundial de 1929, o Instituto tinha por objetivo regular a produção e oferta de açúcar e estimular a pesquisa e a produção do álcool.

O artigo 7º do ELC definia claramente os direitos que teriam os lavradores que trabalhavam em terras pertencentes às usinas, que deveriam constar dos contratos tipo, sendo que este deveria ser autenticado e entregue uma cópia ao lavrador:

- a) concessão ao trabalhador, a título gratuito, de área de terra suficiente para plantação e criação necessárias à subsistência do lavrador e de sua família;
- b) proibição de reduzir a remuneração devida ao trabalhador, com fundamento na má colheita, resultante de motivo de força maior;
- c) direito a moradia sã e suficiente, tendo em vista a família do trabalhador;
- d) assistência médica e hospitalar;
- e) ensino primário gratuito às crianças em idade escolar;
- f) garantia de indenização no caso de despedida injusta do trabalhador.

O artigo 9º estabeleceu a competência de fiscalização da execução dos contratos tipo ao IAA em relação “parte relativa aos devedores de assistência social das usinas (letras a, c, d, e e, do art.7º).

Stolcke (1986, p.180), citando Cesarino Jr. (1943), argumenta que o Estatuto da Lavoura Canavieira foi “concebido para proteger os fornecedores de cana de serem absorvidos pelos engenhos de açúcar e para reduzir o conflito potencial entre fornecedores e engenhos quanto às quotas de cana”.

As reivindicações em torno da implementação do ELC nos anos 1950 se inseriam no contexto de transição do regime de colonato para o trabalho eventual nas áreas canavieiras de São Paulo. De acordo com Stolcke (1986), nos anos 50 os solos das lavouras de cana-de-açúcar daquele Estado, provavelmente já eram preparados com o auxílio de arados e tratores. A cana era plantada em grandes extensões contínuas.

Por certo, esse processo não ocorreu da mesma maneira no Sudeste e no Nordeste. Palmeira (1979) afirma que com a mecanização da agricultura atividade canavieira se

intensifica em Alagoas e São Paulo. Estados produtores tradicionais como Pernambuco diminuíram sua importância canavieira relativamente àqueles Estados, em função, principalmente, das condições topográficas menos adaptadas à mecanização.

Todavia, nesse período, com intensidades distintas, verificou-se no país como um todo a incorporação da mecanização dos processos produtivos agrícolas, intensificação de fluxos migratórios campo-cidade, nordeste-sudeste. A cana-de-açúcar como lavoura que necessita de grandes contingentes de trabalhadores, especialmente no período de colheita, passou a ter importância significativa no sudeste, especialmente, em São Paulo.

Decorria do expressivo contingente de trabalhadores canavieiros localizados de maneira ascendente no Estado de São Paulo, coração econômico do país naquele momento, a importância dada pelas mediações políticas, especialmente, o PCB e a ULTAB, nos anos 1950 e início dos 1960 à problemática das condições de vida e trabalho nos canaviais.

Eles recorriam ao instrumento legal do ELC para referenciar parte de suas demandas. Encontravam num instrumento de 1941, um mecanismo de agregação da luta, exigindo o cumprimento da lei por parte dos proprietários de usinas.

Medeiros (1995) destaca que em termos de aplicação de suas determinações, o ELC permaneceu letra morta. De fato, não se avançou na implementação da assistência médico-social, como evidenciam as denúncias das condições de trabalho nas usinas feitas pelas organizações de trabalhadores, por meio do jornal Terra Livre.

Em que pese essa constatação, é importante observarmos, para os propósitos desse estudo, como esta extensa legislação produziu efeitos simbólicos (LEFORT, 1987; SANTOS, 1996) para o conjunto da luta pelos direitos sociais dos trabalhadores do campo, bem como, orientações práticas de defesa de alguns direitos e de inscrição de outros. Veremos adiante que o previsto no Estatuto da Lavoura Canavieira orientou a organização parte das demandas por direitos sociais, quando da criação da ULTAB. A existência de

determinadas prescrições no ELC, ainda que segmentadas, precárias e inefetivas, simbolizava a possibilidade de que reivindicações dos trabalhadores pudessem ser inscritas em novas leis como direitos.

A fala da ULTAB direcionada para o conjunto dos trabalhadores rurais do país era refletida por uma percepção de direitos, gerada pelo aprendizado com as reivindicações em torno da aplicação do ELC. Nesse sentido, a Carta de Direitos e Reivindicações é iluminadora.

Para tanto, analisaremos informações obtidas junto ao Jornal Terra Livre-JTL do período de 1954 a 1964, editado por lideranças do Partido Comunista Brasileiro-PCB, e destinado à população rural. A ULTAB-União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas era intérprete constante das matérias veiculadas pelo JTL. Por certo, o PCB e a ULTAB desenhavam um cenário agrário compatível com os seus interesses de mediação da luta política e dos destinos da “revolução” brasileira²⁹.

Temos de ter o cuidado analítico de não tomar as falas expressas no JTL como sendo a realidade dos fatos. Mas sim, de percebermos como a interpretação produzida por esses principais mediadores constituíam um ponto de vista³⁰ que, necessariamente, disputavam com intérpretes e pontos, a hegemonia da versão sobre os fatos³¹.

Medeiros (1995) chama a atenção para o destaque dado pela imprensa comunista às ações de assistência e previdência social no campo nos anos 50:

Para além das demandas que envolviam mais diretamente as condições de trabalho, em diversos momentos, a imprensa dava espaço a outras reivindicações, de caráter mais amplo, e que diziam respeito às condições de vida das populações rurais. Criação de

²⁹ Sobre a mediação do PCB e a construção de categorias políticas do debate agrário nos anos 50 e 60 do século passado, confira: Martins (1985); Medeiros (1995); Novaes (1997).

³⁰ No sentido estrito do termo, isto é, o lugar de onde se vê.

³¹ Fato é aqui entendido como o consenso básico, mínimo, partilhado por todos sobre determinada ocorrência, a partir do qual se estabelecem versões variadas e dissonantes que entrarão em disputa nas esferas privada ou pública.

ambulatório médico para dar consultas e distribuir remédios de amostra grátis, dentista, escola de alfabetização, construção de fossas sanitárias [...] (MEDEIROS, 1995, p.98)

O PCB organizou em 1953 a I Conferência Nacional dos Trabalhadores Agrícolas com o objetivo de reunir lideranças e elaborar uma pauta de reivindicações para o campo. Já em 1954 a II Conferência apresentou como resultante do evento a “Carta dos Direitos e das Reivindicações dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas”, que foi também publicada no Jornal Terra Livre daquele mesmo ano (número 49, setembro/outubro). Medeiros (1989) ressalta a organização do evento e das reivindicações e direitos expressos na Carta por categoria de trabalhadores. De acordo com a autora, destacavam-se a reforma agrária ao lado das reivindicações trabalhistas, tais como, salário mínimo, extensão e aplicação da legislação social existente para os trabalhadores da cidade ao campo, pagamento de horas extras, aviso prévio e indenização em caso de dispensa, descanso semanal remunerado, férias, estabilidade no emprego e previdência social.

A Carta sintetizava o conjunto das reivindicações dos trabalhadores agrícolas nos anos 50. Mas, para os propósitos desta análise, informava, principalmente, a percepção daquilo que se qualificava como direito a ser efetivamente aplicado e o que se enquadrava como reivindicação a ser inscrita na lei, sendo esta codificação jurídica a evidência da extensão aos trabalhadores agrícolas e lavradores do previsto e normativamente assegurado aos trabalhadores urbanos.

Como preâmbulo do tema “Previdência e Seguro Social” a Carta dos Direitos e Reivindicações, assim exprimia o seu significado:

Recuperação do atraso social dos lavradores e dos trabalhadores agrícolas pela aplicação das mesmas garantias e direitos que desfrutam os trabalhadores da indústria. A previdência social aos lavradores e trabalhadores agrícolas deve estar à cargo do Estado e dos patrões e garantir todos os encargos e riscos sociais:

enfermidade, maternidade, invalidez, acidentes de trabalho, velhice, moléstias profissionais, desemprego parcial ou total, falecimento, indenização por despedida, etc. Garantia de estabilidade no emprego. Proibição de despejo no caso de dispensa, até que o trabalhador encontre novo emprego. (Jornal TERRA LIVRE, n. 49, 1954)

Passemos ao exame do Quadro 3 seguinte, procurando observar como a demanda típica de previdência social foi associada a cada categoria de trabalhador.

Quadro 3 – Direitos e Reivindicações Sociais da ULTAB em 1954

| Categoria de Trabalhador | Direito / Reivindicação |
|--|--|
| 1) Trabalhadores das Usinas de Açúcar e da Lavoura Canavieira | - Aplicação imediata do Decreto-Lei 9.827 de 1946 que obriga os usineiros a destinarem dois cruzeiros por saca de açúcar produzida na usina em assistência social; sob a fiscalização das organizações dos trabalhadores. - Assistência à maternidade e à infância. Aplicação da lei no que se refere à concessão de licença de três meses, com a garantia do salário integral, à mulher por ocasião de parto. |
| 2) Assalariados Agrícolas, Empreiteiros e Contratistas | Extensão e aplicação de toda a Legislação Social já existente para os trabalhadores das indústrias aos que vivem de salários na lavoura, de modo que os assalariados agrícolas, empreiteiros e contratistas gozem, efetivamente, dos seguintes direitos: férias remuneradas, descanso semanal remunerado, jornada de oito horas de trabalho, pagamento das horas extras, pagamento de 20 ou mais por cento no caso de trabalho noturno, indenização e aviso prévio no caso de despedida, Previdência e Seguro Social, salário igual para trabalho igual, etc. |
| 3) Trabalhadores das Fazendas de Café | Extensão e aplicação de toda a Legislação Social existente para os trabalhadores das cidades, a todos os trabalhadores das fazendas de café, a fim de que entrem no gozo dos seguintes direitos: Jornada de oito horas de trabalho; pagamento das horas extras de acordo com a lei; férias remuneradas; descanso semanal remunerado; estabilidade no emprego; aviso prévio e indenização a todos os trabalhadores por motivo de dispensa; Seguro e Previdência Social. |
| 4) Trabalhadores Agrícolas e dos Lavradores da Zona Sul da Bahia | Extensão e aplicação de toda a Legislação Social já existente para os trabalhadores das indústrias, aos que vivem de salários na Zona Cacaueira a fim de que gozem dos seguintes direitos: férias remuneradas; descanso semanal remunerado; Seguro e Previdência Social; estabilidade no emprego; indenização no caso de despedida e nas entre-safras; aviso prévio no caso de dispensas; pagamento das horas extras com acréscimo; jornada de oito horas de trabalho, etc. |

| Categoria de Trabalhador | Direito / Reivindicação |
|--|--|
| 5) Arrendatários, Meeiros e Parceiros | Previdência e Seguro Social aos arrendatários, meeiros e parceiros. |
| 6) Posseiros, Colonos de Terras Proprietários. | - Criação de Postos Médicos, fixos e ambulantes para assistência médica aos lavradores e suas famílias; combate às endemias e às doenças infecciosas. - Extensão da Previdência e Seguro Social aos lavradores. |
| 7) Mulheres Lavradoras e Trabalhadoras Agrícolas | Assistência à maternidade e à infância gratuita, com a assinatura de contratos entre os fazendeiros e usineiros com os hospitais e as maternidades existentes nos municípios para atender rapidamente a todos os casos de necessidades das famílias dos lavradores e trabalhadores agrícolas. |
| 8) Juventude Rural | Extensão e aplicação de toda a Legislação Social já existente a fim de gozarem dos direitos de: férias pagas, indenização em caso de dispensa, aviso-prévio, descanso semanal remunerado, etc. Assistência médica gratuita, por meio de Postos Médicos nos Povoados, nas vilas e cidades do interior. |

Fonte: Jornal TERRA LIVRE, n. 49, 1954.

O Quadro 3 expressa a percepção que a ULTAB tinha sobre os direitos e reivindicações sociais dos lavradores e trabalhadores agrícolas nos anos 50. As sete categorias de trabalhadores indicam a diversidade de situações socioeconômicas e culturais que informavam a especificidade das demandas do campo. Por exemplo, a dinâmica produtiva da zona cacaueteira da Bahia, certamente, engendra questões diferenciadas, daquelas experimentadas pelos colonos do café de São Paulo, do vinho do Rio Grande do Sul, dos agregados das fazendas de Minas, ou dos trabalhadores da zona canavieira de Pernambuco. Um exame atento sobre a totalidade da Carta de Direitos e Reivindicações revelaria tais diferenças. No entanto, nos interessa aqui, tão somente, a observação sobre a questão dos direitos sociais.

A indicação, no título do documento, dos termos “direitos e reivindicações” informa duas classificações distintas sobre a percepção dos processos sociais em curso. O

que pode parecer um detalhe para o observador menos atento, revela, na verdade, o que possuía o significado ou status de direito e o que, ainda não o sendo, careceria ser reivindicado para que o fosse.

Esta análise entre Direitos e Reivindicações evidencia o equívoco que proporciona o argumento do conformismo rural vivenciado no período que antecede ao Estatuto do Trabalhador Rural. Brumer (2002), em importante estudo sobre a previdência rural e as relações de gênero, afirma que durante os anos 1960 e 1970 as demandas de direitos sociais eram apresentadas sob a forma de reivindicação no sentido de ‘pedido ao governo’ e não no sentido de direitos. Sustenta, ainda, que é “mais adiante, em meados da década de 1970, [que] a forma de exposição das ‘reivindicações’ e o próprio tom se modifica. (BRUMER, 2002, p.17).

Embora não haja registros na literatura sobre mobilizações públicas de trabalhadores em torno dos direitos sociais nos anos 1940 e 1950, vemos, aqui, que a percepção de direitos que envolvia as demandas em torno do Estatuto da Lavoura Canavieira tem o sentido não de pedido, mas de reivindicação de um direito já inscrito nos códigos legais. Continuemos a observação do processo histórico.

Para todas as categorias de trabalhadores, exceto os “Trabalhadores das Usinas de Açúcar e da Lavoura Canavieira”, a demanda por direitos sociais pode ser resumida a a) criação de infra-estrutura para atendimento à saúde, por exemplo, convênios entre usineiros, fazendeiros, poder público e a rede de assistência médica existente nos municípios; b) extensão e aplicação da legislação social e trabalhista já prevista para os trabalhadores urbanos aos trabalhadores do campo, para que estes passassem a gozar de determinadas regulamentações, tais como, aviso-prévio, horas-extras, jornada de oito horas, descanso semanal remunerado, férias, indenização em caso de dispensa, dentre outros.

Há uma fundamental diferença na demanda dos “Trabalhadores das Usinas de Açúcar e da Lavoura Canavieira”. Ela exige “Aplicação imediata do Decreto-Lei 9.827 de 1946 que obriga os usineiros a destinarem dois cruzeiros por saca de açúcar produzida na usina em assistência social; sob a fiscalização das organizações dos trabalhadores.” Este decreto regulamenta a definição do Estatuto da Lavoura Canavieira, que garante no artigo 7º, o direito à assistência médica e hospitalar aos lavradores de cana. Também refere-se à “assistência à maternidade e à infância. Aplicação da lei no que se refere à concessão de licença de três meses, com a garantia do salário integral, à mulher por ocasião de parto.

A exigência de aplicação da legislação existente para os lavradores canavieiros expressa a percepção de que a luta pela “Previdência e Seguro Social”, temática agregadora das demandas sociais, seria equacionada pela efetivação das leis então vigentes.

Os direitos contidos na Carta são, assim, aqueles inscritos nos códigos legais. Entretanto, a sua implementação não é uma resultante direta da sua prescrição, mas, necessariamente, uma derivação das lutas sociais (BOBBIO, 1992). Ainda, como nos lembra Hobsbawm (2000), a implementação efetiva dos direitos inscritos na legislação é condicionada pela correlação de forças sociais em um determinado momento da história.

Se, por um lado, a demanda pela aplicação da lei indicava a inoperância e ineficácia ou mesmo a inexistência efetiva daquilo que foi estatutariamente assegurado, por outro, ela informava os tipos e possibilidades de encaminhamento da luta pelos direitos. Dessa maneira, a luta ocorria no terreno da normatização jurídica. Quer pela aplicação da legislação já existente, quer pela inscrição de novos direitos.

As demais categorias de trabalhadores, não estando submetidas às prescrições do Estatuto da Lavoura Canavieira, deveriam focalizar a luta pela “Previdência e Seguro Social” na Reivindicação de extensão a eles de toda a legislação social já prevista para os

trabalhadores urbanos. Os direitos sociais ainda não estavam inscritos nos códigos que regulamentariam o trabalho no campo, não se constituindo como Direito. São classificados como reivindicações justas.

Lefort (1987) alerta para a finalidade das reivindicações, sendo esta a inscrição de novos direitos. É dessa maneira que a consciência sobre os direitos não se dissocia dos direitos. A existência da legislação social para os trabalhadores urbanos exerceu uma “função simbólica” (SOUZA SANTOS, 1996) entre os trabalhadores rurais, na medida em que fixou valores e orientou comportamentos e práticas em direção à ampliação da normatização legal para outra esfera social.

Essa percepção de direito social, isto é, de assistência médico-social, permitida pelo Estatuto da Lavoura Canavieira será balizadora de reivindicações sobre a aplicação da legislação para os lavradores das usinas. Passemos ao exame de trechos extraídos do Jornal Terra Livre, nos anos 50, que evidenciam o cotidiano das denúncias sobre as situações sociais vivenciadas no interior das experiências de trabalho nas usinas e lavouras e caracterizam a luta pelos direitos sociais destes trabalhadores. Vejamos a matéria publicada:

Morreu a mingua trabalhador na usina da “rainha da bondade”
Dona Maria Queiroz faz a demagogia da bondade à custa do suor dos trabalhadores. Assistência Social existe só de nome:
A usina tem um médico para atender os trabalhadores, mas este só atende os operários nos dias de serviço (...) o gerente diz que a verba para assistência social está esgotada. (...) Achando-se doente há tempos o operário de nome Benedito muito conhecido e estimado por todos morreu este mês. (...) O que levou à morte foi o descaso dos patrões que nenhuma assistência lhe prestaram (...) Se não fosse a solidariedade dos seus companheiros, o pobre homem não teria sido enterrado.
Demagogia da “bondade”
Enquanto um operário tenta suicídio e outro morre à mingua (...) dona Maria, a rica usineira, faz a demagogia da bondade. Há tempos foi iniciado um hospital na sede da usina (...) Para isto

foram descontados dois cruzeiros de cada tonelada de cana entregue à usina pelos fornecedores.
(Jornal TERRA LIVRE n. 44 - 2ª quinzena de junho – 1ª quinzena de julho, 1954, p.07)

A reportagem supracitada possibilita, pelo menos, três observações. A primeira é a indicação das condições de vida e trabalho no interior das usinas, com implicações diretas para a saúde dos trabalhadores. A segunda é a ausência da assistência médico-social e a reivindicação da sua aplicação conforme estabelecia o ELC. E por fim, a denúncia de irregularidades no cumprimento da legislação, pois a usineira estaria descontando os valores previstos em lei, mas estes não estariam sendo aplicados em gastos sociais, conforme a descrição da construção de uma unidade hospitalar com tais recursos e de sua inoperância efetiva. Observemos o trecho a seguir:

O “Estatuto” e a assistência social

A usina tem um hospital três vezes menor do que a casa de Lino Morganti: (dono da Usina Monte Alegre em Piracicaba/SP) quatro camas para uma população de 4800 pessoas. Assim mesmo é uma dificuldade ocupar uma dessas camas [...] se a pessoa fica doente, primeiro é examinada por um enfermeiro, depois vai pro chefe da seção com uma comunicação, e só este autoriza a ocupar o médico, que quando chega ou a pessoa sarou ou está nas últimas... O ambulatório só cuida de curativos. Para operar, então é um caso sério, só se pagar 50 por cento da operação. A usina não cumpre a lei 9.827 que determina a aplicação em assistência social de 2,00 por saca de açúcar produzida. Neste ano atingiria um total de 706 mil cruzeiros a importância distribuída, pois sua produção foi de 353 mil sacas.

(Jornal TERRA LIVRE, 2ª quinzena de agosto de 1954, p. 6)

A assistência social nas usinas

O artigo 8º do Decreto-lei n. 9.827 de 10 de setembro de 1946, publicado no Diário Oficial de 26 de setembro de 1946 e no Estatuto da Lavoura Canavieira diz o seguinte: Artigo 8º – Ficam os produtores de açúcar de usina obrigados a aplicar, em benefício de seus trabalhadores industriais e agrícolas e em serviços de assistência médica-farmacêutica e social, organizados individualmente ou pelas Associações de classe, importância mínima correspondente a Cr\$ 2,00 (dois cruzeiros), por sacco de

açúcar, cabendo ao Instituto do Açúcar e do Alcool fiscalizar a sua aplicação.

Parágrafo Único: A falta de observância do disposto neste artigo sujeita o infrator ao pagamento em dobro da importância que tiver deixado de aplicar com o fim previsto neste artigo, recolhendo-se o produto da multa ao fundo de assistência social criado pela Resolução n. 38 43 do Instituto do Açúcar e do Alcool.

Aí está a LEI, mas onde está a assistência social nas Usinas? Os usineiros aplicam os 2,00 por saca mas é no embelezamento das usinas e em outras coisas, mas nunca em assistência social necessária e obrigatória [...]

(Jornal TERRA LIVRE, n. 64, abril de 1956, p. 2)

Estas duas matérias exprimem como a questão da assistência médico-social para os lavradores da cana-de-açúcar era, fundamentalmente, derivada da aplicação da legislação já existente para este segmento de trabalhadores. Demonstra, ainda, conforme Bobbio (1992) que a efetividade do direito inscrito na lei não é uma resultante direta da sua promulgação, é antes, produto das lutas sociais.

O Decreto-Lei 9.827 que regulamentou a “assistência médico-farmacêutica e social” prevista no Estatuto da Lavoura Canavieira, possibilitava às associações de lavradores a organização de tais serviços, sendo que, neste caso, os recursos oriundos da taxação da comercialização do açúcar, deveriam ser repassados a estas. Não há registro de caso semelhante, ao contrário, eram sempre denunciadas a apropriação destes recursos para outras finalidades nas usinas. No entanto, há aí uma pista sobre a origem do fomento da legislação à assistência social praticada pelas organizações de trabalhadores rurais, bastante discutida pela literatura sociológica com o advento do FUNRURAL nos anos 1970.

As interpelações das organizações de trabalhadores rurais pelo cumprimento do previsto no Estatuto da Lavoura Canavieira tiveram papel importante na orientação das percepções sobre os direitos sociais no campo, no período que antecede ao Estatuto do Trabalhador Rural. Ao lado das reivindicações por direitos previdenciários, o ELC

contribuiu³² para forjar a visão sobre direitos sociais no mundo do trabalho rural que o PCB e a ULTAB apresentou à sociedade e ao Estado em disputa com a proposição dos patrões rurais. Esta expressa, principalmente, no debate em torno do Serviço Social Rural.

2.4. O Serviço Social Rural

As condições de vida e trabalho das populações rurais nos anos 40 e 50 e as possibilidades de melhoria destas se viabilizaria, para a ULTAB, por meio da instituição e aplicação de legislação social e de regulação do trabalho. Para o setor patronal³³ tal quadro seria modificado com a criação de uma instituição que coordenasse as atividades de assistência social rural, nos moldes da experiência então já construída pelo Serviço Social da Indústria ou pelo estabelecimento de convênios envolvendo estruturas já existentes nos Estados e Municípios. Quer seja contrário ao Serviço Social Rural, quer o apoiando, naquele período um dos focos de atenção do Setor Patronal estava direcionado para a criação do Serviço Social Rural.

Para Stolcke (1986), o Serviço Social Rural era um projeto tímido, que seria financiando por uma taxa a ser cobrada dos empregadores e que tinha como propósito “melhorar as condições de vida da população, quanto à alimentação, saúde e moradia, promover a educação e o treinamento agrícola e incrementar e incrementar as associações e cooperativas rurais” (STOLCKE, 1986, p. 144).

³² Por certo, os direitos trabalhistas e sociais estabelecidos na CLT para os trabalhadores urbanos também contribuíram para forjar a percepção de direitos sociais rurais do PCB e da ULTAB. A própria reivindicação sobre a extensão de direitos apresentada na Carta de Direitos e Reivindicações demonstra isso.

³³ Setor patronal, para a finalidade deste estudo, compreende a Confederação Rural Brasileira-CRB, transformada no ano de 1964 em Confederação Nacional da Agricultura-CNA, a Sociedade Nacional de Agricultura-SNA e a Sociedade Rural Brasileira-SRB. O argumento subjacente a esta definição é que estas organizações expressavam em âmbito nacional as visões e interesses políticos que, de alguma maneira, sintetizam a diversidade associativa patronal brasileira.

Ainda conforme essa autora:

No entanto, a estrutura administrativa desse Serviço era extremamente complexa, e parece que o único propósito útil a que ele serviu foi o de ser usado como pretexto no Congresso, na segunda metade dos anos 50, pelos interesses agrários para impedir qualquer tentativa de uma regulamentação efetiva do trabalho rural. (STOLCKE, 1986, p. 144-145)

As palavras de Stolcke (1986) sinalizam para o que se pretende aqui com a análise do Serviço Social Rural. O SSR se apresentava como alternativa elaborada pelo setor patronal para a melhoria das condições de vida no campo. Entretanto, a idéia de melhoria de condições de vida se integrava a um projeto de modernização das atividades produtivas rurais. Isso fica claro quando se associa as questões de saúde e educação ao treinamento agrícola e ao estímulo às cooperativas rurais. Nesse sentido, o Serviço Social Rural não seria uma política de fomento aos direitos sociais no campo, mas se configuraria como parte do processo de modernização da agricultura, que assistiríamos a partir dos anos 1950.

Todavia, o SSR trouxe pouco efeito prático para as populações rurais. Também não havia consenso entre os segmentos políticos patronais sobre a sua importância. Ainda, são as disputas em torno da regulamentação do trabalho e dos direitos sociais, e suas heranças, o principal foco da nossa análise nesse momento.

Os periódicos *A Lavoura* da Sociedade Nacional de Agricultura, a *Gleba* da Confederação Rural Brasileira e *A Rural* da Sociedade Rural Brasileira eram os principais veículos de circulação das idéias do setor patronal rural em âmbito nacional. A Sociedade Nacional de Agricultura é a associação patronal mais antiga do país, tendo sido fundada em janeiro de 1897, com sede no Rio de Janeiro, então capital federal. A Sociedade Rural Brasileira, sediada em São Paulo, foi criada em 1919. Estas duas instituições, situadas na capital e no principal estado produtor agrícola durante a primeira metade do século XX,

sintetizavam os interesses econômicos e políticos do patronato rural brasileiro naquele período.

Em outubro de 1945, com o Decreto-Lei 8.127 que objetivava “organizar a vida rural”, criou-se a Confederação Rural Brasileira. A esta instituição agregava-se as Associações Rurais, de base municipal, e as Federações de Associações Rurais, de base estadual. Em janeiro de 1964 a CRB se transformaria na Confederação Nacional da Agricultura-CNA com caráter sindical³⁴.

Os trechos a seguir, dos anos 1950, expressam a percepção deste setor em relação à assistência às populações rurais.

O problema da educação e da assistência social às populações rurais é um problema de relevante importância que, em nosso país, precisa e deve ser encarado com o máximo cuidado e atenção.

Não bastam as medidas diretas de incentivo à produção, sem que primeiro se tenha encarado o problema do homem rural, do homem esquecido, do homem que trabalha para assegurar a subsistência do resto da população.

Apesar de tudo, infelizmente, pouco se tem feito de eficiente e objetivo em prol de nossa população rural que, abandonada, sem conforto de espécie alguma, sem instrução, sem os mais elementares conhecimentos de higiene, mal alimentada e doente ainda trabalha e produz.

O problema da valorização do homem rural e da elevação do nível de vida de nossa população rural assume um aspecto de grande relevância e é, sem dúvida, daqueles que merecem prioridade em face de outros problemas de âmbito nacional.

Somente com o concurso de um sistema de educação e assistência social rural convenientemente planejado e patrioticamente executado, conseguir-se-á a valorização do homem e a elevação do nível de vida de nossas populações rurais, fatores decisivos para a produtividade, enriquecimento e progresso constante do país.

(A LAVOURA, maio-junho de 1950, p.47)

Em artigo publicado na Revista A GLEBA, editada pela CRB em setembro de 1955, o sr. Arthur Torres Filho, então presidente da SNA afirma que o Serviço Social

³⁴ Decreto nº 53.516 de 31 de janeiro de 1964.

Rural será “a verdadeira pedra angular do reerguimento da agricultura brasileira.” (A GLEBA, ano 1, n. 3. p.47). Tal afirmativa revela a convergência de visões entre SNA e CRB, em relação às possibilidades do SSR.

Veja, ainda, trecho publicado em A GLEBA no mês de dezembro daquele mesmo ano:

O homem do campo encontrará, muito breve, no Serviço Social Rural aquilo que faltava à nossa legislação social para tirá-lo do isolamento em que tem vivido até aqui, para ser devidamente preparado e integrado na dignidade de pessoa humana, e, por fim, incorporado à massa de consumidores, ensejando ao Comércio e à Indústria chance de estabilidade e expansão desejados por todos nós. Com o Serviço Social Rural cremos que se instalará no país o serviço de Extensão Agrícola que dispensará ao lavrador, entre outras, a assistência técnica, propiciando os extensionistas com os contatos que realizar, ambiente adequado à ação dos técnicos do fomento da produção, estabelecendo uma articulação capaz de ligar o homem do campo às Estações Experimentais, promovendo assim a educação rural do nosso povo em bases sólidas e paralela aos fundamentos históricos de nossa formação cristã.
(A GLEBA, dez-1955, ano 1, n. 6. p.9)

Se para a CRB e a SNA a instituição do Serviço Social Rural revelaria uma alternativa para o enfrentamento das questões relativas à educação e à assistência médico-social no campo, para a SRB tal incremento institucional configuraria em mais um encargo financeiro aos empregadores rurais.

Como indica Medeiros (1982, p. 70) a CRB apontava a “ausência de um planejamento da política para a agricultura”. Sugeriu que o Estado deveria se atentar para o “baixo nível técnico” na lavoura e na pecuária, bem como, para a “desorganização rural”. Como alternativa de enfrentamento desse cenário, em conjunto com medidas concernentes ao crédito agrícola, estímulo à agroindústria, política de preços mínimos, figurava o Serviço Social Rural. Dessa maneira, o SSR como programa de educação e treinamento

agrícola, integrava um plano de modernização da agricultura no país, encabeçado pela Confederação Rural Brasileira.

Entretanto, no setor patronal havia divergências quanto à forma de condução da modernização do campo. A Sociedade Rural Brasileira fará um contraponto³⁵ em relação ao posicionamento da CRB, tanto nas concepções sobre sindicalização, quanto aos direitos trabalhistas e sociais. A SRB se opôs claramente à criação do Serviço Social Rural. Ela defendia uma estrutura de convênios com os governos estaduais, prefeituras e instituições privadas já existentes, para assegurar a assistência desejada com o SSR. Já em 1944, antes da criação do Serviço Social Rural, a SRB assim se posicionava:

[...] a agricultura carece de assistência social do Estado, organizada em seus mínimos detalhes e levada efetivamente até a morada dos trabalhadores do campo, pelos hospitais, postos de saúde, escolas rurais, assistentes sociais, etc. deslocados todos da semi-inutilidade dos palácios de mármore, granito e móveis luxuosos das metrópoles e cidades, para a modéstia afanosa e útil das instalações rurais necessárias.

(A RURAL, Ano 26, novembro/1944, n. 30, p. 38)

Essa divergência entre CRB e SRB pode ser entendida a partir da perspectiva diferenciada que estas instituições tinham sobre a representatividade associativa. A SRB instituição do final do século XIX, representante seminal dos interesses dos cafeicultores paulistas, expressava com veemência a sua contrariedade à associação de caráter sindical. O trecho seguinte extraído da Revista A Rural, expressa, claramente, a leitura que a Sociedade Rural Brasileira tinha sobre a sindicalização:

³⁵ Os documentos analisados permitem inferir que havia uma disputa sobre a condução das políticas de transformação agrária, especialmente, relativas à inscrição de direitos e sobre a sindicalização rural. Não é objetivo deste trabalho fazer uma leitura específica do campo patronal, a luz das análises sobre as elites. (BRUNO, 2002). Este é um campo fértil para a compreensão das tensões que envolvem o pensamento e a prática do patronato rural.

Sindicalização Rural

Em janeiro do corrente ano, fomos surpreendidos com a declaração do sr. Crockett de Sá, diretor do Departamento Nacional do Trabalho, que assim falou à imprensa: “a sindicalização dos trabalhadores rurais começará imediatamente por São Paulo e visará neutralizar a influência comunista, traindo par o controle do Governo todas as organizações representativas dos lavradores.”

Esta declaração provocou, nos meios rurais, grande agitação, pelo sentido perturbador que ela representa, na vida agrícola do País, e pelo sentido político que ela esconde, como arregimentação de força para o trunfo de uma futura república sindicalista, ou talvez mesmo de uma república soviética.

Quando se fala em sindicalismo tem se a idéia logo de socialismo. São idéias irmãs que nasceram juntas: Marx pregou a revolução social através da obra de um sindicalismo revolucionário [...]

(A RURAL, ano 34, n. 296, fevereiro de 1954, p.11)

Embora a CRB não fosse uma instituição sindical, o contexto nacional já indicava, nos anos 1940, especialmente com o advento da CLT, a orientação associativa preconizada pelo Estado, isto é, o sindicalismo regulado pelo Ministério do Trabalho. A CRB não defendia a sindicalização no campo. Todavia, durante os anos 1950 não há registros em A Gleba de expressão da contrariedade da CRB ao processo sindical, tal como se manifestava a SRB. Os registros encontrados nos periódicos A Gleba, editado pela CRB, e A Rural, da SRB, permitem afirmar que foi a Sociedade Rural Brasileira que se opôs sistemática e enfaticamente à sindicalização como modelo de representação política. Em 1964 a CRB se transformaria na CNA, uma entidade de caráter sindical.

O entendimento do Setor Patronal sobre a minoração dos problemas enfrentados pela população rural seria a instituição de ações no campo visando à educação, isto é, formação para o trabalho e capacitação tecnológica, e assistência social, compreendida como melhoria de infra-estrutura e ações médico-sanitárias, bem como, a instituição no país de um sistema de extensão rural. Os textos acima evidenciam a necessidade, de ao lado das reivindicações produtivas tradicionais, tais como, recursos financeiros, crédito e política de preços, deveriam compor a pauta de discussão do patronato, medidas

mitigadoras das condições de vida da população rural. Embora a SRB tivesse posição contrária, o Serviço Social Rural, com o apoio da CRB e da SNA, foi a instituição criada com essa responsabilidade³⁶.

A Lei 2.613 de 23 de setembro de 1955 criou o Serviço Social Rural. Com a forma jurídica de autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura. Veja a seguir trecho extraído de A GLEBA que indica como a criação do SSR foi recebida pelo Setor Patronal.

A recente conquista da criação do Serviço Social Rural, sancionado em 23-09-1955 pela Lei n. 2.613, publicada no “Diário Oficial” de 27-09-1955, é, sem dúvida, em parte, fruto do trabalho da classe rural que de há muito se empenhava em conseguir para aqueles que labutam no campo os mesmos serviços assistenciais que já vinham, de longa data, beneficiando os trabalhadores da indústria e do comércio.

(A GLEBA, jan-1956, ano 2, n.1, p.55)

O artigo 3º da referida Lei define os seguintes objetivos:

I – A prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população, especialmente no que concerne:

- a) à alimentação, ao vestuário e à habitação;
- b) à saúde, à educação e à assistência sanitária;
- c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra.

II – Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural.

³⁶ Deve-se ressaltar que nos anos 1950 já se ensaiava no Brasil a instituição de um sistema de extensão rural, que tinha apoio nas atividades de extensão rural das universidades. Já nos anos 1930, a realização periódica da Semana do Fazendeiro sinalizava nessa direção. Em 1948, a criação da ACAR-Associação de Crédito e Assistência Rural em Minas Gerais, e posteriormente, em 1956, a criação da ABCAR-Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, constituem-se como elementos do debate travado nos anos 1950. Todavia, o Serviço Social Rural deveria ser, na visão do Setor Patronal, a instituição que congregaria e orientaria as ações de promoção da educação para a modernização rural, bem como, em relação ao crédito e a tecnologia produtiva.

III – Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas.

IV – Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais.

V – Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo.

VI – Fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo.

A definição da lei sobre a prestação de serviços sociais relativos à saúde, educação, assistência sanitária, alimentação, vestuário e habitação, é bastante abrangente e vaga. Essa amplitude e generalização da cobertura prevista trará consequências para a aplicação da legislação. Isso permitirá que o Serviço Social Rural faça tudo, conforme a prescrição, ou quase nada, de acordo com orientação daqueles que de fato constituirão o SSR.

Deve-se reafirmar que o contexto sócio-político dos anos 50 é marcado pela organização das populações rurais, pela ação dos agentes mediadores, tais como PCB, ULTAB, Igreja e Ligas Camponesas (NOVAES, 1997, MEDEIROS, 1985). Da relação entre eles se forjarão as demandas e os demandantes legitimados que estarão na cena pública e em relação com o Estado (OFFE, 1989), produzindo a luta pelos direitos e a normatização legal que orientará a partir de então suas vidas.

Além das disputas com as representações de trabalhadores sobre a orientação dos destinos das populações rurais, o setor patronal, como vimos, divergia entre si, sobre os caminhos a trilhar. As propostas de estruturação do trabalho do SSR continha a “arregimentação” de trabalhadores rurais em associações, indicando, claramente, que a orientação associativa destes se incluía no quadro de disputas. Fazia sentido a crítica da Sociedade Rural Brasileira, pois o SSR poderia se tornar um instrumento de fortalecimento

da CRB do campo. As associações rurais eram filiadas às federações estaduais, e estas por sua vez, à Confederação. A CRB tinha uma capilaridade nacional que a SRB não dispunha.

O artigo 4º da lei que criou o SSR define a forma de sua administração e os representantes que a constituirão. O SSR possuirá um conselho de âmbito nacional e outro em cada unidade federativa. O conselho nacional seria composto por: um presidente escolhido pelo Presidente da República a partir de uma lista tríplice apresentada pela Confederação Rural Brasileira-CRB³⁷; um representante do Ministério da Agricultura; um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; um representante do Ministério da Educação e Cultura; um representante do Ministério da Saúde; e quatro representantes eleitos na assembléia geral da CRB. Nos estados, territórios e distrito federal, o presidente seria escolhido pelo conselho nacional, a partir de uma lista tríplice apresentada pela unidade da federação. Ainda contaria com um representante do Governo e um representante da Federação das Associações Rurais eleito em assembléia geral.

O financiamento do SSR seria feito por meio da taxação sobre os pagamentos realizados aos seus empregados pelas pessoas físicas ou jurídicas. O artigo 6º define a contribuição de 3% sobre a soma mensal de pagamentos aos empregados dos seguintes setores: indústria do açúcar; indústria de laticínios; xarqueadas; indústria do mate; extração de fibras vegetais e descaroçamento de algodão; indústria de beneficiamento de café; indústria de beneficiamento de arroz; extração do sal; extração de madeira, resina e lenha; matadouros; frigoríficos rurais; curtumes rurais; e olaria. Estavam isentos de contribuição as formas industriais caseiras ou artesanais. As empresas de atividades rurais que não se enquadrassem na definição do artigo 6º, contribuiriam com 1% do montante da remuneração mensal dos seus empregados. Nesta categoria, estariam os segmentos de exploração agrícola e pecuária direta, isto é, que não realizavam a transformação do

³⁷ A Confederação Rural Brasileira foi criada em 1951 como entidade de classe que reunia as federações e as associações rurais de todo o país.

produto primário. Além disso, os empregadores contribuiriam com 0,3% do total devido aos institutos e caixas de pensões e aposentadorias.

A vinculação da gestão do Serviço Social Rural à Confederação Rural Brasileira, uma vez que esta indica o presidente do SSR por meio de uma lista tríplice enviada ao Presidente da República, evidenciava o caráter eminentemente patronal do Serviço Social Rural.

Como já dito anteriormente, a Sociedade Rural Brasileira, opunha-se à criação do SSR:

OFÍCIO ENVIADO AO ENTÃO GOVERNADOR DE SÃO PAULO JÂNIO QUADROS

Foi criado o Serviço Social Rural. E o foi pela lei federal n. 2613, de 23 de setembro de 1955.

[...]

As conclusões formuladas por nós em torno do assunto, e que tomamos a liberdade de submeter à apreciação de V. Excia., são, em resumo as seguintes:

1) o problema social rural tem fundamentos econômicos. Em possibilitar o aumento da produção, de modo que a produtividade propicie bons salários, está em grande parte a melhoria das condições sociais do trabalhador rural.

2) Não há necessidade da criação de uma nova autarquia, com estrutura aparatosa e burocrática, para atender ao serviço social rural.

3) A efetivação do Serviço Social Rural pode ser realizada, com o aproveitamento dos serviços já existentes, mediante o estabelecimento de estreita e sábia coordenação entre os serviços da Agricultura, Educação e Saúde, Prefeituras Municipais e a iniciativa privada, no meio rural.

4) Esta coordenação pode ser obtida, mediante convênios entre o Governo Federal através dos Ministérios da Agricultura, Educação, Saúde e Trabalho e os Governos Estaduais. E estes, por sua vez, dentro do programa já delineado, estabelecerão convênios com as Prefeituras Municipais e entidades privadas.

5) Não há necessidade da criação de uma taxa especial, tal como instituiu a lei 2613, em apreço; basta melhor aproveitamento das verbas orçamentárias já empenhadas nos serviços existentes, que poderão ser majoradas, segundo as necessidades.

6) Deve-se dar maior dinamização aos serviços existentes, de modo a levá-los dentro dos próprios meios rurícolas, em toda a sua extensão.

7) Podem ser criados, um Conselho de Serviço Social no Ministério da Agricultura, de cada Estado, como órgãos coordenadores e orientadores, com atribuições para promoverem os convênios acima referidos, na efetivação do Serviço Social Rural.

[...]

(A RURAL, Ano 36, fevereiro/1956, n. 418, p. 38)

Além da visão contrária à sindicalização que apresentava a Sociedade Rural Brasileira, que vimos antes, a carta enviada à Jânio Quadros, então governador de São Paulo, demonstra, também, a preocupação desta instituição a criação de uma taxa para o custeio do Serviço Social Rural. Isto é, somava-se ao argumento político a dimensão econômica da assistência social. Como informa o primeiro parágrafo da citação, a SRB entendia que as mazelas sociais seriam resolvidas com a melhoria das condições econômicas das propriedades rurais. Isto é, a qualidade de vida do trabalhador rural estaria condicionada ao nível do seu salário. Este, por sua vez, dependeria dos ganhos de produtividade dos empregadores.

É importante observar que nos anos 1950 a cafeicultura paulista estava imersa em grandes transformações, cedendo espaço para a lavoura canavieira naquele Estado, também perdendo importância relativa como atividade econômica para o setor industrial. A SRB, desde sua origem, era a principal representante dos interesses econômicos e políticos dos produtores de café paulistas. Iniciativas que implicassem em custos para o setor eram rechaçadas pela Sociedade Rural Brasileira. A criação do SSR era visto como custo adicional e desnecessário.

Veremos, adiante, que a argumentação de que serviços sociais implicariam em custos indesejáveis para o setor agropecuário, permeará o discurso da SRB sobre a criação de direitos sociais no campo.

A despeito do descontentamento da Sociedade Rural Brasileira³⁸, O Serviço Social Rural foi criado e operou como a prática do Setor Patronal relativa à intervenção na dinâmica social das populações rurais, que como parte constituinte do cenário dos anos 50³⁹, estava em relação de disputa com o PCB e a ULTAB sobre a condução da assistência social no campo. Essa disputa é nos termos de Bourdieu (1989) uma luta simbólica, pelas classificações, pela confecção dos códigos legais que criarão um campo de possibilidades para as lutas.

Passados cinco anos da sua criação, o SSR se estabeleceu e funcionou realizando intervenções junto às populações rurais. As revistas A LAVOURA, de maio-junho de 1960, em matéria sobre a atuação do SSR no Estado da Guanabara, e A GLEBA sobre proposição de estrutura de funcionamento do SSR, explicitam a percepção patronal sobre as atividades do Serviço e trazem informações que permitem observar a prática de assistência da autarquia.

Em 1961 a CRB assim definiu as linhas do trabalho a ser realizado pelo SSR:

Formação de uma rede nacional de Escolas de Economia Rural Doméstica.

Algumas fixas e regionais, outras montadas sobre rodas para percorrer as regiões mais inóspitas e destituídas de recursos, dando à mulher rural, pelo aprendizado, o conhecimento de que está cercada de muitas utilidades inaproveitadas mas, que poderão ser por ela aproveitadas, para maior conforto de sua casa e de sua família, dando-lhe margem, também, para a transformá-las e vendê-las, constituindo nova fonte de renda para o lar.”(p.34)

Escolas Radiofônicas

As Escolas Radiofônicas, de prática já tão generalizada no país, devem ser pelo Estado cuidadas e organizadas, porque os seus contatos têm capacidade de multiplicação infinita, de molde a

³⁸ A Sociedade Rural Brasileira pronunciava seu descontentamento em relação ao SSR, por este significar aumento dos encargos para os empregadores e por gerar uma estrutura considerada desnecessária. Todavia, o fato de ser a CRB a instituição gestora e responsável pelo SSR, definido na Lei, certamente influenciou o posicionamento da SRB.

³⁹ Veremos adiante, em discussão específica do Projeto de Lei 4.264, que simultaneamente à criação do Serviço Social Rural se engavetava a possibilidade de uma legislação previdenciária e de extensão de direitos trabalhistas, previstos na CLT, aos trabalhadores rurais. Isto é, a criação do SSR também se apresenta como alternativa à regulação jurídica de direitos nos anos 1950.

atingir as áreas mais extensas, levando ao rurícola melhores e mais atualizados ensinamentos.

Arregimentação dos trabalhadores rurais em Associações de Trabalhadores Rurais. Orientados por técnicos do SSR tomarão consciência dos seus problemas comuns e de suas reivindicações, passando a lutar por elas. Nessa arregimentação os trabalhadores rurais serão preparados para receber os grandes impactos que os aguardam, com a legislação trabalhista, a reforma agrária e a própria sindicalização rural. Deverão estar preparados para receber essas grandes inovações, desejando-as e notadamente sabendo desejá-las, para que sejam, nesse sentido politizados e educados, os líderes de suas próprias reivindicações, sem sofrer a influência de orientadores que os lançam à luta, nem sempre para proveito deles mesmos trabalhadores.

(A GLEBA, jun/set-1961, ano 7, nrs. 74-77, p.35)

A criação de escolas de Economia Rural Doméstica voltadas para a formação de mulheres agricultoras em projetos de geração de renda casava-se com a capacitação tecnológica já realizada pelas escolas de Agronomia, por meio de atividades de extensão rural. Além disso, preconizava-se a organização dos agricultores em associações de trabalhadores rurais. Deve-se destacar que no início dos anos 1960 era intensa a disputa por trabalhadores rurais como base política nos sindicatos de trabalhadores rurais, entre a Igreja, ULTAB/PCB e as Associações orientadas pela CRB. O Serviço Social Rural revelava-se uma estratégia sistematizada de posicionamento da CRB na condução da modernização do campo em curso naquele período.

Em 1961 a mesma revista realça a fala do então presidente do Conselho Nacional do Serviço Social Rural, o Sr. Oswaldo de Sousa Martins, em reportagem intitulada “Fala o presidente da autarquia”. Destaque para a meta definida de capacitação técnica de 170 mil “socorristas rurais”, isto é, pessoas, principalmente mulheres, que teriam a função de realizar os primeiros atendimentos de saúde à população rural, e em especial, às mulheres grávidas em situação de parto. Veja a transcrição seguinte:

Sabemos que é elevado o índice de mortalidade infantil nos campos, devido especialmente à falta de assistência adequada às parturientes. Há quase completa ausência de assepsia, carecendo o trabalho das chamadas ‘aparadeiras’ de qualquer rudimento técnico. Com isso, toma vulto espantoso o chamado ‘mal de 7 dias’, a febre puerperal. Pois bem. Vamos ensinar, primeiramente, a essas ‘aparadeiras’ como agir, dando-lhes não só noções de como fazer, com também o material básico necessário. (A LAVOURA, julho-agosto de 1961)

Diante dessa leitura de cenário, estabeleciam acordos e convênios com escolas, fundações e o Ministério da Agricultura para o oferecimento de cursos de capacitação técnica e atividades de extensão. Também convênios com instituições para prestação de serviços médico-sanitários, especialmente, utilizando “hospitais volantes” e a para a instalação de ambulatórios médicos fixos.

O Serviço Social Rural teve existência até 1962, quando a Lei Delegada N.11 criou a Superintendência de Política Agrária-SUPRA e extinguiu o SSR. Sob o governo de João Goulart, concebido pelo Setor Patronal como contrário aos seus interesses, o fim do SSR não obteve aceite passivo por parte do patronato rural. Vejam as matérias seguintes:

A Confederação Rural Brasileira e suas Associadas, as Federações de Associações Rurais dos Estados, sentem-se no dever de vir a público expor a carência de fundamentos da recente Lei Delegada Nº 11 que criando a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), absorveu o patrimônio e as rendas do Serviço Social Rural, extinguindo-o e relegando a um plano secundário as importantíssimas atribuições que lhe são cometidas [...]

A Classe não se arroga ao título de proprietária do Serviço Social Rural: desde sua formação sempre colaborou com os representantes dos quatro Ministérios partícipes do colegiado. Não pode, agora, sem imperdoável apostasia de seus deveres para com os agricultores que congrega, permitir que seus representantes sejam aliçados em benefício de uma oficialização pouco recomendável, agravada pelo evidente desaparelhamento administrativo governamental para essas campanhas, onde a Classe já adquiriu experiência e tradição.

(A GLEBA, nov-1962, ano 8, n. 91, p. 7-9)

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O ATO QUE EXTINGUIU O SERVIÇO SOCIAL RURAL

A Confederação Rural Brasileira, por intermédio de seu advogado, Dr. Décio Miranda, acaba de impetrar mandado de segurança contra a Lei Delegada N. 11, que extinguiu o Serviço Social Rural e outros órgãos, e criou a SUPRA. O mandado deu entrada no dia 27 do corrente no Supremo Tribunal em Brasília tomando o processo o número 11.109. A atitude da CRB decorre de resolução da Assembléia Geral recentemente realizada nesta Cidade, com a participação de representantes de todas as Federações de Associações Rurais do País.

(A GLEBA, dez-1962, ano 8, n. 92, p. 11)

A decisão do Governo Goulart de incorporar as atividades do SSR à Superintendência de Política Agrária, situa-se no intenso debate ocorrido na sociedade e nas esferas de Estado, sobre os rumos da reforma agrária no país. Dessa maneira, localizava a questão da assistência social nos marcos do debate sobre as reformas de base, que mundo rural tinha como elemento sintetizador a reforma agrária.

Coerente com sua posição contrária ao Serviço Social Rural, a Sociedade Rural Brasileira, já dizia em 1956 que “O Serviço Social Rural decretado, viria trazer, notadamente ao Estado de São Paulo, custosíssimo gravame aos agricultores, sem proveito para os trabalhadores rurais” (A RURAL, Ano 36, março/1956, n. 419, p. 23). Em 1962 publicou matéria com pronunciamento do deputado Cunha Bueno no Congresso Federal, como resposta às reivindicações da SRB, denunciando a inoperância da SSR.

[...]

Muito embora já exista essa autarquia há mais de cinco anos, até a presente data, nada tem de feito em benefício dos rurícolas do País. As arrecadações estão sendo feitas, conforme inciso legal, isto é os IAPS, por convênio e por força da mesma lei, são os órgãos arrecadadores das contribuições destinadas ao SSR.

[...]

Limita-se o SSR, a promover reuniões e mais reuniões de técnicos, quer nacionais, quer estrangeiros. Conferências, simpósios, viagens aos exterior, são as maiores atividades do SSR.

Amparo, assistência aos meeiros, aos trabalhadores rurais, aos arrendatários e pequenos produtores, bem assim aos seus

familiares, nada, absolutamente nada se vem fazendo de prático, de efetivo.
(A RURAL, Ano 42, fevereiro/1962, n. 490, p. 44)

Apesar das reclamações da CRB, o Serviço Social Rural foi definitivamente extinto. A opção da Sociedade Nacional de Agricultura e da Confederação Rural Brasileira ao implementar o Serviço Social Rural era colocar a possibilidade de melhoria das condições de vida e trabalho da população rural sob seu controle, como uma questão de capacitação técnica e de criação de alguns instrumentos de atendimento à saúde, com vistas, por um lado ao fomento da modernização do campo e, por outro, à arregimentação de agricultores para as associações patronais.

No contexto de criação da SUPRA e extinção do Serviço Social Rural em 1962 precisa ser observado, pelo menos, três questões importantes. Primeiramente, em 1961 já havia sido aprovado na Câmara Federal um projeto de lei, de autoria do deputado Fernando Ferrari, que instituíra direitos sociais a atividades assistenciais preconizadas pelo Serviço Social Rural, sendo encaminhado ao Senado e posteriormente ao Executivo, que viraria o Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Isto é, a sociedade, por meio dos representantes no parlamento, quando do fim do SSR, já encaminhava o tratamento da temática social dos trabalhadores rurais, sob o prisma da criação de uma legislação específica. Assim, perdia força o sentido de manutenção do SSR.

Também contribuiu para a curta vida do SSR as constantes afirmações sobre sua inoportunidade, inoperância e seu custo para o setor patronal, feitas principalmente pela Sociedade Rural Brasileira. O SSR não encontrou acolhida consensual entre os patrões rurais.

Por fim, a centralidade do debate sobre a reforma agrária fez com que essa temática se tornasse a grande mobilizadora e unificadora das lutas sociais nos anos 1950 e 1960. É

na articulação entre estas três dimensões que se pode compreender a incorporação das funções do Serviço Social Rural pela Superintendência de Política Agrária.

Como vimos a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB colocava a questão da assistência social, em especial à saúde, de maneira distinta. Isto é, para os lavradores que trabalham nas lavouras de cana das usinas trata-se da aplicação efetiva do previsto no Estatuto da Lavoura Canavieira; sendo que, para os demais segmentos de trabalhadores, é a criação de uma legislação social que se equipare às leis já existentes para os trabalhadores urbanos.

Verifica-se, claramente, a tentativa das organizações de trabalhadores em pautar a discussão no âmbito da legislação vigente e da inscrição de novos códigos, canalizando a luta para o campo das reivindicações de direitos. Todavia, entre os representantes dos interesses patronais havia uma recusa em tratar a questão em termos de legislação sobre direitos sociais, mas sim, de qualificá-la como objeto da ação assistencial patronal em relação aos seus trabalhadores⁴⁰, nos moldes do sistema urbano então realizado pelo Serviço Social da Indústria, defendido pela Confederação Rural Brasileira.

Essas duas perspectivas, contrapostas e em relação de disputa, foram referenciais importantes quando da discussão do Estatuto do Trabalhador Rural-ETR. A legislação social decorrente trouxe marcas que definiram suas possibilidades de alcance, inclusão e exclusão.

Vimos nesse capítulo a complexidade das relações sociais no mundo rural que envolvia dinâmicas assistenciais inseridas em sistemas de dominação, bem como formas associativas de prestação de proteção social aos seus integrantes, além da força da temática

⁴⁰ Observaremos que a Sociedade Rural Brasileira se negará a admitir a possibilidade de implementação de direitos trabalhistas e sociais no campo, se visibilizando como o *locus* patronal da resistência à regulamentação jurídica do trabalho rural e à sindicalização no campo.

médico-assistencial entre mediadores políticos nos anos 1950. Este cenário ilustra o campo no qual a luta por uma legislação reguladora dos direitos sociais rurais ocorreria. Além disso, o exame das demandas e demandantes que protagonizaram o debate sobre a legislação reguladora do trabalho rural, objetivou menos identificar o funcionamento e/ou eficácia das leis, mas, sobretudo, entender como determinadas posições e instrumentos normativos influenciaram a percepção de direitos, a forma do debate e o desenho da legislação. Dessa maneira, o Estatuto da Lavoura Canavieira e o Serviço Social Rural sintetizaram o cenário normativo-legal e simbólico-funcional (SANTOS, 1996; LEFORT, 1987) que antecedeu ao Estatuto do Trabalhador Rural.

CAPÍTULO III

A REGULAÇÃO JURÍDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A INSTITUIÇÃO DO FUNRURAL

Neste capítulo analisa-se a proposição e a tramitação de projetos de lei que se configuraram como embrião do Estatuto do Trabalhador Rural. Também se observam as características da previdência social instituída no ETR por meio do FUNRURAL, procurando identificar diferenças e similitudes entre o Estatuto e as proposições legais que o precederam, especialmente o P.L. 4264 e o P.L.1837. Além disso, examina-se o funcionamento do FUNRURAL no período entre a promulgação da lei e a sua regulamentação em 1971.

3.1. A legislação embrionária do Estatuto do Trabalhador Rural

Stolcke (1986, p. 205) destaca que ao longo dos anos 1950 “o setor agrário efetivamente resitira a qualquer tentativa do Congresso de se limitar o domínio incontestado dos fazendeiros das áreas rurais”. Entretanto, com as crescentes pressões por reformas estruturais, oriundas dos trabalhadores industriais e também dos rurais, no início dos anos 1960, transformaram o cenário.

Conforme a autora:

Toda a estrutura de dominação política na agricultura brasileira foi questionada, no início dos anos 60, não só por aqueles que exigiam uma reforma agrária autêntica, mas também por aqueles a favor de concessões mais moderadas. (STOLCKE, 1986, p. 205)

É nesse contexto que a discussão sobre a criação de uma legislação específica para regular as relações de trabalho no campo ganhou força, culminando com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963.

A Lei 4.214, de 02 de março de 1963, instituiu o regime jurídico do trabalhador rural, promulgado como o Estatuto do Trabalhador Rural. Essa normatização é derivada de um longo processo legislativo. O marco inicial do debate sobre a regulação do trabalho rural, tendo em perspectiva a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, é o Projeto de Lei 4.264, de autoria do Poder Executivo, publicado no Diário do Congresso Nacional em 21 de abril de 1954, durante o governo Getúlio Vargas. Passados dois anos esse Projeto foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em agosto de 1956. Somente em 1960, a discussão foi retomada, com a apresentação do Projeto de Lei, 1837, de autoria do deputado gaúcho Fernando Ferrari, do Partido Trabalhista Brasileiro. A tramitação do referido projeto culminará com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural.

Ao longo dos dezenove anos, entre o PL-4264 e o ETR, intensos debates foram travados na sociedade brasileira, em relação aos direitos sociais dos trabalhadores rurais, produzindo continuidades e rupturas. Nas partes subseqüentes, são abordadas as origens das características básicas da legislação social estabelecida no Estatuto do Trabalhador Rural, bem como, as suas relações com as expectativas apresentadas pelas organizações representativas dos interesses patronais e dos diferentes segmentos de trabalhadores.

3.1.1. O Projeto de Lei 4.264

O Projeto de Lei 4.264 é o primeiro registro no Legislativo brasileiro de uma proposição de extensão da CLT aos trabalhadores rurais. Este projeto foi publicado no Diário do Congresso Nacional em 1954 com o seguinte título “Estende o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho e de sua legislação complementar aos trabalhadores rurais, e manda-lhes aplicar, nos casos em que dispõe a legislação de previdência social.” (DCN, 1954). Examinemos, adiante, o conteúdo da proposta do Executivo, encaminhada ao Congresso pelo então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, João Goulart, do governo Getúlio Vargas.

Além de prever no artigo 1º a incorporação dos trabalhadores rurais, o referido projeto instituía outros 32 artigos que rezavam sobre a especificidade do trabalho rural. A primeira questão que chama a atenção na proposição é que esta não definiu o que seria o trabalhador rural. Medeiros (1995) já alertou para as disputas em torno da definição de quem é o trabalhador rural desde os anos 1940. O PL 4.264 se inseria nesse contexto. Durante os anos 1950 e início da década de 1960 a definição do enquadramento legal do trabalhador rural centralizará as discussões sobre a efetividade dos direitos trabalhistas e sociais no campo.

Ficaria instituída a Carteira do Trabalhador Rural, expedida gratuitamente pelo Ministério do Trabalho, para maiores de quatorze anos, homem ou mulher, “obrigatória para o exercício do trabalho rural”. A Carteira seria o documento comprobatório junto às instituições que se responsabilizariam pela previdência social, para acesso a possíveis benefícios.. A regulação da cidadania por meio da Carteira de Trabalho (SANTOS, 1979) estaria, assim, em conformidade com a prática urbana. Veremos que a tramitação do PL no

legislativo até o seu arquivamento, bem como, a discussão retomada nos anos 60 deslocará a definição do trabalhador rural do documento regulatório – Carteira de Trabalho - para o enquadramento da categoria na própria lei..

Outra característica importante do PL-4.264 dizia respeito ao regime de previdência social. Em relação ao trabalho da mulher, os artigos 13º a 18º afirmavam os direitos relativos à não demissão em casos de matrimônio e/ou gravidez; assegurando também licença remunerada e auxílio maternidade, além de tratamento especial em situações de amamentação e de aborto. Contudo, não havia qualquer definição nos artigos que compunham o projeto em relação a de que maneira tais direitos seriam assegurados. Somente no artigo 32º há uma referência ao sistema previdenciário, garantindo que

poderão ser filiados ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, a requerimento próprio ou de seus empregadores, os trabalhadores rurais, sendo essa filiação obrigatória em relação às atividades que, exercidas embora no meio rural, pelo seu modo e técnica de execução, tenham caráter industrial. (DCN, 1954, p.1852)

Essa menção à filiação facultativa dos trabalhadores rurais, com Carteira de Trabalho assinada, ao IAPI, na prática os excluía do regime administrado pelo Instituto. Somente os trabalhadores sob a tutela da organização sindical industrial, isto é, os industriários do campo, por exemplo, os trabalhadores diretamente vinculados ao processo fabril de transformação da cana-de-açúcar nas usinas, teriam assegurados na lei a obrigatoriedade da assistência previdenciária. Trata-se aí, de uma negação do seguro social ao trabalhador das atividades agrícolas e pecuárias de caráter primário e da afirmação deste para o operário industrial.

O artigo 32º constituía uma peça da engenharia administração dos conflitos em torno dos direitos aos trabalhadores rurais, na medida em que, por um lado, o caráter

facultativo acabaria negando a previdência social a estes e, por outro, criava a expectativa de direito, com possíveis importantes consequências para a luta pela inscrição de novos códigos legais (LEFORT, 1987).

O PL-4.264 tramitou durante dois anos na Câmara dos Deputados, tendo esta optado pelo seu arquivamento. Evidentemente, a regulação do trabalho rural, prevendo determinados direitos tais como, salário mínimo, férias, dentre outros, geraria conflitos. O próprio artigo 32º é clara expressão disso.

Durante a primeira metade dos anos 1950 a Confederação Rural Brasileira colocava a questão da assistência social no campo não no plano dos direitos sociais inscritos na lei. Como vimos, a CRB defendia a criação de um serviço assistencial atrelado a uma proposta de modernização da agricultura, que se materializaria em 1955 com a instituição do Serviço Social Rural.

O texto publicado no DCN, a título de “Exposição de Motivos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”, contribui para a compreensão das intenções do Poder Executivo e da complexidade da questão naquele momento. Atribuía ao legislativo a responsabilidade, por meio de “regulamentações especiais”, as definições sobre questões relativas à higiene e segurança do trabalho. O Ministério do Trabalho afirmava sua preocupação de que o legislativo assegurasse “os direitos do trabalhador e de sua família a moradia e a assistência médica, vantagens essas já consagradas, aliás, pelo Estatuto da Lavoura Canavieira, no seu campo especial, desde 1941”. (DCN, 1954, p. 1852).

O Poder Executivo abria mão de regular a matéria no próprio projeto de lei e transferia a responsabilidade da discussão para o legislativo. A ressalva quanto a que se garantisse, pelo menos, o já assegurado pelo Estatuto da Lavoura Canavieira-ELC é quase inócua, uma vez que, no máximo, seria ampliada tal legislação para os demais segmentos

do trabalho agrícola, tais como colonos do café, agricultores da zona cacaueteira, agregados das fazendas agropecuárias, dentre outros.

Deve-se aqui destacar duas coisas. A primeira é a insuficiência das definições do ELC em relação à proteção social, e a outra, como já discutido anteriormente, é a prática de negação pelos usineiros da prescrição estatutária. Dessa maneira, o Poder Executivo assinalava para o Legislativo a sua satisfação em estender para os trabalhadores rurais, em relação à previdência e assistência social não o previsto na Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, mas sim o Estatuto da Lavoura Canavieira.

Nesse sentido, a exposição de motivos do Ministério do Trabalho estimulava o Legislativo a assegurar as “vantagens já consagradas” no ELC. Por mais que o PL 4.264 indicasse em seu título a intenção de estender aos trabalhadores rurais os direitos sociais previstos na CLT, na prática, em relação à previdência social, criava a possibilidade de que o Parlamento não instituisse uma legislação previdenciária.

A tramitação do PL 4264 ocorreu na Câmara dos Deputados entre 1954 e 1956, sendo analisado pelas Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Legislação Social, antes da apreciação em plenário e arquivamento pela mesa diretora. O Projeto sofreu importantes alterações, seja por emendas, seja por sugestão de substitutivo. Em relação à temática da assistência e previdência social, as principais mudanças foram: a) na definição de trabalhador rural; b) na explicitação dos benefícios assegurados; c) na criação de um fundo de financiamento e determinação da sua composição.

Os pontos principais do debate sobre a estrutura de financiamento e gestão era a necessidade de constituição de um Fundo e que seria composto pela taxa dos salários, da contribuição do empregador e do governo federal, e de tributação específica sobre a produção agrícola do país. Este ou estaria vinculado ao Instituto de Aposentadorias e

Pensões dos Industriários, ou seria criado um Instituto de Aposentadorias e Pensões para os Trabalhadores Rurais que então faria a sua gestão.

Com relação aos benefícios, estes seriam definidos na sua natureza, sem, no entanto, especificar formas, valores ou fórmulas para os cálculos. Tal natureza, em sua proposição mais completa, abrangia aposentadoria por invalidez ou morte, pensão, auxílio-maternidade, auxílio-funeral e assistência médica.

Todavia, a polêmica central era a definição do trabalhador rural⁴¹ que girava em torno de inclusão ou não dos trabalhadores eventuais/temporários, bem como da inclusão de colonos e parceiros. A transcrição de duas emendas polarizadoras da discussão evidencia a questão abordada. A emenda número 13 sugeria que constasse como artigo 2º a seguinte definição: “É trabalhador-empregado rural toda pessoa física que preste serviços de natureza não eventual a empregador agricultor ou pecuarista, sob a dependência deste e mediante salário” (DCN, 1956, p.7505). Já a emenda número 15 definia como artigo 1º do projeto o seguinte texto: “Trabalhador rural é aquele que presta serviços ao proprietário ou a quem, por qualquer título, exerce atividade rural, nas suas diversas modalidades, inclusive a de extração florestal” (DCN, 1956, p.7506). A discussão sobre a forma de inclusão de colonos e parceiros centrava-se na distinção ou não entre aqueles que recebiam parte ou a totalidade da remuneração do trabalho desenvolvido sob a forma de salários e aqueles que a recebiam de maneira diferente.

De fato, a inclusão ou não do trabalhador temporário e do colono e parceiro implicaria determinar o tamanho do público atingido pela legislação, isto é, o seu alcance efetivo. Evidentemente, expressivos contingentes se encontravam nestas condições, a

⁴¹ Importantes autores, tais como, Martins (1985), Medeiros (1995), Novaes (1997), já chamaram a atenção para o processo de construção política de categorias do mundo das relações de trabalho. A produção da legislação social é parte integrante desse processo, reflete e é refletida pelo debate entre os sujeitos individuais, as instituições mediadoras e os códigos já inscritos na vida jurídico-normatizada.

inclusão ou não destes tomaria significados distintos para as organizações de representação dos trabalhadores e para as patronais. Estas, não alheias ao processo, expressaram suas percepções: sob a bandeira da defesa da educação e assistência social, a Sociedade Nacional de Agricultura e a Confederação Rural Brasileira, em contraposição ao projeto de criação da legislação social para o campo, afirmavam a importância de se constituir o Serviço Social Rural⁴², que sob a coordenação do setor patronal, cumpriria essas funções. É em 1955 que se institui o SSR, em meio à tramitação do PL.4264, indicando, claramente, a perspectiva adotada pelo legislativo naquele momento.

Observemos adiante a posição da Sociedade Rural Brasileira⁴³ sobre o Projeto de Lei 4.264, indicando a contrariedade do patronato rural, naquele momento, à regulação jurídica do trabalho no campo.

As Leis Trabalhistas na Agricultura

O Presidente Getúlio Vargas, no interesse de agradar as massas trabalhadoras rurais, com fins puramente políticos, foi o autor desse projeto, foi ele que o encaminhou no ano de 1954, ao Congresso Nacional, sem indagar se a economia agrícola poderia suportar uma transformação radical, na sua estrutura e sem examinar o aspecto social da reforma preconizada, segundo a realidade nacional, e se ela poderia ser realizada, tendo em vista as peculiaridades do trabalho agrícola.

A morte trágica do Dr. Getúlio Vargas e, depois dela, os graves acontecimentos que tem mantido o País num transe de angústia e apreensões, compeliram o legislador prudente a sustar o andamento desse projeto, no intuito de evitar maior agravamento na situação conturbada da Nação.

Mas o Partido Trabalhista quer ressurgir-lo, para ter, a outrance, o domínio político; e vê nele um meio de conquista de um prestígio

⁴² Já afirmamos a posição contrária ao SSR da Sociedade Rural Brasileira. Além de não concordar com a criação do Serviço Social Rural, a SRB não admitia os direitos previstos no PL. 4.264. Para a SRB o referido projeto de lei constituía um “amontoado de aberrações o projeto estendendo as leis trabalhistas ao meio rural” que burocratizava a vida no campo, com a jornada de trabalho de 8 horas por dia; e ao equiparar o trabalhador da “Bacia Amazônica ao do Rio Grande do Sul” revelava “absoluto desconhecimento dos períodos de plantio e de safra”, além de não prever “nenhum auxílio técnico à lavoura”. (A RURAL, ano 36, outubro/1956, n. 426, p. 28)

⁴³ Como vimos, a posição da SRB não sintetizava a visão do patronato rural brasileiro como um todo. Todavia, nessa matéria especialmente, há uma convergência entre os interesses da CRB, SNA e SRB.

combalido, atraindo para a sua órbita os trabalhadores agrícolas. É somente o interesse partidário que o leva a um ato de insânia, sem medir as resultantes que podem abalar a ordem social e econômica do País.

[...]

Estender pura e simplesmente, como se pretende, o regime de Consolidação das Leis Trabalhistas, ao meio rural, além de um disparate, seria uma fantasia.

(A RURAL, ano 36, novembro/1956, n. 42, p. 32)

O arquivamento do PL 4264 demonstrou a convergência dos interesses da Confederação Rural Brasileira, da Sociedade Nacional de Agricultura e da Sociedade Rural Brasileira. A posição do setor patronal era contrária a qualquer legislação de proteção social que significasse novos direitos inscritos na legislação e que viesse a significar custos adicionais ao processo produtivo nas lavouras.

Também se deve observar que a cafeicultura paulista, já na segunda metade dos anos 50, começou a passar por profundas transformações nas relações de trabalho, com a transição do colonato para o trabalho assalariado eventual (STOLCKE, 1986). Principal representante dos interesses econômicos e políticos dos cafeicultores de São Paulo, a Sociedade Rural Brasileira formou sua visão em relação aos direitos do trabalho assalariado livre, fundamentada nesse quadro. Isto é, a inscrição de direitos trabalhistas e sociais significaria custos adicionais indesejáveis, de grandes proporções diante da expansão da mão de obra assalariada. Veremos, adiante, no início dos anos 1960, quando do debate sobre o Estatuto do Trabalhador Rural, que uma das principais discussões se dava em torno de quem deve ser considerado trabalhador rural. Ou seja, uma disputa pelo grau de impacto da legislação.

A ULTAB viu como derrota para os trabalhadores rurais o arquivamento do PL 4264. A argumentação da ULTAB fundava-se na necessidade urgente dos direitos trabalhistas e sociais, como forma de engendrar relações contratuais de assalariamento,

indispensáveis à modernização⁴⁴ do mundo do trabalho rural. Os trechos abaixo, extraídos do Jornal Terra Livre, demonstram a perspectiva da ULTAB, que se apresentava como porta-voz dos interesses dos trabalhadores rurais:

Em discussão projeto de interesse dos trabalhadores agrícolas
A Câmara Federal está discutindo, em regime de urgência, o projeto de lei 4.264, que estende aos trabalhadores rurais o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho e de sua legislação complementar. Os representantes dos latifundiários na Câmara, tendo à frente a maioria dos deputados do PSD, estão fazendo os maiores esforços para impedir a aprovação desse projeto. O principal argumento deles é o de que o projeto não pode ser votado ‘apressadamente’. No entanto, há mais de dois anos que o projeto 4264 se encontra na Câmara. Para fazer passar esse projeto é necessário que os trabalhadores agrícolas façam pressão sobre os deputados que elegeram, enviando imediatamente cartas e abaixo assinados à Câmara Federal. (Terra Livre n. 69, 1ª quinzena de agosto de 1956.)

O que há de mau no projeto é que ele nega até mesmo o salário-mínimo e férias a todos os trabalhadores considerados temporários: aqueles que são empregados em serviços de colheita, bateção de pasto, e outros mais, e que terminada a tarefa ou empreita não continuam recebendo ordenado para fazer outros serviços. (Terra Livre n. 72, 2ª quinzena de setembro de 1956.)

Ora isso é renegar a Constituição que assegura a todos os trabalhadores os mesmos direitos. Na vida prática dará meios aos patrões de burlar a lei, transformando os trabalhadores permanentes em “empreiteiros”, sem nenhum direito, como vem acontecendo nas usinas açucareiras de Campos e, no Estado de São Paulo, com os colonos do café.

Os trabalhadores agrícolas estão vigilantes em defesa dos seus direitos e não permitirão que se transforme em letra morta o artigo constitucional da ‘igualdade de todos perante a lei’. (Terra Livre n. 73, 1ª quinzena de outubro de 1956.)

Os textos acima evidenciam pelo menos três aspectos da percepção da ULTAB. A primeira é a importância inegável da motivação do projeto, isto é, a produção de uma

⁴⁴ Na visão do PCB/ULTAB, era entendida como a revolução democrático-burguesa, etapa indispensável ao acirramento das contradições capitalistas e à transição para o socialismo. Essa fundamentação não está explícita na fala dos dirigentes do PCB/ULTAB expressas no Jornal Terra Livre, todavia, ela é a força motriz da articulação rural do PCB/ULTAB

legislação trabalhista e social para o campo. A segunda é a clareza sobre os riscos de exclusão dos trabalhadores temporários⁴⁵. E, por fim, a estratégia de ação para se expressar junto ao legislativo, qual seja, a pressão aos deputados por meio do envio de cartas. O próprio Jornal Terra Livre publicou na edição de n. 73, 1^a quinzena de outubro de 1956, matéria intitulada Carta aos Deputados, que de acordo com o próprio veículo informativo teria sido enviada a estes.

A luta era, na verdade, pelo enquadramento de colonos, contratistas, empreiteiros, tarefeiros e outros temporários, como empregados rurais, tendo como consequência determinados direitos ou a expectativa destes assegurados.

A despeito das manifestações da ULTAB em relação à tramitação do PL-4264 na Câmara dos Deputados, o projeto foi arquivado em 1956, a partir de um acordo entre os líderes da maioria, deputado Vieira de Melo (PSD), da minoria, deputado Fernando Ferrari (PTB) e da oposição, deputado Afonso Arinos (UDN). As motivações expressas e publicadas no DCN afirmavam a necessidade de que o projeto original, enviado pelo Executivo, que já teria sofrido emendas e propostas de substitutivos, fosse arquivado, e que as emendas e os substitutivos devessem constituir propostas em separado para tramitação no Legislativo. E ainda, que no prazo de trinta dias a matéria seria reapresentada sob a forma de substitutivo geral ou, se não houvesse acordo, mais de um substitutivo, para apreciação da Câmara. (DCN, 1956, p.7512)

Com essa saída de consenso, garantiu-se o prolongamento da discussão da matéria relativa aos direitos trabalhistas e, em relação à temática da assistência e previdência, permitiu que o recém criado Serviço Social Rural existisse, constituindo uma saída a

⁴⁵ Embora o trabalho temporário não fosse majoritário na agricultura nos anos 1950, a preocupação da ULTAB indica um cenário importante, vislumbrando o que aconteceria na década seguinte. Conforme Stolcke (1986), nos anos 1960 verifica-se na agricultura cafeeira paulista a transição do colonato para o regime de trabalho assalariado eventual ou temporário. “Dos 640.000 colonos e suas famílias, que se calculava viverem e trabalharem nas fazendas de café em 1958, não sobrou nenhum, em meados dos anos 1960. (STOLCKE, 1986, p.179)

conteúdo para o segmento patronal. Importante reafirmar, que a própria mensagem do Executivo, já prenunciava a satisfação deste em deixar o legislativo definir a forma de encaminhamento do debate sobre o projeto, no tocante à assistência e previdência, desde que se observassem os preceitos mínimos já definidos pelo Estatuto da Lavoura Canavieira.

3.1.2. A iniciativa de Fernando Ferrari: o Projeto 1.837

Em 1960 o debate sobre direitos trabalhistas e sociais no campo é reanimado com a apresentação do Projeto 1.837, de autoria do deputado Fernando Ferrari (PTB-RS). Nas palavras do deputado, assim se justifica o projeto de lei:

A instituição do regime jurídico do trabalhador rural, como pretendemos, não que dizer, absolutamente, extensão da legislação trabalhista ao campo. Um dos projetos que se referem a esta matéria, o de n. 1837/60, de minha autoria – atribui ao homem do campo, objetiva e racionalmente, um seguro social à altura dos seus reclamos de criatura humana. (FERRARI, 1963, p. 18)

Fernando Ferrari argumentou de que se tratava de um regime de direitos adequados ao “homem do campo”, negando de imediato, a argumentação outrora produzida pelos padrões rurais, de que estender a legislação urbana tratava-se de um disparate.

Buscava-se, com isso, estabelecer algum patamar de diálogo com o setor patronal. Se, por um lado, a Sociedade Nacional de Agricultura resistia abertamente à possibilidade de uma legislação para o campo, por outro a Confederação Rural Brasileira já havia sinalizado a necessidade de alguma ação de proteção social – ainda que ineficaz e sob o seu controle - quando da criação do Serviço Social Rural.

Se considerarmos que o modelo organizativo da CRB foi fomentado pelo Estado brasileiro a partir do governo Vargas, e que a Confederação admitia uma postura de construção de instrumentos alternativos à solução das condições de miséria entre os trabalhadores, temos aí, um ponto de conexão para o diálogo entre a CRB e o Estado nos anos 1950/1960. Como vimos, a perspectiva de assistência social da CRB, por meio do SSR, se inseria numa perspectiva de modernização do padrão tecnológico do campo. Nesse sentido, convergia com os interesses do Estado modernizador⁴⁶ que desde 1930 dava sinais de modernização das relações de trabalho, quer com a CLT, quer com o P.L. 4.264.

Dessa maneira, o fortalecimento da CRB, que mais tarde se transformará na Confederação Nacional de Agricultura, construirá um canal de diálogo com o Estado e o patronato, fundamental para a instituição da legislação trabalhista e social no campo.

Durante a tramitação do Projeto de Lei 1.837 a ULTAB se firmaria como importante porta-voz dos trabalhadores rurais no país⁴⁷.

O Projeto de Lei 1.837 tramitou na Câmara dos Deputados nos anos 1960 e 1961, sendo que a sua redação final serviu de base para o Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963.

A lei 1.837 foi aprovada na Câmara por 204 votos a favor e apenas 22 contra, sendo também aprovada no Senado. (STOLCKE, 1986). A razão para tamanho conforto na votação encontra-se na leitura de cenário feita pelos representantes dos patrões rurais no Parlamento. Via-se na criação legislação trabalhista e social a possibilidade de controle do trabalho no campo, num quadro de crescentes agitações reivindicativas por reformas

⁴⁶ Refiro-me ao período de 1930 a 1964, especialmente os governos Vargas, Kubitschek e Goulart.

⁴⁷ No Nordeste As Ligas Camponesas se apresentam como importantes mediadores políticos. Sua visão processual entrará em contraste com a ULTAB/PCB em relação ao significado da luta pela reforma agrária, bem como das estratégias para implementá-la. Confira Novaes (1997) Medeiros (2002)

estruturais (STOLCKE, 1986). A fala do presidente da CRB e deputado federal por São Paulo Íris Meinberg é bastante reveladora:

[...] a aplicação das leis trabalhistas no meio rural, medida não só legal, porque estabelecida pela Constituição, como igualmente um imperativo de ordem moram como corretivo de incontestáveis iniquidades agasalhadas pela atual estrutura agrária. Não somos reacionários ... Não conhecemos estéreis lutas de classes na área rural. Estamos dispostos a impedi-las, apelando para as indispensáveis modificações das estruturas social e jurídica, que podem ser levadas a efeito num clima de entendimento, inspirado pela sabedoria cristã que impera em nossa gente.

(Anais da Câmara dos Deputados, 28/06/1961 apud STOLCKE, 1986, p. 219)

A visão exposta por essa importante liderança política informa claramente que na discussão sobre a possibilidade de uma legislação trabalhista e social figurava uma engenharia de tentativa de controle da situação social no campo. A idéia expressa de refutação da “luta de classes na área rural” é um diálogo, principalmente, com a ULTAB/PCB e as Ligas Camponesas, dois mediadores políticos que liam aquele cenário sob esta ótica. Tratava-se de uma tentativa de esvaziar o conteúdo analítico desses segmentos e de neutralizar possíveis reformas que viessem a transformar de maneira profunda a estrutura social e econômica no campo.

Entretanto, parte das reivindicações dos trabalhadores rurais era a regulação jurídica das relações de trabalho no campo e leis de proteção social. Nesse sentido, em função da perspectiva patronal que vislumbrava o risco comunista, negociar um regime jurídico se apresentava como alternativa. Porém, como veremos adiante, essa possibilidade não encontrava terreno consensual entre os proprietários rurais.

Entre o Projeto 1.837 em sua versão original e a redação final, importantes alterações ocorreram na redação dos artigos que compõem a lei. Estas alterações expressaram as percepções e visões em disputa sobre os beneficiários da legislação, os

direitos e benefícios a serem assegurados, a instituição gestora, e por fim, a fonte de financiamento da assistência e previdência social. Passemos, adiante, ao exame detalhado de tais mudanças e seus significados⁴⁸.

Em relação à definição de trabalhador rural a discussão não difere daquela já apresentada em relação ao Projeto 4264, de 1956, de autoria do Executivo. Trata-se do debate sobre a inclusão ou não do trabalhador temporário e do pagamento *in natura* ser considerado salário. Desta maneira, pretendia-se definir quais as formas de trabalho deveriam ser caracterizadas como constituintes do trabalhador rural assalariado.

O artigo 3º da proposta original (1837/1960) definia o trabalhador rural como aquele que se dedicava ao regime de trabalho temporário ou permanente, mediante salário pago *in natura* ou em dinheiro. Entretanto, a redação final (1837-D/1960) a alterou substancialmente. Manteve a possibilidade de pagamento do salário *in natura* total ou fracionado, mas, retirou a natureza temporária ou eventual do trabalho como característica do trabalhador rural. O artigo 4º da redação final transformou o trabalhador rural temporário em empregado provisório. Este mesmo artigo definia que o colono, o parceiro agrícola e o pecuarista que percebessem remuneração pela atividade exercida ou repartissem os frutos do seu trabalho, bem como, o empregado provisório, seriam, também, beneficiários da legislação.

Nesse sentido, o colono, o parceiro e o empregado provisório não sendo considerados trabalhadores rurais estariam, na prática, excluídos da cobertura legal dos direitos trabalhistas rurais. Estes se aplicavam, nos termos do Estatuto, ao trabalhador rural. Na verdade, tratava-se de um mecanismo de redução do grau de impacto da legislação sobre as relações de trabalho no campo.

⁴⁸ No Anexo I há um extenso detalhamento da tramitação do P.L 1.837.

Stolcke (1986) chama a atenção para a mudança entre o projeto original e sua redação final, aprovada pelo Senado e Câmara Federal:

O projeto Ferrari citara explicitamente as categorias de trabalho, incluindo colonos e parceiros, que se beneficiariam com a lei, para evitar qualquer mal-entendido. Na versão final do Estatuto, porém a especificação anterior foi substituída pela noção mais genérica de ‘trabalhador rural’, permitindo longas disputas legais sobre sua aplicabilidade sobretudo aos parceiros, cujos direitos se tornavam duvidosos. (STOLCKE, 1986, p. 218)

O texto final expressa uma ambigüidade importante, qual seja: caracterizava o trabalho temporário como definidor de uma outra categoria, o empregado temporário. Ao retirar a eventualidade do trabalho da redação do artigo principal que define o trabalhador rural, o coloca na mesma qualidade de colonos e parceiros. Esta sutil alteração, aparentemente, sem qualquer importância, muda o *status* do trabalhador temporário, criando possibilidades de regulação jurídica com vistas à restrição da cidadania (Santos, 1979).

Em outras palavras, debilitava o acesso do empregado temporário à carteira assinada, ao salário-mínimo, dentre outros direitos. Durante os anos 1970 assistiríamos às denúncias nos jornais das precárias condições de trabalho entre os empregados temporários ou eventuais, que a literatura sociológica sintetizou no uso do termo “bóia-fria”.

Em relação ao trabalho da mulher gestante e à licença maternidade pode-se observar a sutileza dos detalhes que envolviam a discussão. Entre o texto original e a redação final a principal questão é a comprovação médica sobre a necessidade do afastamento da mulher grávida ou em caso de aborto, assegurando-lhes, o salário já percebido, bem como, o auxílio-maternidade. O fato de exigir o “juízo” do médico para o afastamento, ou ainda, que o médico seja designado pelo empregador ou pelo Serviço Social Rural, trata-se, na verdade, de criar uma vinculação direta entre o benefício e a tutela patronal, permitindo, assim, o controle por parte deste sob as trabalhadoras rurais. A

redação final do projeto de lei propõe uma solução mediadora desse tensionamento ao definir que o afastamento da gestante se dará “sempre que possível com atestado médico”. Todavia, ainda que não restringisse a licença do trabalho, pois admitia o fato da gravidez produzir o direito sem a necessidade de constatação médica da precisão do afastamento, esta redação implicava a possibilidade patronal de solicitar tal aferição médica, “sempre que possível”.

Sobre o financiamento da Assistência e Previdência, seria criado um Fundo, composto pela tributação dos produtos agropecuários a ser recolhida pelo produtor, e também da matéria prima de origem agropecuária de produção própria utilizada pelas unidades fabris. Deriva daí o princípio não contributivo⁴⁹ da massa de salários ou remuneração, que se consolidará com a criação em 1988 do regime de segurados especiais, que será objeto de discussão em capítulo específico. Dessa forma, com o projeto de lei 1.837 inaugurava a possibilidade de uma previdência social não contributiva.

Outro ponto polêmico, talvez o fundamental, pois rezava sobre a possibilidade prática de operação de tais direitos, diz respeito à instituição gestora da assistência e previdência social. É consenso na tramitação do Projeto a criação de um Fundo para a sustentação financeira dos benefícios previdenciários e da assistência prevista. No entanto, o debate é sobre quem deveria administrar tal Fundo. A proposição original afirmava que este deveria ser administrado por uma delegação composta de funcionários dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Agricultura e por representantes das associações rurais patronais e das associações e sindicatos de trabalhadores rurais. Não há aí uma definição clara sobre a gestão do Fundo, remetendo a competência de defini-la

⁴⁹ O discurso de justificativa relativo ao Projeto de Lei 1.837 do deputado Fernando Ferrari, publicado no Diário do Congresso Nacional, já delineava nesse sentido: “Este projeto é a síntese de outros que já submeti à apreciação desta Casa. Traz ele alguns aspectos novos, principalmente aquele que atribui o seguro social ao rurícola, independentemente de sua contribuição ao fundo previdenciário. Porque faço isto? Porque sustento que a lavoura e a pecuária deste País, que contribuem com mais de 80% das divisas que acionam a coletividade brasileira, não devem pagar nada para obter o seu seguro social.” (DCN, 07 de maio de 1960)

precisamente para uma legislação que regulamentasse a matéria. Decorre deste quase vazio normativo duas possibilidades. A primeira seria a criação de um instituto de previdência específico para os trabalhadores rurais. Esta era a proposição da Comissão de Finanças, com o substitutivo 1.837-B. A outra seria a submissão do Fundo ao Instituto de Previdência e Assistência dos Industriários.

A reação da Sociedade Nacional de Agricultura e da Confederação Rural Brasileira a esta matéria foi direta e clara, como mostra carta enviada ao Presidente da República pela SNA, publicada na Revista A LAVOURA. O trecho seguinte é bastante ilustrativo do espírito do debate:

A complexa extensão dos preceitos da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo é antiga e justa aspiração dessa classe menos favorecida e sempre encontrou favorável acolhimento de parte dos órgãos patronais, desde que consideradas as peculiaridades das atividades rurais.

Dentre os diversos projetos de lei apresentados para disciplinar a matéria, destacou-se o de nº 1.837 do deputado Fernando Ferrari, incluindo providências no sentido da assistência e previdência.

O aludido projeto foi, afinal aprovado na Câmara, onde se lhe introduziram sensíveis modificações, algumas das quais objeto de fundadas críticas por parte desta entidade. [...]

Um dos aspectos mais graves do Substitutivo reside na criação do Instituto de Previdência dos Agrários (IPRAGA), entidade que, além das atribuições específicas, absorveria o Serviço Social Rural e a Companhia Nacional de Seguro Agrário. [...]

O Serviço Social Rural (que seria absorvido) ensaia, com as naturais dificuldades de órgão eminentemente técnico, os primeiros passos da ação social. Tudo recomenda que essa experiência seja estimulada, pois, indiscutivelmente, o melhor amparo que se poderá prestar às populações do campo consiste na aplicação dos programas legais a seu cargo, visando à elevação do próprio homem.

Portanto, a criação, nesta altura, de mais um órgão previdenciário, sobrecarregado de outras atribuições (ação social, assistência técnica, assistência à saúde, serviços de seguro de toda a ordem) seria, sem dúvida, embaraçar, retardar e encarecer qualquer atuação, que deve ser pronta, econômica e proveitosa.

(A LAVOURA, julho/agosto, 1962, p. 47)

A título de “solução”, ainda na mesma carta, foi atribuído ao IAPI a implantação preliminar dos serviços de assistência e previdência. “São evidentes as vantagens desse processo, que aproveitará serviços já existentes e organizados, para desenvolver outros a serem instituídos progressivamente”. (A LAVOURA, julho/agosto, 1962, p.48)

Se para a Sociedade Nacional de Agricultura e a Confederação Rural Brasileira, a legislação social é tida como “justa aspiração”, “desde que consideradas as peculiaridades das atividades rurais”; para a Sociedade Rural Brasileira, o conteúdo do projeto de lei 1.837 significava uma proposta:

[...] calamitosa, não só para os lavradores como para a própria lavoura, e, portanto, à economia nacional, a aprovação, pelo Senado, e a sanção presidencial, do projeto de lei sobre o regime jurídico do trabalhador rural, nas condições em que foi moldado.

[...] Não se pode aplicar ao trabalhador rural as mesmas normas vigentes para o da indústria ou do comércio, pois a agricultura não se rege pelas mesmas leis, dadas as peculiaridades da vida e da economia agrícola, no contexto da economia nacional.
(A RURAL, ano 41, agosto/1961, n. 484, p. 39)

Diferentemente da visão da CRB e SNA, que aceitavam discutir os termos de uma legislação para o campo, ainda que restritiva em direitos, a SRB abominava tal possibilidade, invocando a peculiaridade do mundo rural, incomparável ao urbano.

O posicionamento extremado da SRB não encontrou acolhida frutífera no debate legislativo. Conforme expresso no Quadro II a redação final do projeto submetia por cinco anos o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural à gestão do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, que conforme a SNA, progressivamente, administraria os direitos de previdência e assistência dos trabalhadores rurais.

A tramitação relativa à gestão da previdência e assistência é reveladora de duas formas distintas de ação, por um lado, do patronato rural por intermédio da SNA/CRB⁵⁰, por outro, os trabalhadores rurais via ULTAB. Os registros das reivindicações dos trabalhadores rurais feitas pela ULTAB e publicadas no Jornal TERRA LIVRE, ao longo dos anos 1954 e 1964, período de intensas discussões e de normatização jurídica da assistência e previdência social, permitem inferir que a estratégia da ULTAB residia, fundamentalmente, na luta pela inscrição dos direitos na legislação trabalhista e social do país, sem, no entanto, se ater às definições relativas a instrumentos de gestão e efetiva aplicação do direito.

Já a CRB e SNA com o discurso de reconhecimento da importância da regulação dos direitos dos trabalhadores rurais, se por um lado permitia registros nos códigos legais, por outro, criava mecanismos de controle e administração da realização prática do direito. O tratamento do trabalhador temporário não como trabalhador rural, mas como empregado temporário, e a associação dos direitos ao Trabalhador Rural, explícito no próprio nome do Estatuto, é revelador disso.

Bobbio (1992) e Hobsbawn (2000) já afirmaram que a luta pela implementação dos direitos prescritos é tão importante quanto a sua inscrição na legislação. Tanto uma quanto a outra são produtos das lutas sociais e expressão da correlação de forças políticas num determinado momento da história. Da maneira como foi definida a eventualidade do trabalho no Projeto de Lei 1.837, o trabalhador temporário, que a partir dos anos 1960 se tornou majoritário em atividades agrícolas como o café e a cana-de-açúcar, encontraria enormes barreiras na luta pela garantia de direitos.

⁵⁰ Coerente com sua posição contrária aos direitos trabalhista no campo, desde o P.L.-4.264, anunciando sua improcedência e atribuindo à proposição o título de peça política, a Sociedade Rural Brasileira, mantém tais afirmativas também em relação ao Projeto de Lei 1.837, do deputado Fernando Ferrari.

A regulação da cidadania, definida por Santos (1979), era claramente operada aqui não somente com a negação de um instrumento definidor da categoria de trabalho, mas pelo controle efetivo das formas práticas de operação dos direitos.

As discussões em torno do Projeto 1.837 serviram de base para o Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado pela Lei 4.214 de 22 de março de 1963. Considerado como um dos grandes atos do Governo Goulart, inserido na conjuntura das lutas sociais pelas reformas de base que caracterizaram o período pré-golpe militar de 1964, o Estatuto, a partir de então, servirá de baliza para as lutas pela implementação dos direitos sociais no campo.

3.2. A Previdência Social no Estatuto do Trabalhador Rural

A Lei 4.214 de 02 de março de 1963 previu a criação da previdência social para os trabalhadores rurais, através da instituição do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - FUNRURAL, sem, no entanto, regulamentar os mecanismos de seu funcionamento. Tal regulamentação só se efetivaria em 1971, com a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL por meio de Lei Complementar, durante o regime militar.

O artigo 2º do Estatuto do Trabalhador Rural define o trabalhador rural⁵¹, como sendo toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro. Dessa forma, essa classificação incluía o conjunto das formas de inserção nas

⁵¹ A constituição dos trabalhadores rurais como categoria política é um processo complexo, conforme Medeiros (1985), a constituição dos trabalhadores rurais como identidade política fez parte de um processo de universalização das categorias *lavradores*, *trabalhadores agrícolas* e *camponeses*, que teve, como agentes mediadores, em especial, o Partido Comunista Brasileiro. Certamente, tensões e disputas em torno das classificações implicaram em visões e possibilidades de incorporação e exclusão de determinados segmentos aos direitos sociais de previdência em determinados momentos.

relações patrão-empregado rural, mas excluía os agricultores proprietários autônomos que trabalhavam em regime de economia familiar. Entretanto, para efeito de acesso a Previdência, estes segmentos de trabalhadores eram considerados segurados.

Como vimos que a definição de quem seria classificado como trabalhador rural tratava de determinar qual o nível de cobertura e o impacto econômico das medidas de regulação do trabalho e de proteção social dos trabalhadores. Sendo assim, excluir os agricultores que não trabalhavam sob o pagamento de salários, ainda que *in natura*, significava deixar de fora da regulamentação jurídica uma parcela imensa dos trabalhadores do campo.

Não cobertos pela legislação trabalhista por não serem considerados trabalhadores rurais, os agricultores autônomos, em regime de economia familiar, dentre outras formas de trabalho, poderiam ser cobertos pela proteção social do FUNRURAL.

Para efeito de acesso aos benefícios do FUNRURAL além dos trabalhadores rurais, conforme definido artigo 2º, incluem-se os *colonos* ou *parceiros*, bem como os proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros, com menos de cinco empregados a seu serviço (artigo 160). Havia, também, a possibilidade dos proprietários rurais não enquadrados nessa definição de optarem por ser tornarem contribuintes facultativos do IAPI, sendo que, neste caso, eles contribuiriam com 8% dos rendimentos, tendo como piso três e teto cinco salários mínimos.

O Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural-FUNRURAL foi criado por meio do artigo 158, que também regulamentou a fonte de recursos para a constituição do fundo: o recolhimento de 1% de valor dos produtos agropecuários a ser feito pelo produtor ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPÍ) em guia de arrecadação própria. O artigo subsequente definiu que o IAPÍ ficaria encarregado pela arrecadação do FUNRURAL por um prazo de cinco anos.

Também foi assegurado à mulher gestante o afastamento remunerado no período de seis semanas antes e seis semanas depois do parto, sem prejuízo do auxílio-maternidade. Os benefícios a serem garantidos pelo FUNRURAL estão descritos no artigo 164, a saber: a) assistência à maternidade; b) auxílio doença; c) aposentadoria por invalidez ou velhice; d) pensão aos beneficiários em caso de morte; e) assistência médica; f) auxílio funeral. O auxílio à doença e a aposentadoria são, segundo a lei, privativos do segurado rural, ou seja, não extensivos aos seus dependentes.

Importante destacar que a prescrição dos direitos assegurados ocorreria após dois anos de cessação do contrato de trabalho. Assim, não se constituíam como um direito inalienável. Considerando as dificuldades de se fazer com que a gramática jurídica chegasse a todos os espaços de trabalho do mundo rural, esse instrumento legal se configurava numa engrenagem inibidora do acesso dos trabalhadores aos benefícios.

Dessa maneira, como o fundo previdenciário, o FUNRURAL, seria custeado pela taxação de produtos e pelo caixa geral do Estado, reduzia-se significativamente o custo financeiro associado à folha de salários no campo. Desejo esse, já expressado pelos patrões, principalmente, e com veemência, por aqueles associados à Sociedade Rural Brasileira.

A criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) é tratada na literatura como a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais. Isto é, como uma ação estatal de atribuição de *status* de cidadania aos trabalhadores rurais expresso na política social de previdência que, a partir de então, passariam a gozar de determinados benefícios sociais.

Todavia, as definições relativas à Previdência Social presentes no Estatuto do Trabalhador Rural-ETR tem origem nas discussões inauguradas pelo Projeto 4264 de Getúlio Vargas e também nas pressões dos lavradores e trabalhadores agrícolas,

representados pela ULTAB, para a implementação das prescrições do Estatuto da Lavoura Canavieira culminando com a tramitação, entre 1960 e 1961, do Projeto de Lei 1.827 e com a promulgação do ETR em 1963.

Sustentamos que o regime de previdência inaugurado com o FUNRURAL tem como esteio diferenciador a não contribuição compulsória, transferindo, principalmente para o caixa geral do Estado o custeio dos benefícios. Este caráter faz com que o FUNDO seja inovador em relação ao regime preconizado na CLT, não cabendo, no tocante à previdência, a argumentação de extensão aos rurais dos direitos já experimentados pelos urbanos. Voltaremos a essa questão ao final do trabalho quando teremos mais evidências empíricas e analíticas.

Passemos ao exame detalhado do Estatuto do Trabalhador Rural comparando-o com o texto final do Projeto de Lei 1.827, de autoria do deputado Fernando Ferrari, que tramitou no Legislativo. O quadro seguinte sintetiza o que se pretende.

Quadro 4 – Comparativo entre o P.L. 1.827 e o Estatuto do Trabalhador Rural

‘Continua’

| Matéria | Projeto 1.827 (Redação Final) | Estatuto do Trabalhador Rural |
|--|---|---|
| Definição do Trabalhador Rural | Artigo 2º: Toda pessoa física que presta serviços em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro, a empregador rural. | Artigo 2º: Toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro. |
| Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros | Artigo 76: São obrigatoriamente segurados: os trabalhadores rurais – empregados, colonos ou parceiros – bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta Lei, estes com menos de cinco empregados a seu serviço. | Artigo 160: São obrigatoriamente segurados os trabalhadores rurais, os colonos ou parceiros, bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas que explorem as atividades previstas no art. 3º desta Lei, estes com menos de cinco empregados a seu serviço. |
| Mulher Gestante / Maternidade | Artigo 49: O contrato de trabalho não interrompe durante a gravidez, asseguradas porem à mulher, as seguintes vantagens e direitos: a)afastamento do trabalho seis semanas antes e seis semanas depois do parto, sempre que possível com atestado médico. b)em casos excepcionais, os períodos a que se referem o item anterior, poderão ser aumentados de mais duas semanas cada um, mediante atestado médico. c)repouso remunerado de duas semanas em caso de aborto, a juízo do médico. d)dois descansos especiais de meia hora cada um durante o trabalho [amamentação] e)percepção integral dos seus vencimentos durante os períodos a que se referem os itens anteriores, em base não inferior ao último percebido na atividade. | Artigo 55: O contrato de trabalho não se interrompe durante a gravidez. em virtude da qual serão assegurados, à mulher ainda os seguintes direitos e vantagens: a) afastamento do trabalho seis semanas antes e seis depois do parto, mediante atestado médico sempre que possível, podendo, em casos excepcionais, esses períodos ser aumentados de mais duas semanas cada um mediante atestado médico; b) repouso remunerado duas semanas em caso de aborto, a juízo do médico; c) dois descansos especiais, de meia hora cada um, durante o trabalho diário, para amamentação do filho, até que seja possível a suspensão dessa medida, a critério médico, nunca porém antes de seis meses após o parto; d) percepção integral aos vencimentos durante os períodos a que se referem os itens anteriores, em base nunca inferior aos dos últimos percebidos na atividade, ou aos da média dos últimos seis meses, se esta for superior aqueles. |

Quadro 4 – ‘Continuação’

| Matéria | Projeto 1.827 (Redação Final) | Estatuto do Trabalhador Rural |
|------------------------|---|--|
| Benefícios Previstos | Artigo 81: O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros os seguintes serviços: a) assistência à maternidade b) auxílio doença c) aposentadoria por invalidez ou velhice d) pensão aos beneficiários, em caso de morte; e) assistência médica f) auxílio funeral; | Artigo 164: O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependente rurais, entre outros, os seguintes serviços: a) assistência à maternidade b) auxílio doença c) aposentadoria por invalidez ou velhice d) pensão aos beneficiários, em caso de morte; e) assistência médica f) auxílio funeral; |
| Instituição Gestora | Artigo 75: Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI – encarregado durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior diretamente, ou mediante convênio com entidades públicas ou particulares, bem assim incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que forem realizadas com essa finalidade. | Artigo 159: Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários - IAPI - encarregado, durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior, diretamente, ou mediante convênio com entidades públicas ou particulares, bem assim incumbido de prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes, indenizando-se das despesas que forem realizadas com essa finalidade. |
| Fonte de Financiamento | Artigo 74: Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, que se constituirá de 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao IAPI, mediante guia própria, até 15 dias daquela colocação. §1º Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria prima de sua produção agropecuária, a arrecadação se constituirá de 1% sobre o valor da matéria prima própria que for utilizada. | Artigo 158: Fica criado o "Fundo Assistência e Previdência do Trabalhador Rural", que se constituirá de 1 % (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, mediante guia própria, até quinze dias daquela colocação. § 1º - Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria prima de sua produção agro-pecuária, arrecadação se constituirá de 1% (um por cento) sobre o valor da matéria-prima própria, que for utilizada. |

Fonte: SENADO FEDERAL, Coletânea de Leis, 2006.

A observação do Quadro 4 permite afirmar que, no que diz respeito à Assistência e Previdência Social, as prescrições do Estatuto do Trabalhador Rural foram as mesmas definidas no texto final do P.L. 1827 de autoria do deputado petebista gaúcho Fernando Ferrari, objeto de discussão no legislativo (ANEXO A) e entre as organizações de representação dos lavradores e trabalhadores agrícolas, bem como, do patronato rural.

Em relação à definição do Trabalhador Rural a simples mudança no ordenamento das palavras, dava ênfase da relação de trabalho com o “empregador” e não “em propriedade rural”. Nesse sentido, essa redação do artigo converge com o espírito do Estatuto destacar as relações de contrato assalariado e de caráter permanente, em detrimento de outras formas de trabalho nas propriedades rurais.

Santos (1979, p. 33) afirma que o “atraso ou descuido da ação protecionista governamental” em relação aos trabalhadores rurais foi decorrente do conformismo rural que imperava no campo até meados dos anos 1950. Para o autor, é a partir das “agitações camponesas” da segunda metade daquela década que a questão da acumulação e equidade será objeto da “atenção do poder público” tendo como reflexo a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963.

A argumentação de Santos (1979) negligencia as reivindicações dos trabalhadores do campo já no início dos anos 1950 em relação à temática da assistência e previdência social. Embora a temática dos direitos sociais não fosse a grande mobilizadora dos trabalhadores rurais nos anos 1950, esse papel coube à reforma agrária, não são desprezíveis as formas de organização das reivindicações em torno deles naquele período.

Vimos no capítulo anterior que as lutas pela implementação efetiva do Estatuto da Lavoura Canavieira e pela inscrição de direitos sociais na legislação reguladora do trabalho no Brasil, balizavam as ações dos agentes de mediação no campo. A Carta dos Direitos e Reivindicações publicada no Jornal Terra Livre em 1954, termo de referência para a fundação

da União Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas-ULTAB, expressava claramente como a temática previdenciária era parte integrante do conjunto das demandas no campo.

Se em relação ao processo de construção dos direitos e da cidadania urbana, a análise de Santos (1979) se distancia do que Vianna (1999) denominou “tese da outorga”, em relação aos direitos sociais dos trabalhadores rurais, há uma aproximação à idéia de que o Estatuto do Trabalhador Rural ocorre como uma dádiva do Estado. A abordagem de Santos (1979), em relação aos trabalhadores rurais, contribui para o que Vianna (1999) denomina supressão da memória das classes subalternas.

Na abordagem de Carvalho (2001), a tardia incorporação dos trabalhadores rurais à legislação trabalhista e social é uma consequência da força do patronato rural e da inibição da ação estatal em relação a estes. Nas palavras do autor “a extensão da legislação social ao campo teve que esperar os governos militares para ser implementada”. (Ibid., p. 123)

A comparação entre o P.L. 1837 e o Estatuto do Trabalhador Rural permite afirmar que não se pode pensar a legislação social rural apenas como sendo fruto da ação estatal, especialmente, de um ato de concessão do Poder Executivo, visando a extensão de direitos aos trabalhadores rurais já assegurados aos trabalhadores urbanos. Na verdade, o Estatuto do Trabalhador Rural foi derivado de um longo processo de disputas sobre a regulação jurídica do trabalho rural envolvendo agentes mediadores do patronato rural e dos lavradores e trabalhadores agrícolas.

O Estatuto do Trabalhador Rural, especialmente, a legislação previdenciária ali inscrita, foi forjado no âmbito do legislativo brasileiro, envolvendo tensões e disputas que expressavam as concepções de segmentos organizados da sociedade brasileira, desde, pelo menos, os anos 1940, com o advento do Estatuto da Lavoura Canavieira.

Indiferentemente de ser “o controle político e social das classes subalternas” o objetivo central da criação da legislação social (Vianna, 1999, p.61), ou, ainda que o Estatuto do Trabalhador Rural tenha sido um “exemplo de manipulação simbólica, uma vez que não lhe foram definidos os meios materiais – financeiros e outros – de operação efetiva” (SANTOS, 1979, p. 34); importa observar que características apontadas como a inovação da legislação previdenciária do campo nos anos 1990 (DELGADO, 2000), já estavam delineadas nos anos 1960.

Santos (1979) destaca as características fundamentais do Fundo que o diferenciam da previdência dos trabalhadores urbanos, quais sejam: i) rompe-se com a concepção contratual empregador-empregado, ou seja, o financiamento é feito em parte por imposto sobre a comercialização de produtos rurais e por tributação sobre empresas urbanas; ii) não há contribuição direta dos trabalhadores rurais para o fundo, produzindo um importante efeito redistributivo de renda urbana para os trabalhadores rurais. Tais características produzem uma importante inovação do FUNRURAL, que engendra uma nova matriz de financiamento e cria um segmento social que não contribui diretamente ao fundo, rompendo com a equação bismarckiana⁵².

O modelo do FUNRURAL se assemelha aos princípios do paradigma beveridgiano que preconiza um seguro social universal assegurado pelo Estado. O acesso aos benefícios estaria condicionado a um critério definidor de cidadania. É o pertencimento a categoria segurado rural (trabalhador pago com salário ou agricultor em regime de economia familiar) o critério de acesso. Tal perspectiva previdenciária rompia com o padrão definido na CLT para o conjunto dos trabalhadores urbanos.

⁵² Padrão de Previdência Social que tem origem na Alemanha, em 1889, durante o governo do Chanceler Bismarck, tendo como referência a contribuição compulsória, ou seja, a lógica contribuição = benefício. (MALLOY, 1986)

Embora o FUNRURAL previsto no Estatuto do Trabalhador Rural possa ser considerado a inscrição do direito previdenciário dos trabalhadores rurais do campo, é somente em 1971, com a instituição do PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, que os indicadores operativos serão estabelecidos, sendo que a sua efetiva operacionalização só se dará a partir de 1974. Isto é, onze anos após a criação do FUNRURAL.

Todavia, entre 1963 e 1971 o FUNRURAL funcionou, de alguma maneira, realizando assistência à saúde por intermédio de convênios com ambulatórios e hospitais, numa espécie de ensaio do que viria acontecer intensamente a partir de meados dos anos 1970. Veremos adiante indícios dessa ocorrência.

3.3. O FUNRURAL entre 1963 e 1971

O nascedouro do FUNRURAL é geralmente datado de 1971, quando se cria o PRORURAL. De fato, é a partir desta data que o Fundo ganhou operacionalidade em relação aos benefícios pecuniários previstos. Entretanto, a assistência à saúde, na segunda metade dos anos 1960, ainda que precariamente, funcionava. Medeiros (1989, p.96) chama a atenção para o fato de a previdência que tivera suas bases definidas em 1963 “começou a ser implantada quatro anos depois, como assistência médico-social”.

Os débitos contraídos pelo Fundo, que a lei instituinte do PRORURAL prevê sanar e a indicação de Medeiros (1989) foram as pistas que seguimos, como ponto de partida, para a investigação documental. Trataremos do PRORURAL adiante, em item específico.

Durante esse período dois importantes eventos ocorreram mudando o cenário das representações políticas patronal e de trabalhadores. Foi criada em 1963 a Confederação

Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG⁵³ e a Confederação Rural Brasileira foi transformada em Confederação Nacional da Agricultura⁵⁴, de caráter sindical são até os dias atuais as instâncias superiores da estrutura sindical rural.

Outro evento importante foi o golpe militar de março de 1964 restringiu os direitos civis e políticos da população brasileira, sobretudo, das formas organizadas de expressão. A partir de então, as duas Confederações passaram a ser consideradas como os canais de expressão formal das reivindicações do mundo do trabalho, tanto entre si, quanto, especialmente, em relação ao Estado. Embora o modelo sindical das Confederações fosse previsto e estimulado desde os anos 1943 com a CLT, a CONTAG seria criada às portas da ditadura militar, e a CRB foi transformada em CNA no início do regime. Isso implica que o aprendizado e a maturação institucional dessas Confederações ocorrerão durante os vinte anos dos governos militares.

Significa que a prática de diálogo com o Estado e o reconhecimento por parte deste, de que estas instituições são porta-vozes oficiais, se inserem num quadro político onde outras formas associativas eram desestimuladas, com restrições à sua ação política. Também os sindicatos, federações e confederações eram vigiados e tolhidos em seus direitos políticos. A intervenção do regime militar na CONTAG é expressão disso.

⁵³ A CONTAG foi criada em 20 de dezembro de 1963 e legalmente reconhecida através do decreto nº 53.517 de 31 de janeiro de 1964. A CONTAG é uma instituição sindical que sob a forma de Confederação, atualmente, congrega 25 federações estaduais e cerca de 3630 sindicatos de trabalhadores rurais em todo o país. Conforme Oliveira (1989), a fundação da CONTAG foi fruto de um processo político protagonizado, por um lado, pela ULTAB-União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, que tinha como orientação política as diretrizes do PCB-Partido Comunista Brasileiro, e por outro, pelas Ligas Camponesas que eram lideradas por Francisco Julião. Ricci (1999) sustenta que o processo de criação da CONTAG teve como protagonistas três setores da sociedade civil brasileira, portadores de concepções diferenciadas sobre o processo, a saber: Igreja Católica; Ligas Camponesas e o PCB-Partido Comunista do Brasil.

⁵⁴ O Decreto n. 53.516, de 31 de Janeiro de 1964, reconheceu a transformação da Confederação Rural Brasileira em Confederação Nacional da Agricultura-CNA. A CNA é uma instituição de caráter sindical que congrega em sua estrutura Federações de âmbito estadual e Sindicatos Rurais de base municipal.

Nesse contexto, do vigiar e punir, era garantida a existência legal da malha sindical rural. Às Confederações sindicais atribuía-se o *status* de representantes oficiais dos interesses dos trabalhadores e dos patrões perante o Estado (OFFE, 1984).

Nesse sentido, especialmente, entre os trabalhadores rurais, é no sistema CONTAG que as demandas de direitos sociais e trabalhistas no campo encontraram guarida. Não tenho por objetivo avaliar a eficácia da ação política dessa instituição, e, em absoluto, compreendê-la como o único canal de expressão das lutas. Apenas identifico seu protagonismo em relação às demandas por direitos trabalhistas e sociais durante os anos de ditadura.

Para Medeiros (1989), com a regulamentação da sindicalização rural no Brasil, ocorrida em 1962, deflagra-se uma verdadeira corrida entre forças políticas diferentes, objetivando ou o reconhecimento dos sindicatos e associações já existentes ou a criação de novos STRs. Segundo essa autora, na verdade, tal corrida configurava um processo de disputa entre os grupos políticos no sentido de aglutinarem, sob sua orientação político-ideológica, o maior número possível de STRs. Isso possibilitaria um maior grau de controle sobre as federações estaduais e a confederação.

Essa corrida pela organização política dos trabalhadores rurais também pode ser verificada no âmbito da CRB. No periódico GLEBA, publicado pela CRB, havia espaço destinado ao monitoramento do número de associações e sindicatos criados.

Martins (1999) chama a atenção para o fato de que o regime militar construiu uma engenharia política para a administração dos conflitos no campo. A partir desse raciocínio é possível afirmar que a criação da legislação reguladora da questão agrária, o Estatuto da Terra, bem como, a utilização da legislação anterior de ordenamento dos direitos trabalhistas e sociais, o Estatuto do Trabalhador Rural, funcionavam como instrumentos que permitiam ao Estado, por um lado, exprimir à população a intenção de solucionar a problemática rural no âmbito da legalidade e, por outro, gerir a legislação de forma a assegurar que possíveis

mudanças ocorressem lentamente, conservando determinadas estruturas sócio-econômicas necessárias para a construção da legitimidade e apoio das elites ao novo regime.

Não encontramos indícios nos documentos da CONTAG que pudessem sustentar o argumento de existência de convênios entre sindicatos de trabalhadores e hospitais ou ambulatorios, ou mesmo, da estruturação destes para o atendimento à saúde, como veremos a partir do PRORURAL.

No período em questão, até a criação do PRORURAL, as demandas da CONTAG se traduziam na necessidade de regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural. Em relação à proteção social, dava-se especial destaque aos benefícios pecuniários, particularmente para a aposentadoria.

Todavia, o Setor Patronal rapidamente procurou fazer estabelecer os convênios previstos na legislação. Matéria publicada na revista GLEBA⁵⁵ de agosto de 1969 anunciava convênios estabelecidos entre a Federação da Agricultura do Paraná e o FUNRURAL.

Os convênios com o FUNRURAL também funcionavam como atrativos para a filiação de agricultores, disputados como base pela CNA e CONTAG, aos sindicatos patronais. Mais, ainda, a intensidade do FUNRURAL em determinado município era percebido como indicativo de qualidade da liderança sindical. Nesse sentido, em maio de 1970, a GLEBA publicou matéria destacando a atuação da Federação da Agricultura de Santa Catarina nos convênios com o FUNRURAL para a “distribuição de ambulâncias, instalações de ambulatorios dentários e ajuda técnica e profissional para o funcionamento desses empreendimentos”. A fala do presidente da Federação catarinense chama a atenção para a relação entre FUNRURAL e Sindicatos Rurais, dizendo “que da atuação dos presidentes de sindicatos devia-se a maior ou menor assistência do FUNRURAL”. (GLEBA, maio-1970, ano 18, n. 181, p. 4-5)

⁵⁵ Cf. GLEBA, Ago-1969, ano 16, n. 172, p.8

Destaca-se ainda, na matéria supracitada, que o FUNRURAL, além dos convênios para atendimento à saúde, contribuía com a estruturação física, fornecendo equipamentos, às instituições conveniadas.

Não somente entre os representantes sindicais o FUNRURAL era destaque nesse período. Também no Congresso Nacional o funcionamento do Fundo era alvo de manifestos. Como exemplos, em 28 de junho de 1967 o deputado Aldo Fagundes, do MDB/Rio Grande do Sul, apresentou requerimento à mesa diretora solicitando informações sobre convênios estabelecidos entre o INPS e o FUNRURAL naquele Estado. O deputado Adylio Vianna, do mesmo partido e Estado, solicitou em 15 de março de 1968 que o Ministério do Trabalho fizesse “divulgação” do FUNRURAL. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28/06/1967, p.3797; 15/03/1968, p.472).

Brumer (2002, p.14), citando informações de Coradini (1989), destaca que no 1º Congresso de Trabalhadores Rurais, realizado pela Frente Agrária Gaúcha-FAG⁵⁶ em 1962, já estava presente a reivindicação de “extensão dos benefícios da previdência social aos assalariados rurais e trabalhadores autônomos”. A autora também sustenta que essa demanda pela previdência esteve presente “em todos os encontros e congressos de trabalhadores rurais que se seguiram”. Isto é, a fala do deputado gaúcho insere-se num contexto de intensas reivindicações pela previdência social naquele Estado durante toda a década de 1960.

Para que não se pense que o funcionamento do FUNRURAL antes de 1971 era restrito ao Rio Grande do Sul e as demandas relativas à sua atividade fosse fruto de uma visão crítica e futurista do MDB, o deputado ALMEIDA BARBOSA, da ARENA de São Paulo,

⁵⁶ A Frente Agrária Gaúcha foi fundada por iniciativa dos Bispos da Igreja Católica do RS, em julho de 1961. Conforme definição da própria da FETAG/RS (2006), objetivava a investigação e estudo acerca da questão agrária, formar líderes rurais, desenvolver a educação de base do agricultor, incentivar a sindicalização e cooperativização, dentre outras iniciativas de ordem cultural e assistencial dos assalariados rurais e agricultores. Conforme Rodeghero (2002) a FAG ajudou a organizar muitos sindicatos de trabalhadores rurais no RS durante os anos 1960. A presença da Frente Agrária Gaúcha na organização sindical dos trabalhadores rurais aliada à relevância da temática previdenciária entre os trabalhadores do Rio Grande do Sul sugere o envolvimento da Igreja Católica na discussão da previdência no RS, embora a Igreja, como sujeito político, não seja foco desse trabalho. Em outra perspectiva, Novaes (1997) analisou a relação entre o catolicismo e as questões relativas à organização política dos trabalhadores rurais no Nordeste brasileiro.

também ofereceu ao parlamento questionamentos sobre o Fundo. Veja trecho taquigrafado de seu discurso:

Alerta o Ministro do Trabalho para a necessidade de se dar aos trabalhadores rurais, por intermédio do Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural – cuja presença, afirma, ainda não se fez sentir – não só assistência médico-hospitalar, mas também a aposentadoria, auxílio-doença e os outros benefícios já assegurados aos trabalhadores das cidades, a fim de se evitar o êxodo incessante de nosso homem do campo.
(DCD,16/06/1967, p.3413)

A regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, que no que se refere à previdência ocorrerá com o PRORURAL, encontraria eco também em setores conservadores da sociedade nacional. Nota-se, na fala do deputado da Arena, uma preocupação com o fluxo migratório campo-cidade que se intensifica nos anos 1960/1970. A modernização da agricultura e a formação de grandes centros urbanos industriais em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, por exemplo, funcionaram como fatores de repulsão, no campo, e de atração, na cidade, de expressivos contingentes populacionais.

Esse processo, amplamente conhecido como êxodo rural, estará associado à precaridade das condições de trabalho, expressos na desigualdade de tratamento jurídico, e na falta de uma legislação de proteção aos trabalhadores. Quando comparado à situação regulatória vivenciada nas cidades, atribuíam-se a necessidade de regulamentação do Estatuto do Trabalhador, como forma de conter tal fluxo populacional, visto como prejudicial ao campo e à cidade.

Para os nossos propósitos analíticos é interessante observar que esta perspectiva apontada pelo deputado da Arena contribuirá para que se crie um ambiente favorável à implementação de prescrições do Estatuto do Trabalhador Rural, especialmente, com o PRORURAL, nos anos seguintes.

Também em Goiás se fazia sentir, de alguma maneira, a existência do FUNRURAL. O deputado Almir Turisco, do MDB daquele Estado, em junho de 1968 “manifestou-se contrário” à cobrança da taxa de 1% sobre a comercialização de produtos para a constituição do Fundo, e “protestou contra a maneira com que vem sendo atendidos os agricultores nos hospitais subvencionados por aquele Fundo”. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 19/06/1968, p. 3525). Do Ceará o deputado Furtado Leite, da ARENA, manifesta seu apelo:

Apela ao Ministro do Trabalho, ao Presidente do INPS e aos membros do FUNRURAL pra que determinem aos coordenadores desse Instituto nos Estados o emprego de parcela da verba destinada à assistência médica no tratamento, através de convênio com hospitais, dos trabalhadores rurais e de seus familiares portadores de tuberculose.
(DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 19/06/1968, p. 3525)

As falas de parlamentares sobre o FUNRURAL no período que antecede à sua regulamentação, por meio do PRORURAL, corroboram o argumento desenvolvido neste item. Isto é, de que a assistência à saúde prevista no Estatuto do Trabalhador Rural através do FUNRURAL, ainda que de maneira precária, funcionou entre 1963 e 1971. Em que pese a restrição de ação do Fundo aos convênios médico-hospitalares, importa, sobretudo, para nossa análise, que este ensaio não é sem conseqüências para a forma⁵⁷ que assumirá o PRORURAL após 1971.

Analisaremos, no capítulo IV, a criação do PRORURAL que regulamenta os benefícios previdenciários previstos no FUNRURAL.

⁵⁷ Já amplamente conhecida, a ação do FUNRURAL depois de 1971, para além dos benefícios pecuniários, se concentrava em convênios médico-ambulatoriais com hospitais e a estruturação de Sindicatos com equipamentos ambulatoriais destinados ao atendimento médico-odontológico. Medeiros (1989, p.96) argumenta que a Lei de Valorização da Ação Sindical, de dezembro/1970, “estabelecia prioridade para uma política de ação sindical que se propusesse a estimular a participação dos sindicatos, dando maior peso na política social e objetivos de assistência social e assistência sindical. No primeiro caso, tratava-se de instrumentalizar o sindicato para prestar assistência médica e odontológica.”

CAPÍTULO IV

A OPERACIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO CAMPO

Neste capítulo são analisadas a regulamentação e a implementação da previdência, através da Lei Complementar que cria o PRORURAL, bem como as percepções e posicionamentos políticos das organizações porta-vozes dos trabalhadores e patronais.

De acordo com Palmeira (1989, p. 101), o Estatuto do Trabalhador Rural “reconheceu a existência do trabalhador rural [...] como parte do mundo do trabalho”. Ainda, conforme esse autor, o ETR foi resultado de um “longo processo de lutas sociais e políticas”. Dessa maneira, ele não pode ser entendido como a “imposição unilateral de um grupo”, é antes reflexo de “um jogo de conflitos e composições entre os interesses dos setores sociais envolvidos [...]” (PALMEIRA, 1989, p. 94)

O regime ditatorial e a presença no debate previdenciário do sindicalismo de trabalhadores rurais, sobretudo, através da sua confederação, constituíram o terreno sob o qual as demandas se desenrolaram. Nesse sentido, para os propósitos deste capítulo observar-se-á como a CONTAG percebeu e colocou a questão da previdência no âmbito de suas demandas/reivindicações. Também, de que maneira o setor patronal, por meio da SNA/SRB e principalmente a CRB, tratou a temática previdenciária rural no período da ditadura militar.

A opção por esse caminho e a escolha desses agentes políticos como foco do exame analítico deve-se ao fato de que, no período em análise, a CONTAG e a CNA se constituíram como as Confederações, de caráter sindical, porta-vozes oficiais dos interesses dos trabalhadores e patrões assim reconhecidos pelo Estado. Dessa maneira, as demandas em torno dos direitos trabalhistas e sociais, num cenário de restrição de direitos políticos, encontraram eco nessas instituições. Não que elas monopolizassem a discussão, pois veremos

que também a Sociedade Rural Brasileira expressará sua visão sobre a legislação trabalhista, bem como, já no final dos anos 1970, as oposições sindicais de trabalhadores rurais serão espaços de agregação política e de expressão de uma parcela significativa de trabalhadores rurais que se opunham à prática sindical da CONTAG. Esta prática era tida como assistencialista e pouco combativa em relação aos direitos trabalhistas e à questão fundiária. Todavia, o sistema sindical oficialmente reconhecido pelo Estado, ganhou força, importância e expressividade política nos anos de regime militar.

Para a consecução dos objetivos desse capítulo, a pesquisa documental teve como foco central as prescrições dos textos legais e, principalmente, como estas foram percebidas pelos principais agentes de mediação do campo. A fonte são os documentos que registraram as discussões realizadas nos congressos da CONTAG entre 1966 e 1985 e as matérias publicadas na Revista A Lavoura, Gleba e A Rural. Também as visões da Central Única dos Trabalhadores e das Oposições Sindicais no início dos anos 1980 foram examinadas.

4.1. Regulamentando o Estatuto do Trabalhador Rural

A regulamentação dos direitos previdenciários previstos no Estatuto do Trabalhador Rural, originário da Lei Fernando Ferrari, foi levada a cabo durante o mandato de Emílio G. Médici, no período recrudescimento do regime militar, expresso, sobretudo com o advento do Ato Institucional nº 5⁽⁵⁸⁾. Dessa maneira, o regime militar limitava o campo de possibilidades reivindicativas. As discussões em torno dos direitos sociais foram canalizadas para o interior

⁵⁸ O AI-5 foi decretado em 13/12/1968 pelo então presidente Costa e Silva. Dentre as principais definições do Ato, destaca-se o direito conferido ao Presidente da República de decretar recesso parlamentar federal, estadual ou municipal (Art.2º), o que significa o fechamento do parlamento; e a suspensão de direitos políticos dos cidadãos (Art. 5º).

do sistema sindical, sendo porta-vozes dos trabalhadores rurais a CONTAG e do patronato rural a CNA.

Em relação à CONTAG, reporto-me aos Anais do primeiro e segundos congressos, um ocorrido em 1966 sob a intervenção do regime militar, e outro ocorrido em 1973, cinco anos após a reorganização da instituição, com a destituição do interventor José Rotta e a eleição de uma nova diretoria. Já no contexto de abertura política do regime militar, foram analisadas as deliberações do terceiro congresso realizado em 1979 e do quarto em 1985.

Atentaremos para dois cortes temporais importantes. O congresso de 1966 ocorreu no período que antecedeu a regulamentação do FUNRURAL, por meio da instituição do PRORURAL, que aconteceu em 1971. Já os congressos de 1973, 1979 e 1985 foram posteriores ao PRORURAL e anteriores à Constituição de 1988. Dessa maneira, expressaram tanto o processo efetivo de funcionamento do PRORURAL, como a expectativa com a abertura política e a inscrição ou ampliação de direitos, sobretudo, em 1985. Observaremos, também, como as oposições sindicais e a CUT - Central Única dos Trabalhadores se posicionaram nos anos 1980, constituindo-se, naquele período, como agente polarizador da temática, com perspectiva de crítica à estruturação e à estratégia sindical adotada pela CONTAG.

Para observarmos a perspectiva do setor patronal, continuaremos a análise das revistas A Lavoura, A Rural e a Gleba editadas, respectivamente, pela SNA, SRB e CNA, procurando verificar como a temática da previdência social emerge para este segmento no período que compreende a regulamentação e operacionalização das prescrições do Estatuto do Trabalhador Rural.

4.1.1. Pela Aplicação do Previsto e Ampliação do Escopo: a visão da CONTAG na segunda metade dos anos 1960

O Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais foi realizado sob a presidência do interventor José Rotta, no período de 28 a 30 de março de 1966, na cidade de São Paulo/SP. As demandas apresentadas pelo Congresso de 1966, relativas à temática da previdência social rural, evidenciaram duas questões principais. A primeira delas foi a exigência de imediata regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, demonstrando que, ao longo dos três anos que se sucederam à sua criação, este, efetivamente, só existiu como intenção normativa. A outra, referia-se a alterações nos códigos prescritos.

É emblemática a reivindicação constante do item II relativa à definição do Trabalhador Rural, “considerar a nossa definição...”, que incorpora como tal, os trabalhadores autônomos em regime de economia familiar. (ANEXO B). Vimos que esta discussão remonta aos anos 50, quando das demandas apresentadas pela ULTAB, e permeou todo o debate legislativo sobre o projeto apresentado por Fernando Ferrari. Estava em discussão aí, na verdade, não apenas uma percepção corporativa de pertencimento a uma categoria profissional, mas, efetivamente, da amplitude e cobertura real da política de previdência social. Ora, essa era a engrenagem fundamental da engenharia de administração dos efeitos da regulamentação do trabalho no campo e, especialmente, da seguridade social.

Além disso, considerar uma definição mais ampla de trabalhador rural tinha implicação direta na disputa de base entre sindicatos patronais e de trabalhadores. Nesse sentido, os autônomos e os agricultores em regime de economia familiar foram o foco de disputa entre os sindicatos. Tratá-los legalmente como trabalhadores rurais definiria a filiação destes no sistema CONTAG.

Também importante é a preocupação da CONTAG em definir como serão garantidos os fundos necessários à prestação dos benefícios previstos. O item *d* do tópico Previdência Social expressava isso claramente. A soma do grau de cobertura com a (in)definição da fonte de recursos formava o pano de fundo ideal para a conformação de um processo de garantia de direitos a conta-gotas. Dessa maneira, a CONTAG expressava a necessidade de, ao mesmo tempo, implementar os benefícios previstos no Estatuto do Trabalhador Rural, além de redefinir o conceito de trabalhador rural como instrumento de ampliação das possibilidades reais de impacto econômico-social da previdência.

A CONTAG nesse período encontrava-se alinhada aos interesses do regime militar, pois estava sob intervenção deste. A visão demonstrada nas reivindicações do Congresso de 1966 aponta para uma expectativa de que os militares estivessem empenhados em modernizar o país. Esta modernização incluiria a instituição efetiva dos direitos previstos no Estatuto do Trabalhador Rural. Importante lembrar que o Estatuto da Terra já havia sido promulgado em 1964 e dava sinais nesse sentido, por exemplo, quando regulamentou a empresa rural, o latifúndio, e permitiu o pagamento das terras desapropriadas por interesse social com títulos da dívida pública.

Entretanto, ampliar o conceito de trabalhador rural encontraria resistência entre os proprietários rurais, principalmente, no que se refere à indenização por dispensa do trabalho. Isso implicava em demasiado risco para a acumulação capitalista no campo.

Analisando a posição dos cafeicultores radicados na SRB sobre o Estatuto do Trabalhador Rural, Stolcke (1986, p. 220) afirma:

O que mais alarmou os fazendeiros foram as disposições concernentes à estabilidade e indenização, pois se aplicavam especialmente aos colonos e parceiros, que contavam com contratos anuais. A estabilidade implicava que, se um fazendeiro quisesse se livrar de um colono ou de um parceiro, só podia fazê-lo pagando a indenização.

Considerando o contingente expressivo de trabalhadores na condição de colonos ou parceiros nos anos 1960⁵⁹, ficava clara a posição, especialmente, da Sociedade Rural Brasileira, de contrariedade veemente em relação aos direitos trabalhistas previstos no ETR.

Porém, em relação ao FUNRURAL a visão dos patrões rurais diferenciava da regulamentação trabalhista. Observaremos, no próximo item, que os convênios para prestação de serviços médico-sociais previstos no FUNRURAL serão apreciados e prontamente utilizados pelo sistema sindical patronal.

4.1.2. O FUNRURAL na perspectiva patronal

Para Garcia Jr. (1983), citado por Novaes (1997, p.112), o FUNRURAL chegou a agradar senhores de engenho, usineiros e fazendeiros

na medida em que viam nele a possibilidade de transferir todo o ônus da assistência ao Estado ou mesmo reduzir os sindicatos de trabalhadores rurais a órgãos de assistência médica e dentária e de mediação da assistência nos momentos de precisão, doenças causadas por acidentes de trabalho, velhice e morte.

O FUNRURAL através do artigo 177 permitia aos empregadores rurais “cujas instalações e serviços assistenciais se enquadrem nas exigências desta lei”, ou seja, que desenvolvessem formas e estruturas de prestação de assistência social e, sobretudo, médica, acesso diferenciado a financiamentos no Banco do Brasil, facilidades cambiais para importação, preferências para operações de créditos e financiamento entressafra com a União, dentre outros. Esse processo evidencia o vínculo entre a política de modernização agrícola do período e a lógica operativa do FUNRURAL.

⁵⁹ Stolcke (1986, p.179) nos informa que a transição dos sistemas de colonato e parceria para o trabalho assalariado eventual nas lavouras de café paulistas se inicia nos anos 1960, tendo sinais de intensa transformação em 1975, quando o número de “trabalhadores rurais residentes na propriedades” decresce em 52% em comparação com o ano de 1964.

Com isso, o Estado brasileiro, estimulava a organização privada da rede de serviços de previdência que, por um lado, trabalhava para gerar uma percepção positiva por parte dos empregadores em relação à legislação e, por outro, o desobrigava de imediatamente se estruturar para assegurar o atendimento às demandas.

De fato, o FUNRURAL da maneira como estava inscrito no Estatuto do Trabalhador Rural com baixa cobertura não onerava diretamente o Estado e não gerava custos para a acumulação de capital no campo.

As discussões apresentadas nas revistas A Lavoura e A Rural entre 1964 e 1985 giravam em torno de tecnologias agrícolas, crédito e seguro rural e também extensão rural. A partir dos anos 1950, mas, especialmente, a partir dos anos 1960, intensificou-se no país a incorporação de novas tecnologias baseadas na utilização de agroquímicos e de motomecanização, além da criação de estruturas nas universidades e órgãos públicos de pesquisa e extensão rural, processo que ficou conhecido como modernização da agricultura. Fundado em fortes incentivos estatais e com amplo apoio do setor patronal rural, a modernização da agricultura, sem alterações significativas na estrutura da propriedade fundiária, foi o foco de atenção da Sociedade Nacional de Agricultura no período do regime militar.

Todavia, as possibilidades reais de convênios médico-hospitalares por meio do FUNRURAL agradaram o setor patronal. A revista A Gleba, publicação da CNA, instituição sindical reconhecida pelo Ministério do Trabalho do Regime Militar, configurava-se, naquele momento, como o principal veículo de expressão da visão do patronato rural.

As matérias publicadas na revista A Gleba revelam que na segunda metade dos anos 1960, se por um lado o FUNRURAL funcionava precariamente, por outro, expressava como o setor patronal via nos convênios assistenciais uma ação estratégica para o sindicalismo

patronal (ANEXO C). Não estava na pauta do patronato a ampliação de direitos, mas sim a possibilidade de agregação associativa e fortalecimento dos sindicatos rurais.

Estudos que abordaram o funcionamento do FUNRURAL já destacaram como este FUNDO era percebido pelos dirigentes sindicais. Estes viam no FUNRURAL uma possibilidade de ação assistencial geradora de dividendos importantes para o fortalecimento dos sindicatos, bem como para a sua reprodução política.

Novaes (1997) e Ricci (1999) destacaram a prática sindical assistencialista experimentada pelos sindicatos de trabalhadores rurais proporcionada pelos convênios com o FUNRURAL. Sigaud (1994) demonstrou que a ação assistencial dos sindicatos, em alguns casos, era visto como indicativo de excelência sindical dos trabalhadores dirigentes, conferindo-lhes legitimidade diante de seus representados.

No entanto, entre os sindicatos patronais é interessante observar o registro da CNA: “da atuação dos presidentes de sindicatos devia-se a maior ou menor assistência do FUNRURAL”. Além da prática sindical dos convênios com o FUNRURAL instrumentalizar a ação dos sindicatos nos municípios, a qualidade da liderança poderia ser medida também pela intensidade da relação assistencial.

Isso leva-nos a considerar que a disputa de base associativa operante entre sindicatos patronais e sindicatos de trabalhadores, especialmente, concernente à filiação de autônomos, parceiros, agricultores em regime de economia familiar, isto é aqueles não claramente definidos como trabalhador rural no ETR, encontrava no FUNRURAL instrumento de potencialização.

Deve-se ressaltar que é na Confederação Nacional da Agricultura, instituição sindical patronal originária da Confederação Rural Brasileira, que o discurso e a prática favoráveis ao FUNRURAL se verificavam como maior intensidade. A essa organização sindical, nos termos de Offe (1989), foi atribuída *status* público pelo Estado, o que lhe confere legitimidade de

demandante junto a este. Do exame dessas questões podemos compreender o protagonismo da Confederação Nacional da Agricultura na relação com o Estado, no que se refere à regulação jurídica e à proteção social do trabalho rural.

Evidentemente há uma diferença de interesses entre os sindicatos de trabalhadores e os patronais. Não obstante, o estímulo oferecido pela legislação,⁶⁰ é um elemento importante para a compreensão de como estes agentes de representação política trataram o tema da assistência e previdência no período pós ETR e pré PRORURAL. Quero dizer que a instrumentação dos sindicatos patronais e de trabalhadores para a assistência médico-social, verificada a partir de 1971 com o PRORURAL, já encontrava terreno fértil e estímulos anteriores.

No item subsequente abordaremos o processo de regulamentação do FUNRURAL, especialmente, em relação aos benefícios pecuniários. Também uma mensuração do grau de cobertura das aposentadorias e pensões do Fundo, com vistas a melhor examinar e contextualizar o conteúdo das reivindicações da CONTAG nos anos 1970 em relação aos direitos de previdência. Observar como o patronato rural exprimia em seus periódicos a sua visão continua fundamental para conhecermos as demandas daquele momento histórico.

4.2. O PRORURAL: operacionalizando o FUNRURAL

A regulamentação do FUNRURAL, por meio de criação do PRORURAL, representou a instituição efetiva do direito previdenciário aos trabalhadores rurais. (PALMEIRA, 1989). Vimos que até então o FUNRURAL funcionava apenas como articulador de convênios entre o Estado e hospitais e ambulatórios nos municípios para o atendimento às populações rurais.

⁶⁰ Refiro-me, por exemplo, à Lei de Valorização da Ação Sindical. Apesar de ter sido decretada em 1970, o conteúdo ali estabelecido já influenciava a gestão do FUNRURAL na segunda metade dos anos 1960. Este decreto formalizava o desejo de que os sindicatos assumissem parte da infraestrutura necessária à consecução da assistência médico-social já prevista no Estatuto do Trabalhador Rural-ETR. O artigo 177 do ETR sinalizava o aporte dos empregadores rurais para a operacionalização do FUNRURAL.

De acordo com Palmeira (1989, p. 98), dando vida ao FUNRURAL, o PRORURAL “era uma política global para o conjunto dos trabalhadores rurais, aí incluídos desde o assalariado rural até o pequeno proprietário familiar”. O PRORURAL também assegurava nos seus Conselhos a participação de sindicatos patronais e de trabalhadores rurais. (PALMEIRA, 1989). Dessa forma, significou a legitimação por parte do Estado, da demanda previdenciária no campo, e, sobretudo, dos grupos sociais representantes dos trabalhadores rurais, especialmente, a CONTAG, e também da CNA como representante patronal. (OFFE, 1984).

Entre 1964 e 1971 as reivindicações da CONTAG em relação à previdência social se concentravam na exigência de regulamentação dos direitos previstos no ETR. Esse *acontecimento*⁶¹ implicava a *atribuição de status público*⁶² às organizações sindicais, no que se refere à política de previdência, ou seja, a partir de então não seria mais possível falar de previdência social sem reconhecer esses grupos sociais como demandantes legítimos. Em outras palavras, a CONTAG e a CNA se constituiriam como as instituições sindicais reconhecidas pelo Estado como porta-vozes, respectivamente, dos trabalhadores rurais e dos patrões na relação com este.

O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL foi instituído através da Lei Complementar nº 11 de 25 de maio de 1971 e aprovado pelo Poder Executivo, por meio do Decreto no 73.617, de 12/01/1974, assinado pelo então presidente Emílio G. Médici. O inciso 1º, do 1º artigo, subordinou o FUNRURAL diretamente ao Ministério do Trabalho, lhe conferiu natureza jurídica de autarquia e definiu que o Fundo seria o gestor do Programa. O artigo 11 da Lei Complementar definia que as prestações pecuniárias asseguradas seriam devidas a partir de janeiro de 1974. Ou seja, as aposentadorias e pensões somente foram efetivamente pagas a partir de então.

⁶¹ Para Offe (1984), o processo de seletividade das instituições políticas faz com que determinadas situações ou eventos se tornem acontecimento político ou fiquem ocultos na cena pública se configurando como um não acontecimento político.

⁶² Processo de legitimação de reivindicações e reivindicantes produzindo diferenciações fundamentais nas disputas política entre grupos de interesses e entre estes e o Estado. (OFFE, 1989)

Um ponto importante é a diferenciação entre a concepção de trabalhador rural conforme o Estatuto do Trabalhador Rural e a definição do PRORURAL, em que o agricultor em regime de economia familiar é considerado como trabalhador rural, assim como aquele que presta serviço remunerado ao empregador. Esse fator pode ter sido fundamental para uma vinculação do segmento de pequenos produtores em regime de economia familiar às organizações de trabalhadores rurais, sendo que eles foram disputados, enquanto base sindical, por organizações de representação patronal e de trabalhadores. Por certo, a qualidade da assistência médico-social oferecida tanto por sindicatos patronais, quanto por sindicatos de trabalhadores rurais, funcionava como atrativo à filiação dos trabalhadores aos sindicatos, tornando-se mais um ingrediente da disputa de base política. No que compete à regulação da Consolidação das Leis do Trabalho, os agricultores em regime de economia familiar continuaram não sendo considerados trabalhadores rurais.

O PRORURAL definiu como benefícios: aposentadoria por velhice; aposentadoria por invalidez; pensão; auxílio funeral; serviço de saúde e serviço social. O artigo 3º informava que são beneficiários os trabalhadores rurais e seus dependentes. Nota-se uma diferença entre o previsto pela Lei que institui o FUNRURAL e o regulamentado pelo PRORURAL, isto é, a inclusão do dependente como possível beneficiário dos itens aposentadoria e auxílio doença, anteriormente previstos somente para o segurado.

Essa definição do PRORURAL permitia aos trabalhadores em regime de economia familiar, autônomos, colonos, parceiros, isto é, os não assalariados, se beneficiarem da cobertura previdenciária. Ainda que em relação aos direitos trabalhistas típicos da CLT estes trabalhadores não tivessem garantias legais.

Em razão de instrumentos restritivos previstos no PRORURAL que reduzia os efeitos econômicos da previdência, especialmente a idade mínima e o valor das aposentadorias, não fazia sentido excluir esse imenso segmento de trabalhadores. Adicionar aos filtros existentes

no PRORURAL a restrição aos não assalariados seria praticamente decretar a inexistência real da previdência em função do grau mínimo de cobertura que potencialmente se alcançaria.

A aposentadoria por velhice correspondia a 50% do salário mínimo de maior valor no país, em prestações mensais, e seria devida ao trabalhador rural que tivesse completado 65 anos. Não era admitida a possibilidade de mais de um membro da família obter o benefício, sendo que este seria restrito ao chefe da família ou ao arrimo. Assim, as mulheres foram contempladas. A pensão por morte, diferentemente da aposentadoria, equivalia a 30% do salário-mínimo de maior valor no país.

O PRORURAL seria custeado com a contribuição de 2% sobre o valor comercial dos produtos rurais, a ser recolhida pelo adquirente ou pelo próprio produtor quando ele industrializasse seus produtos ou vendesse no varejo diretamente ao consumidor. Essa taxa de contribuição era o dobro da prevista no Estatuto do Trabalhador Rural. No PRORURAL quem recolhia o tributo era o produtor rural.

Reside nessa definição a diferenciação do PRORURAL em relação ao regime previdenciário urbano regulamentado pela CLT. O fato de não haver contribuição compulsória individual do futuro beneficiário, transferia para o processo de circulação das mercadorias e para o Estado a responsabilidade de custeio do sistema.

Merece destaque o fato de três artigos, o 17º, 18º e 19º, rezarem sobre as dívidas existentes dos produtores com o FUNRURAL. Isso corrobora o argumento anteriormente discutido de que o FUNRURAL, de alguma maneira, funcionou entre 1963 e 1971. A dívida associada ao Fundo de que trata os artigos da lei, confirma o protagonismo dos sindicatos patronais em relação aos convênios para assistência médico-social, conforme vimos no capítulo II.

Não há indícios nos registros da CONTAG de que antes de 1971 os sindicatos de trabalhadores rurais tivessem realizado convênios com o FUNRURAL. As informações

disponíveis sugerem que nesse período os sindicatos de trabalhadores rurais concentraram suas energias políticas na exigência de regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, especialmente, no que se refere ao salário-mínimo, o registro do contrato na Carteira de Trabalho e em relação à proteção social, os benefícios pecuniários previstos.

4.2.1. A CONTAG do 2º ao 3º Congressos: insatisfação com o nível de cobertura do PRORURAL

O 2º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais foi realizado em Brasília/DF, em agosto de 1973, sob a presidência eleita após o fim da intervenção do regime militar na instituição e com o FUNRURAL regulamentado, por meio da Lei Complementar n. 11, de 15 de maio de 1971, que criou o PRORURAL.

Nas reivindicações do 2º Congresso da CONTAG podemos examinar, pelo menos, duas ordens de questões. A primeira diz respeito à demanda pela inscrição de benefícios no PRORURAL. Note-se que o artigo 2º da Lei que instituiu o PRORURAL estabeleceu como benefícios apenas aposentadoria por velhice e invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social.

As demandas em torno dos benefícios pecuniários eram: a) auxílio-doença no valor da aposentadoria por invalidez; b) auxílio-reclusão equivalente a 70% do valor da aposentadoria por velhice; c) auxílio natalidade e salário família ao trabalhador rural; d) auxílio-gestante, seis semanas antes e seis semanas depois do parto; e) auxílio-funeral no valor de um salário mínimo; f) aumento do valor da aposentadoria por velhice de 50% para 70% do salário mínimo. Tais reivindicações demonstravam, claramente, que na perspectiva da CONTAG, a regulamentação dos direitos previstos no FUNRURAL não satisfazia por completo os trabalhadores rurais. (ANEXO D)

A percepção sobre a necessidade de incorporação de outros benefícios tais como auxílio-doença, auxílio-reclusão, auxílio-natalidade, salário-família, e auxílio-gestante, deriva, por um lado, do efeito simbólico (SOUZA SANTOS, 1996) provocado pelos direitos já assegurados aos trabalhadores urbanos e, por outro, do fato de que alguns destes já terem sido objeto de discussão desde nos anos 1940 com o Estatuto da Lavoura Canavieira.

No discurso da CONTAG lançam-se luzes sobre o comparativo entre direitos assegurados para os urbanos e não para os rurais. Mantinha-se, dessa maneira, a lógica de reivindicativa de tratamento desigual entre os trabalhadores, que desde os anos 1950 fundamentava o discurso das organizações de trabalhadores rurais.

A segunda questão refere-se ao processo de funcionamento do Programa, seja em termos normativos, seja em termos da prática cotidiana, assim sintetizados: a) representantes do FUNRURAL deveriam ser escolhidos pelas Federação de Trabalhadores Rurais; b) simplificação do processo burocrático para acesso às aposentadorias; c) rodízio entre os diretores regionais do Fundo; c) reconhecimento da assinatura do presidente do sindicato para fins de validação de documentos dos agricultores; d) novas taxações para custeio do Fundo, tais como o uso de combustíveis e loterias esportivas; e) cancelamento de uma Circular do FUNRURAL que impedia a presença do representante sindical durante a entrevista do trabalhador pretendente à aposentadoria. (ANEXO D)

Essas reivindicações diziam respeito à operação efetiva do FUNRURAL. Isto é, à demanda de definição das fontes de financiamento que, ao juízo dos trabalhadores rurais, fossem eficazes na garantia dos benefícios a serem incorporados. Além da indicação de que determinadas formas de encaminhamento da legislação, na prática, suprimia possibilidades de alcance dos benefícios. Em outras palavras, era preciso excluir das regras determinadas práticas que impediam aos trabalhadores de terem acesso ao direito previdenciário.

As fontes de financiamento sugeridas para o custeio do FUNRURAL eram bastante variadas. Percentual aplicado aos combustíveis, percentuais aplicados à Contribuição Sindical, percentual sobre a arrecadação da Loteria Esportiva, e ainda, o aumento da taxa já prevista sobre os produtos agrícolas.

As reivindicações sobre mudanças na forma de implementação do FUNRURAL indicam como sua operação implicava em entraves para a incorporação dos trabalhadores ao regime de previdência. Estes procedimentos, tais como a solicitação de simplificação do processo burocrático, de eliminação das interferências de terceiros por intermédio do sistema de rodízio de diretores regionais do Fundo, bem como, o impedimento da presença de representantes do sindicato ou de membros da família do candidato a beneficiário durante o processo de entrevista, revelam formas cotidianas de restrição ao gozo pleno da legislação. Stolcke (1986, p. 231) argumenta que na década de 1970 “os proprietários rurais foram forçados a admitir que, afinal, haviam perdido parte de seu poder sobre o trabalho.” No entanto, a influência dos patrões nas instâncias de Estado criava mecanismos de impedimento e/ou dificuldades no acesso aos direitos previstos no ETR e no PRORURAL. A restrição da presença do representante do sindicato na entrevista realizada por técnicos do FUNRURAL é um desses mecanismos. É a entrevista que definirá as condições do trabalhador tornando-o apto ou não para receber os benefícios previstos no PRORURAL, principalmente, a aposentadoria. A posse de documentos relativos à terra, à venda de produtos, e mesmo de identificação pessoal, que poderiam diminuir o caráter definidor da entrevista, não era comum entre os trabalhadores rurais.

São os “mal-entendidos onde quase sempre o trabalhador sai prejudicado”, na verdade, produtos de uma nova gramática subjacente ao campo legal-normativo, que balizam a relação entre demandante, operadores da lei, e a real efetividade do direito. Trata-se de um processo de interpretações de situações vividas pelos trabalhadores rurais, à luz da legislação, onde os

códigos de comunicação conhecidos pelos agentes regionais do FUNRURAL, membros da comunidade de intérpretes (HABERMAS, 1997), estabeleceram uma relação de comunicação com o trabalhador rural, que por sua vez, desconheciam ou pouco conheciam a gramática do direito previdenciário.

Sigaud (1994) nos chama atenção para tal questão, quando da análise do processo de inserção dos trabalhadores e suas organizações na busca pela resolução jurídica dos conflitos trabalhistas. Informa que isso se constituía como “produto de um longo trabalho de construção social, uma figura dentre outras da regulação e da ruptura das relações entre o trabalhador e seu patrão” (Ibid, p.140-45).

Conforme a autora:

A partir da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, os dirigentes sindicais passam a investir na resolução jurídica dos conflitos. Para tanto, se fazem assessorar por advogados especialistas em Direito do Trabalho e começam a desenvolver um trabalho pedagógico junto aos trabalhadores, através de reuniões nos sindicatos, no sentido de divulgar os direitos trabalhistas. (SIGAUD, 1994, p. 142)

As experiências analisadas por Sigaud (1994) permitem observar que a criação dos direitos trabalhistas inaugurou para os trabalhadores rurais uma nova forma de encaminhamento e resolução das questões do mundo do trabalho. A normatização da Justiça engendrou a necessidade de aprendizado para a ação nesse campo. Essa aprendizagem implica a possibilidade da ampliação consciência dos direitos (LEFORT, 1987).

Entretanto, a aprendizagem é um processo, necessitando, por isso, tempo e investimento dos agentes mediadores. É em relação às perdas provocadas pelos procedimentos operativos do direito que a CONTAG interpelou o Estado, o FUNRURAL, com vistas à simplificação da gramática normativa e implementação efetiva da lei, ao mesmo tempo em que institucionalmente investirá no domínio da legislação, sobretudo, com a

incorporação de advogados nos seus quadros, e na assessoria direta ao trabalhador durante os processos jurídico-normativos.

Seis anos mais tarde, em maio de 1979, foi realizado o 3º Congresso da CONTAG. Passados nove anos da Lei Complementar nº 11, que criou o PRORURAL, as reivindicações da Confederação expressavam a baixa cobertura da previdência rural, a exigência de ampliação de direitos.

As comissões temáticas do evento também indicavam a importância que a discussão previdenciária estava assumindo do ponto de vista institucional. Quatro comissões compunham a estrutura de debates do Congresso: Previdência Social, Política Agrícola, Legislação Trabalhista, Questões Agrárias, respectivamente compostas por 203, 241, 285 e 313 membros. O número de componentes debatendo a temática de previdência indica a importância que esta questão adquire nos anos posteriores ao FUNRURAL. Se somarmos os membros, temos quase metade dos congressistas diretamente envolvidos no debate da regulamentação jurídica das relações de trabalho no campo.

Ao lado da questão agrária, temática mobilizadora histórica dos trabalhadores rurais, a implementação dos direitos trabalhistas e sociais instaurou-se como importante eixo organizador das reivindicações da principal instituição de representação política dos trabalhadores do campo. Vejamos, a seguir, as reivindicações relativas aos benefícios da previdência social, extraídas do Relatório do 3º Congresso da CONTAG:

1) BENEFÍCIOS PECUNIÁRIOS

Os benefícios hoje existentes não satisfazem às reivindicações e necessidades do homem do campo. Representam um início; uma pequena parcela daquilo a que tem direito.

Para se ter uma idéia da situação, é preciso comparar os benefícios destinados ao trabalhador rural com os do trabalhador da cidade.

[...]

(CONTAG, 1979)

No quadro 5, a seguir, visualiza-se uma comparação de benefícios, feita pela CONTAG, demonstrando a desigualdade previdenciária entre urbanos e rurais. Observa-se nas demandas neles expressas que, em consonância com o 2º Congresso, de 1973, que a CONTAG permanecia com a lógica reivindicativa de estabelecer comparação entre os direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e a situação desigual vivenciada pelos rurais, exigindo, dessa maneira, a indiferenciação ou a igualdade de tratamento. Este apelo constituirá a baliza das estratégias de luta da confederação nos anos 1970 e meados dos anos 1980.

Quadro 5 – Comparativo benefícios da previdência urbana *versus* rural, 1979.

| Benefícios da previdência urbana | Benefícios da previdência rural |
|--|---|
| <p><i>I) Quanto ao segurado</i></p> <p>a) auxílio-doença; b) aposentadoria por invalidez; c) aposentadoria por velhice; d) aposentadoria especial; e) aposentadoria por tempo de serviço; f) abono de permanência em serviço; g) auxílio-natalidade; h) salário-família; i) salário maternidade; j) pecúlio.</p> <p>II) Quanto ao dependente;</p> <p>a) pensão; b) auxílio-reclusão; c) auxílio-funeral; d) pecúlio;</p> | <p><i>I) Quanto ao segurado</i></p> <p>a) aposentadoria por velhice; b) aposentadoria por invalidez; c) auxílio-acidente;</p> <p>II) Quanto ao dependente;</p> <p>a) pensão; b) auxílio-funeral.</p> |

Fonte: CONTAG (1979)

A CONTAG reconhecia que o FUNRURAL representava um passo adiante, ainda que inicial, e suas reivindicações e proposições sobre os itens que compõem a cesta de benefícios, revelava o grau de restrição e o baixo alcance da previdência rural no final da década de 1970.

As reivindicações do 3º Congresso da CONTAG, de 1979 demonstravam, como já dito, a percepção dos trabalhadores rurais de que a previdência existente estaria muito distante

daquilo que eles demandavam. As principais demandas previdenciárias daquele Congresso foram: a) redução da idade mínima para aposentadoria por velhice dos homens de 65 anos para 55 anos e incorporação das mulheres como trabalhadoras rurais, com idade mínima de 50 anos; b) aposentadoria por invalidez deve aferir a incapacidade em relação às atividades rurais; c) que o valor dos benefícios pecuniários não seja inferior ao salário mínimo; d) o auxílio-funeral deveria ser no valor de dois salários mínimos; e) para os trabalhadores rurais assalariados a aposentadoria deveria ser proporcional à sua remuneração. (ANEXO E)

Nota-se que de 1973 para 1979 reivindica-se uma ampliação dos valores dos benefícios, verificados em relação à aposentadoria e ao auxílio-funeral. Em 1973 demandava-se 70% do salário mínimo, já em 1979 a luta era pela integralidade do valor. Todavia, a postura da CONTAG era tímida, como atesta o registro seguinte: “A luta dos trabalhadores rurais é pela igualdade com os trabalhadores urbanos. Mas, enquanto esta igualdade não for conquistada, reivindicam que os atuais valores dos benefícios sejam melhorados de acordo com as suas necessidades mínimas.” (CONTAG, 1979, p. 119-122). Embora solicitasse ao Estado a igualdade previdenciária entre rurais e urbanos, colocava sua demanda no plano do possível. Isto é, permitia ao Estado elaborar uma resposta a partir de suas próprias definições do que seriam as “necessidades mínimas”.

Brumer (2002) destaca que, no final dos anos 1970, com o início da abertura política do regime militar no país, intensificam-se as mobilizações dos trabalhadores rurais reivindicando a ampliação dos benefícios da previdência social. As demandas centravam-se, principalmente, na prestação de serviços médico-hospitalares, na incorporação das mulheres como seguradas, e contra o valor de meio salário mínimo para a aposentadoria.

Coradini (1988) chama a atenção para as bandeiras de luta relativas ao valor das aposentadorias. De acordo com o autor, frase “não somos meio homem para receber meio

salário mínimo”, ficou publicamente conhecida e expressava sinteticamente essa frente de luta.

Em relação aos direitos previdenciários das mulheres, Brumer (2002, p.16) identificou a força do movimento de mulheres trabalhadoras rurais, que começou “primeiramente como um movimento nacional de luta para o retorno da democracia no país e, em segundo lugar, como um movimento de luta pelos direitos das mulheres [...]”. A autora argumenta que essas movimentações eram vistas, já no início dos anos 1980, como estratégicas e configuravam-se em caravanas e encontros em Brasília/DF, envolvendo milhares de participantes.

De fato, no final da década de 1970 as reivindicações em torno dos direitos previdenciários se ampliaram em todo o país, destacando as lutas na região Sul. (CORADINI, 1988; BRUMER, 2002). Coradini (1988) afirma que no Rio Grande do Sul o tema da previdência social e da saúde dos trabalhadores rurais se intensificou a partir de 1976, por meio de lutas e manifestações públicas.

A CONTAG como confederação sindical que reunia representantes de trabalhadores de todos os entes federados e reconhecida pelo Estado como porta-voz nacional destes, tinha o papel de síntese e unificação das lutas no plano nacional. Dessa forma, as demandas apresentadas no quadro 5 são a expressão de como o movimento sindical de trabalhadores rurais colocava publicamente o tema da previdência social naquele período.

Dentre o conjunto daquelas reivindicações destaco o item relativo à aposentadoria por velhice. Seus critérios de acesso são reveladores da não efetividade do FUNRURAL naquele período. A Lei Complementar nº 11, de 27 de maio de 1971, instrumento base para regulamentação dos direitos de previdência rural, definia que a idade mínima para se aposentar por velhice seria de 65 anos. A reivindicação da CONTAG era a redução da mínima para 55 anos quando homem e que o direito da mulher fosse incorporado à legislação, sendo que para esta a idade seria de 50 anos.

A manutenção da idade mínima de 65 anos revelava um descompasso incrível em relação à expectativa de vida no mundo rural daquele período. Com efeito, somente uma parcela insignificativa da população rural seria potencialmente coberta pela aposentadoria por idade.

As tabelas 1, 2 e o quadro 6 seguintes demonstram o tamanho da população rural brasileira em 1970, especialmente, a porcentagem da população que seria alcançada pelos benefícios da previdência social.

A importância de analisar os dados do Censo de 1970 reside no fato de este ser o que antecede imediatamente a regulamentação do FUNRURAL e, por isso, se constituir como o referencial estatístico das organizações de trabalhadores para justificarem suas argumentações e reivindicações, ainda que tais dados não apareçam de modo explícito nos registros formais dos congressos. A avaliação feita pela CONTAG de que a aposentadoria por idade da maneira como estava não atingiria um contingente expressivo de trabalhadores, encontra baliza quando comparamos a população rural masculina com 65 anos ou mais com a população rural total ou com a população rural masculina com 50 anos ou mais.

Analisemos, então, o grau de cobertura da aposentadoria por idade. A população rural com mais de 50 anos, em 1970, representava apenas 9,7% da população total. Isso revela a baixa taxa de expectativa de vida no campo naquele período. Todavia, os potenciais beneficiários da aposentadoria por idade deveriam ter no ato do requerimento pelo menos 65 anos de idade e serem do sexo masculino. A população rural masculina com 65 anos ou mais representava apenas 15,06% daqueles 9,7%. Se compararmos com a população rural total os homens com 65 anos ou mais totalizavam 0,15%. Isto é, o alcance real do principal benefício da previdência social rural, a aposentadoria por idade, seria de no máximo 598.032 pessoas num universo de 41.037.586 habitantes do campo (IBGE, 1970).

Tabela 1 - População residente por situação do domicílio e por sexo, 1970.

| | Homens | Mulheres | Subtotal | % |
|--------|------------|------------|------------|------|
| Urbana | 25.237.847 | 26.859.413 | 52.097.260 | 56% |
| Rural | 21.089.403 | 19.948.183 | 41.037.586 | 44% |
| Total | 46.327.250 | 46.807.596 | 93.134.846 | 100% |

Fonte: IBGE, Censo 1970.

Tabela 2 - População residente por domicílio, sexo e faixa etária (maior ou igual a 50 anos), 1970.

| Faixa Etária | Urbana | | Rural | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| 50 a 64 anos | 2.021.567 | 2.202.991 | 1.545.480 | 1.294.475 |
| 65 ou mais anos | 800.831 | 1.016.377 | 598.032 | 531.481 |
| Subtotal | 2.822.398 | 3.219.368 | 2.143.512 | 1.825.956 |

Fonte: IBGE, Censo 1970.

Quadro 6 - Relação entre População Rural Total e População Rural Por Faixa Etária e Sexo

| | |
|---|--------|
| % população rural com 50 anos ou mais sobre população rural total | 9,70% |
| % população rural com 65 anos ou mais sobre a população rural total | 0,28% |
| :% população rural com 65 anos ou mais sobre a população rural com 50 anos ou mais | 28,00% |
| % população masculina rural com 65 anos ou mais sobre a população rural com 50 anos ou mais | 15,06% |
| % população masculina rural com 65 anos ou mais sobre a população rural total | 0,15% |

Fonte: IBGE, Censo 1970.

Os efeitos sócio-econômicos do FUNRURAL se relevariam pouco impactantes. A fala da CONTAG é reveladora de como os convênios para assistência médica e odontológica entre os sindicatos, de trabalhadores ou patronais, eram pouco eficientes. Mais ainda, havia um tratamento diferenciado entre trabalhador assalariado e “trabalhador rural produtor”. A gratuidade dos serviços de saúde era dispensada apenas aos assalariados, o trabalhador produtor pagava parte da assistência à saúde. Nas palavras da CONTAG:

A assistência médico-hospitalar prestada aos trabalhadores é de péssima qualidade. Não é nenhum exagero a afirmação de que o trabalhador rural é tratado como indigente.

O FUNRURAL entende que só os assalariados têm direito aos serviços de saúde gratuitamente, o trabalhador rural produtor é obrigado a pagar parte da assistência médica de que necessita. A solução é o estabelecimento de um sistema em que todos tenham direito aos serviços de saúde gratuitamente.

(CONTAG, 1979, p. 123-127)

Além da identificação de deficiência nos tratamentos disponibilizados pelos sindicatos por meio dos convênios com o FUNRURAL, podemos observar que a idéia expressa de que deveria-se ter no país “um sistema em que todos tenham direito aos serviços de saúde gratuitamente” está em consonância com o movimento geral da sociedade brasileira pela instituição de um regime público único de saúde.

De um modo geral, as lutas pela criação de um sistema unificado de saúde que se consolidará com a Constituição de 1988, expressavam a precariedade da questão no final dos anos 1970. Desse debate culminará a separação entre os benefícios pecuniários e a assistência à saúde, isto é, um sistema previdenciário e um sistema de saúde, independentes entre si.

A precariedade dos serviços públicos de saúde no país se tornou consenso entre intelectuais e políticos envolvidos com a reforma sanitária no início dos anos 1980, desembocando na criação do Sistema Único de Saúde. É nesse cenário que as demandas da CONTAG do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 se inserem e devem ser compreendidas.

É interessante observar que 38 anos após as definições do Estatuto da Lavoura Canavieira sobre assistência médica e social e 25 anos após a Carta de Direitos e Reivindicações apresentada pela ULTAB, a situação do campo, desenhada pela CONTAG, exprimia um quadro de profunda precariedade. Isto é, a idéia de que a legislação não poderia “ficar no papel como objeto de enfeite” remonta às reivindicações e denúncias dos trabalhadores rurais, visibilizadas pela ação da ULTAB e PCB nos anos 1950.

A assistência médica entre os trabalhadores rurais foi considerada, no período em questão, com grande importância, frequentemente fazendo parte de relatos sobre o abandono do trabalhador pelo patrão em momentos de doença e morte. O Jornal Terra Livre, como vimos no capítulo anterior, publicou várias dessas denúncias. Também entre os agentes mediadores, ainda que indiretamente nos discursos, esta temática era muito relevante. Por exemplo, nos Congressos do PCB e da ULTAB, ainda que a questão da saúde do trabalhador não fosse apresentada como item temático com o grau de importância dos direitos trabalhistas e, evidentemente, da reforma agrária, ela ganhava visibilidade nos relatos sobre a infraestrutura dos eventos, em termos de números de trabalhadores atendidos pelos médicos e dentistas mobilizados pela organização do congresso.

Na reivindicação sobre a assistência médica, o fato de que somente os trabalhadores assalariados eram contemplados gratuitamente, sendo que os demais careciam de custeio parcial dos tratamentos, revela uma seletividade do programa que nos remete ao argumento desenvolvido por Santos (1979) denominado cidadania regulada. A incorporação do trabalhador rural assalariado como beneficiário da assistência médica gratuita implica em reconhecer uma condição diferenciada de cidadania. Neste caso, os trabalhadores rurais não assalariados, em relação àqueles, são cidadãos de categoria inferior.

Mais ainda, a regulação restritiva da cidadania é algo que além de ser observada entre trabalhadores urbanos e rurais, e a literatura especializada ao tratar o tema da extensão de direitos a analisa, pode ser percebida entre categorias de trabalhadores rurais. Em outras palavras, o trabalhador autônomo, em regime de economia familiar, parceiro, dentre outros, em relação aos assalariados rurais tinham sua cidadania restringida. De fato, como bem definiu Santos (1979), o registro contratual em Carteira de Trabalho era o principal passaporte para os direitos sociais na cidade, mas também no campo.

Aliás, o processo de definição de quem deveria ou não ser considerado trabalhador rural pela legislação social, implicava, necessariamente, a classificação de quem seria objeto da ação das políticas e programas previstos na legislação social, por conseguinte, da sua amplitude ou alcance efetivo.

A regulamentação do funcionamento da assistência médica e social submeteu as ações assistenciais à “amplitude que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL e segundo as possibilidades locais.” Ora, as condições financeiras do FUNRURAL e a infraestrutura disponível nos locais, são, na verdade, a expressão da precariedade. Tal afirmativa presente na legislação significava dizer aos potenciais beneficiários, que embora tenham o direito ao benefício, as condições materiais existentes não permitiam a sua efetivação. E, ainda, a manutenção da precariedade tornou-se um condicionante imperativo para a inexistência ou não da assistência.

O artigo 30º da referida legislação reguladora do FUNRURAL estabelece que “o serviço social será executado mediante acordo ou convênio com entidades sindicais rurais de ambas as categorias e órgãos federais, estaduais, municipais [...]”. Somava-se à precariedade da infra-estrutura local, a amplitude institucional das possibilidades reais de sua execução. Ainda, era “vedada a execução direta pelo FUNRURAL”. Isso significou, na prática, a falta de assistência social, conforme denunciado pela CONTAG.

A literatura especializada (Medeiros, 1995; Novaes, 1997; Oliveira, 1989; Ricci, 1999), já destacou a importância do FUNRURAL para a estruturação de uma rede de assistência médico-odontológica nos sindicatos de trabalhadores rurais, bem como para a expansão do número destes nos anos 1970.

Dados do IBGE (apud Ricci, 1999) informam que, entre 1971 e 1980, foram fundados 1206 STRs em todo o país, cerca de 43% do total. Nesse mesmo período, foi regulamentado o

FUNRURAL- Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural⁶³. A partir de então, estabeleceu-se convênios entre tal Fundo e os sindicatos de trabalhadores rurais para a prestação de serviços de saúde à população rural, sobretudo aos associados dos sindicatos.

No ano de 1968 a malha sindical de trabalhadores rurais era composta por 11 federações estaduais e 632 sindicatos de base municipal. Decorridos 12 anos, isto é, em 1980, existiam 21 federações e 2.447 sindicatos. Ocorreu nesse período uma expansão do número de sindicatos em 387%. (Tabela 3).

Tabela 3 - Evolução da Malha Sindical de Trabalhadores Rurais no País

| Ano | Federações | STRs | Trabalhadores Sindicalizados |
|---------------|------------|-------|------------------------------|
| Antes de 1960 | - | 5 | s/i- |
| Até 1963 | 29 | 475 | s/i- |
| 1968 | 11 | 632 | s/i-- |
| 1973 | 18 | 1.582 | 2.110.774 |
| 1978 | 20 | 2.275 | 5.734.113 |
| 1980 | 21 | 2.447 | 6.898.527 |
| 1983 | 21 | 2.564 | 8.248.375 |
| 1984 | 22 | 2.626 | 9.000.789 |
| 1997 | 24 | 3.584 | s/i-- |
| 1991 | 23 | 3.196 | s/i-- |
| 2000 | 25 | 3.630 | 15.000.000 |

Fontes: Oliveira(1989) ; Barbosa (2002)

Em 1980 o número de sindicatos existentes representava cerca de 68% do total do ano 2000. Ou seja, esse é o período que se cria a malha ou a teia do movimento sindical de trabalhadores rurais no Brasil.

Para Ricci (1999), há um certo consenso entre a literatura especializada sobre sindicalismo rural no Brasil de que tal fenômeno pode ser explicado pela ação intervencionista estatal, através da criação do FUNRURAL e de todo o complexo de convênios e serviços prestados. Também, essa perspectiva sustenta que daí se configurou um perfil assistencialista dos dirigentes sindicais rurais. (RICCI, 1999; NOVAES, 1997) O interesse nosso não é a dinâmica de funcionamento do FUNRURAL atrelada à constituição de

⁶³ o FUNRURAL foi previsto pelo Estatuto do Trabalhador Rural, através da Lei 4.214 de 02/03/1963. Entretanto apenas em 1971, foi implementado com a promulgação da Lei Complementar nº 11/71.

uma prática sindical não combativa, cabe aqui apresentar outra possibilidade de leitura daquele momento. Não há dúvida nos dados apresentados no quadro anterior que há uma correlação estreita entre a implementação do FUNRURAL e a expansão da rede sindical no campo.

Pelo menos duas ordens de questões precisam ser consideradas. A primeira delas é a corrida pela sindicalização no campo a partir da Lei que a regulamentava em 1961. Isto é, as formas associativas de representação dos trabalhadores rurais foram se transformando em sindicatos e também estes eram criados em espaços onde aquelas não existiam. É uma consequência esperada da efetivação da legislação.

A outra tem a ver com o vetor de intensidade do processo de expansão sindical. Esta questão chama-nos a atenção para a percepção da literatura sobre o valor atribuído pelo movimento sindical ao tema da saúde e assistência social. A idéia de que os sindicatos foram cooptados pela política de assistência e previdência do Estado, nos parece sugerir uma análise que, por um lado, superestima a capacidade do Estado, e por outro, subestima a relação entre o movimento sindical e as lutas pelos direitos sociais.

Evidentemente, parcela importante do movimento sindical era classificada no interior do movimento pelas oposições sindicais como assistencialist e, comprometida com a reprodução da estrutura sindical e não com as lutas sociais. É fundamentalmente essa crítica que motivava a emergência e as ações das oposições sindicais.

Todavia, a questão da assistência médica e social era imperativa nas reivindicações das organizações de trabalhadores pela implementação da lei e pela inscrição de direitos, pelo menos, desde a década de 1940. Vimos isso com as discussões sobre a efetivação do Estatuto da Lavoura Canavieira. O Jornal Terra Livre, órgão de imprensa ligada ao PCB e a ULTAB, em várias matérias durante os anos 1950 e início dos 1960, enfatizou tal questão. Ao lado da análise sobre o problema da concentração fundiária e a alternativa da reforma agrária, da

implementação do salário mínimo e de outros direitos trabalhistas, a demanda por assistência à saúde e por direitos de previdência teve lugar de destaque.

Dessa maneira, devemos raciocinar sob a ótica de um movimento de dupla face. Isto é, de um lado, uma legislação social e de previdência instituída para, a conta-gotas, criar muito mais a expectativa de implementação do direito, do que a sua efetiva operação. Portanto, uma legislação que, em essência, cumpriria mais uma função simbólica do direito (LEFORT, 1987). Não podemos esquecer que no regime militar a repressão restringiu os direitos políticos, reprimindo formas públicas de manifestação da contrariedade. No entanto, como nota Stolcke (1986, p. 231) os trabalhadores rurais “não podiam ser privados de sua consciência quanto a seus novos direitos.”

A possibilidade de redução de aceleração da efetividade do direito se dava por meio de um aparato assistencial no interior dos sindicatos, fomentado pela política de Estado. O FUNRURAL operou por intermédio de uma rede de assistência montada pelo movimento sindical dos trabalhadores rurais por se constituir nos anos 1970, talvez, a maneira mais ágil de assegurar a realização daquele mínimo de direitos previsto na legislação. Esta agilidade derivava da restrição de direitos políticos que inibia a livre manifestação pelos direitos sociais somada aos estímulos do Estado por meio dos convênios com o FUNRURAL.

Não obstante, à oferta da assistência médico-ambulatorial pelos sindicatos acresciam-se as reivindicações pela ampliação do escopo da legislação. De acordo com Coradini (1988), no Rio Grande do Sul as reivindicações sobre a previdência rural passaram a ser temas de manifestações públicas a partir de 1976. Já no início dos anos 1980 as mobilizações de mulheres trabalhadoras rurais pela sua inclusão na previdência social envolviam “milhares de participantes e caravanas à Brasília (BRUMER, 2002, p.16)

Sustenta-se, aqui, que a precariedade das condições de assistência à saúde, a inexistência do serviço social e o efeito simbólico dos direitos sociais gerados a partir do

Estatuto da Lavoura Canavieira, constituíram-se como um imperativo para a ação sindical, tal como, a luta pela terra ou pelo salário-mínimo. Tornou-se uma temática inescapável aos sindicatos de trabalhadores ou de patrões.

É, sobretudo, em razão da importância histórica dada pelos trabalhadores rurais à questão da assistência médico-social e farmacêutica, e não apenas à força manipuladora do Estado, que o FUNRURAL adentrou os sindicatos. Criou-se com isso, um campo de possibilidades, que consorciava, simultaneamente, a operacionalização mínima de direitos aos trabalhadores com uma estratégia de expansão e fortalecimento institucional dos sindicatos.

Vejamos adiante informações que mensuram a dimensão dos direitos sociais, especialmente, as aposentadorias e pensões rurais em 1980, seis anos após o início de operação do FUNRURAL via PRORURAL.

Quadro 7 - Quantidade de benefícios previdenciários rurais mantidos, segundo os grupos de espécies, Dezembro/1980.

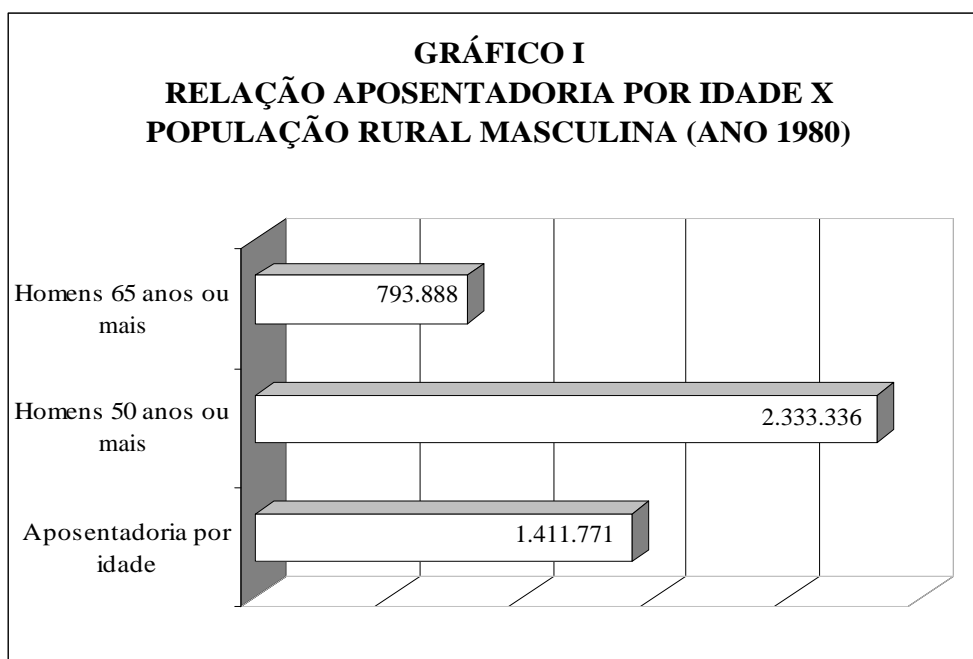
| Grupos de Espécies | Quantidade |
|----------------------------|------------|
| Aposentadorias..... | 1.616.277 |
| Tempo de Contribuição..... | - |
| Idade | 1.411.771 |
| Invalidez..... | 204.506 |
| Pensão por morte..... | 449.063 |

Fonte: DataPrev, 2006.

Analisemos o caso da aposentadoria por idade, benefício mais expressivo em quantidade. O exame de dados do Censo de 1980 permite observar informações pouco após a efetivação das aposentadorias e pensões do FUNRURAL que se verificou a partir de 1974. Nesse sentido, esses dados censitários são os mais próximos do período de funcionamento inicial do FUNRURAL/PRORURAL concernente aos benefícios pecuniários. Dessa maneira,

retrata com maior fidelidade o cenário demográfico da segunda metade dos anos 1970, possibilitando inferências sobre a cobertura previdenciária do FUNRURAL naquele período.

De acordo com o Quadro 7 e o Gráfico 1, a seguir, pode-se afirmar que as aposentadorias por idade atingiam a totalidade dos legalmente possíveis demandantes. Há uma diferença expressiva entre a população rural masculina com 65 anos ou mais e o número de benefícios mantidos no ano 1980. Isso sugere duas possibilidades não excludentes entre si. A primeira é a precariedade do Censo na zona rural naquele período o que levaria a distorções nas quantificações realizadas. A segunda, diz respeito à falta de documentação da população rural, muitas vezes adquiridas em função do processo de aposentadoria e às vésperas deste. Isso acarretaria determinados ajustes de data de nascimento em razão da aposentadoria, o que, por hipótese, produzia diferenciação entre a resposta dada ao agente do Censo e aquela registrada para fins de aposentadoria. Em outras palavras, havia uma cobertura real das aposentadorias por idade que incorporava parte da população rural masculina com menos de 65 anos.



Fontes: Censo IBGE, 1980.

Certamente, pelo menos dois fatores contribuíram para isso. A baixíssima taxa de cobertura da aposentadoria por idade em relação à população rural total, bem como a ação da malha sindical no campo em relação ao FUNRURAL.

A ação sindical concernente às questões previdenciárias, com toda sorte de dificuldades apresentadas pelos procedimentos exigidos pela burocracia do FUNRURAL, apontava para um grau de acesso importante dos potencialmente beneficiários. A estruturação dos sindicatos para assistência médico-social produziu efeitos de agregação de novos sócios, bem como de expansão do movimento sindical. Também as assessorias jurídicas, que se tornaram instâncias sindicais fundamentais no aprendizado da gramática jurídica (SIGAUD, 1994), tiveram papel importante na teia de ação política dos trabalhadores rurais diante da legislação trabalhista e social.

A despeito das afirmativas já amplamente conhecidas sobre o funcionamento do FUNRURAL e o envolvimento dos sindicatos, destacamos aqui a cobertura das aposentadorias por idade mantidas em 1980. Se ela pouco significava em relação ao conjunto da população do campo e, possivelmente, não gerava grandes impactos econômicos⁶⁴ em razão do seu valor, os dados demonstram um funcionamento, surpreendentemente eficaz, relativamente aos limites impostos pela legislação.

Outra questão importante que dará pistas para, no próximo capítulo entendermos a diferenciação previdenciária consolidada com a instituição do regime de segurados especiais na Constituição de 1988, é a ambigüidade existente na apresentação da demanda de previdência social feita pelo 3º Congresso da CONTAG.

Embora os trabalhadores rurais ali representados exigissem a ampliação de direitos sociais, traduzida como extensão de direitos urbanos ao campo ou incorporação dos rurais ao regime de previdência já existente para os trabalhadores da cidade, em relação à discussão

⁶⁴ Não há pesquisas que examinam os impactos econômicos do FUNRURAL/PRORURAL na renda das famílias rurais e/ou nas economias de pequenos municípios.

sobre a incorporação do FUNRURAL pelo recém criado Instituto Nacional de Previdência Social - INPS⁶⁵ evidenciava a percepção sobre a necessidade de tratamento específico aos trabalhadores do campo. Vejamos adiante um trecho extraído do relatório do 3º Congresso sobre tal evento.

8 - A UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Considerando que as classes rurais não foram consultadas quando da unificação com a previdência social urbana;

Considerando que a previdência social urbana, pelo elevado número de participantes que atende, transformou-se num sistema altamente centralizado;

Considerando que, em consequência disto, não vem desempenhando, a contento, as tarefas para as quais foi criado;

Considerando que a burocracia existente na previdência urbana prejudica o trabalhador rural que, vindo do interior, é obrigado a enfrentar filas enormes à espera do atendimento;

Considerando que a arrecadação oriunda do meio rural deve ser aplicada, integralmente, na prestação de serviços e concessão de benefícios aos trabalhadores rurais;

Proposições:

Que o movimento sindical dos trabalhadores rurais exija a total desvinculação do FUNRURAL, em toda a sua extensão e profundidade, da previdência social urbana, permanecendo, entretanto, como entidade autônoma, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social;

Que os trabalhadores rurais, por suas entidades sindicais, participem dos trabalhos de reestruturação do novo FUNRURAL;

Que o produto da arrecadação do FUNRURAL seja integralmente aplicado em benefício dos trabalhadores rurais.

(CONTAG, 1979, p. 134-135)

A exigência de total desvinculação do FUNRURAL em relação ao INPS estava assentada em dois tipos de argumentos: a percepção de que se constituía aumento dos dispêndios com burocracia para acesso aos benefícios e a idéia de autonomia de gestão e orçamento do FUNRURAL, estando este “integralmente” voltado para a população do campo.

Na verdade, subjacente ao argumento da CONTAG pode se perceber a idéia, já cristalizada entre os representantes políticos do mundo rural, da especificidade das relações de

⁶⁵ Criado em 1977, o INPS incorporou o FUNRURAL.

trabalho no campo, principalmente, entre os agricultores em regime de economia familiar, autônomos, parceiros, e outros. Essa tese, por razões distintas, já orientou discursos tanto dos patrões rurais, quanto dos trabalhadores rurais. A diluição das operações do FUNRURAL/PRORURAL num regime único de previdência não encontraria acolhida.

Tal assertiva revela, por suposto, pelo menos duas questões. Que o movimento sindical via na unificação da previdência riscos de perdas para os rurais, pois estes poderiam ser engolidos pelo sistema unificado, implicando retrocesso diante do histórico recente. E que também se viam, institucionalmente, com perda de espaço frente aos seus representados, ou seja, o distanciamento entre a mediação do STR e as agências do INPS nas cidades geraria um enfraquecimento das relações entre beneficiários do FUNRURAL e o sistema sindical rural, já bastante capilarizado e estruturado. Estas percepções vão influenciar a engenharia institucional de acesso aos benefícios previdenciários no pós-1988.

Por certo, o aprendizado político de relação com o FUNRURAL, bem como a estruturação dos sindicatos, permitida com os convênios entre estes e o Fundo, entrarão na contabilidade de riscos que envolveriam a unificação do sistema previdenciário. Todavia, o mais importante para a nossa análise é que essa reação negativa da CONTAG significará um passo adiante rumo à inscrição do regime especial para os rurais, garantido na Constituição de 1988. Nesse sentido, a defesa do FUNRURAL, que poderia parecer uma posição retrógrada, anti-universalização dos tratamentos jurídicos e contrária a toda argumentação da extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos aos rurais, é na verdade uma posição inovadora em direção à manutenção do desenho diferenciado da política previdenciária para o campo.

Os anos 1970 representaram para o sistema previdenciário rural o período de implementação, por intermédio do FUNRURAL/PRORURAL, da rede de assistência médico-social e dos benefícios típicos de seguridade social: aposentadoria, pensão, dentre outros. No entanto, esse processo foi visto sem atenção pelo patronato rural, e com protagonismo das

organizações de representação dos trabalhadores rurais. A rede previdenciária montada se revelou insuficiente, desigual, e recheada por mecanismos de seleção e morosidade frente à possibilidade de acesso aos benefícios. Entretanto, é a partir da base criada pela operacionalização do FUNRURAL/PRORURAL que se fundamentaram as reivindicações e demandas em torno da previdência no período de abertura democrática, início dos anos 1980 até a constituição de 1988.

4.2.2. As Oposições Sindicais e a CUT - Central Única dos Trabalhadores

Deve-se chamar a atenção para o fato de que no final dos anos 1970 e início nos anos 1980, com o processo de restauração de direitos políticos e a sinalização para o fim do regime militar, a prática sindical contaguiana (RICCI, 1999) foi alvo de intensas críticas e de perda de influência em parte dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, com a estruturação das “oposições sindicais” e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais, instância organizativa da Central Única dos Trabalhadores (MEDEIROS, 1993; FAVARETTO, 2001).

Conforme Medeiros (1993):

Algumas dessas oposições surgiram a partir de lutas por terra; outras, de lutas de pequenos produtores. Em que pese a enorme diversidade de situações concretas que geraram essas "oposições", o que as articulava era uma crítica às práticas da CONTAG, em especial no que se refere à condução das lutas por terra. (MEDEIROS, 1993, p.28)

As oposições sindicais tinham forte relação, na origem, com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Derivou delas a criação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais – DNTR/CUT (MEDEIROS, 1993). Questionavam a prática sindical da CONTAG, tida pelas Oposições como centradas no legalismo em relação à reforma agrária e na defesa da legislação social e previdenciária, sendo esta, indicadora de conservadorismo e

assistencialismo. O aparato ambulatorial existente nos sindicatos destinado ao atendimento odontológico e os convênios para assistência médica, oriundos do FUNRURAL/PRORURAL, eram vistos como a prova material do assistencialismo Contaguiano, um modelo sindical a ser negado⁶⁶. Elas criticavam a valorização da ação previdenciária no interior dos sindicatos, denominavam esta prática de sindicalismo assistencialista.

Em 1981 foi realizado o CONCLAMA - Conclamação para Participação na Primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora, que apresentava como bandeiras de luta: a) pela estabilidade no emprego; b) contra o desemprego e a redução da jornada de trabalho com redução de salários; c) contra a política recessiva do governo e dos patrões; d) pela unidade dos trabalhadores do campo e da cidade; e) pela reforma agrária, pela realização do 1º CONCLAT. Embora sua convocatória não tratasse da temática previdenciária rural, o CONCLAMA chamava a atenção para a “unidade dos trabalhadores do campo e da cidade”. Esta perspectiva já anunciava a maneira que se adotaria na CONCLAT de exigir do Estado o tratamento previdenciário igualitário entre trabalhadores urbanos e rurais. Isto é, além da unidade nas lutas, a unidade nos direitos.

Ainda em 1981, a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora-CONCLAT teve os seguintes eixos organizadores das “Resoluções”: a) Direito do Trabalho; b) Sindicalismo; c) Saúde e Previdência Social; d) Política Salarial; e) Política Econômica; f) Reforma Agrária; g) Problemas Nacionais. No item II das resoluções relativas à Saúde e Previdência Social, as reivindicações em torno da Previdência Rural foram assim definidas:

II - Previdência Social Rural

1. Que nenhum benefício da Previdência Social Rural seja inferior ao valor do maior salário mínimo vigente no Brasil.
2. Aposentadoria por velhice

⁶⁶. Favaretto (2003, p. 41) afirma que com as oposições sindicais “estava em gestação um novo projeto político-sindical, que reunia elementos que comporiam o conteúdo e a forma para as oposições sindicais, e que estão na raiz do novo sindicalismo no campo”.

a) Alteração da legislação em vigor, a fim de conceder aos trabalhadores rurais a aposentadoria por velhice aos 55 anos de idade, quando homem, e aos 50 quando mulher.

b) Que a aposentadoria por velhice seja concedida à mulher ou companheira do trabalhador rural, bastando comprovação da atividade rural, mesmo que em atividade de conjunto familiar.

3. Aposentadoria por invalidez

a) Que a incapacidade para o trabalho seja verificada em relação a qualquer atividade, como no sistema vigente.

b) Que seja estendida referida aposentadoria por invalidez à mulher ou companheira do trabalhador rural.

4. Aposentadoria por tempo de serviço

a) Seja criada a aposentadoria por tempo de serviço com a exigência de 35 anos de serviço, para o homem, e 25 anos para a mulher.

b) Não seja fixado nenhum limite de idade para a concessão do benefício.

5. Pensão por morte

Seja estendido este benefício à viúva do trabalhador rural, quando for o caso, aos filhos daquele que tenha falecido anteriormente à vigência da Lei Complementar n. 11.

6. Auxílio-funeral

Que este auxílio seja devido por morte de qualquer membro da família e não só por morte do trabalhador rural e sua mulher.

7. Auxílio-doença e demais benefícios

Criação de benefício de auxílio-doença ao trabalhador rural, bem como extensão de benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos tais como: auxílio-natalidade, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão. (CONCLAMA, 1981, p. 22)

As reivindicações apresentadas pelas resoluções da CONCLAMA em 1981, conforme acima, não diferiam em conteúdo, daquelas apresentadas pela CONTAG. Defendia que as aposentadorias não podiam ter o valor inferior ao salário mínimo; o direito da mulher à aposentadoria, com uma redução da idade mínima para aposentadoria por velhice, 55 anos para homem e 50 para mulheres. Além disso, reivindicavam alteração no acesso à pensão por morte, bem como os auxílios funeral, doença, dentre outros. Merece destaque a proposta da CONCLAMA de criação da aposentadoria por tempo de serviço. Ela se alinhava com a reivindicação da CONTAG, chamada de equivalência entre o valor da remuneração e da aposentadoria para os trabalhadores assalariados. Porém, se afirmava de maneira mais

objetiva, pois sugeria aos trabalhadores rurais assalariados a criação de um regime contributivo compulsório já experimentado pelos urbanos.

Embora o conteúdo das demandas fosse convergente, a diferença estaria na forma de encaminhamento destas. Isto é, na maneira como as reivindicações seriam apresentadas ao Estado. Da CONCLAMA originou-se a CUT, criada em 1983. A Central Única dos Trabalhadores definia estrategicamente seus enfrentamentos e mobilizações, denominando-os de Plano de Lutas/Formas de Lutas.

Um traço característico da CUT, naquele momento, eram as mobilizações de trabalhadores em manifestações públicas e as greves. Favaretto (2001, p. 46) sustenta que uma forte crítica social de inspiração socialista, a crítica a um “modelo organizativo rígido e restritivo”, a “oposição ao Estado e ao patronato” e a “mobilização como forma de encaminhamento dos conflitos”, constituíam os “principais referenciais do projeto políticos do novo sindicalismo”.

Quando da realização do 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora, em 1983, a temática da previdência social rural não foi tratada como item específico no Plano de Lutas. Esta foi tratada como item 18 e 22 das Resoluções sobre a Reforma Agrária, da seguinte forma:

Luta Pela Reforma Agrária

[...]

18 – Pela equiparação dos benefícios da Previdência Social entre trabalhadores rurais e urbanos, respeitadas as características próprias das condições de trabalho e custeio, com reconhecimento do trabalho especialmente do jovem e da mulher camponesa, conforme projeto dos trabalhadores;

[...]

22 – Desvinculação do serviço de assistência médica do Funrural do sindicato de trabalhadores rurais. O governo é quem deve manter, por sua conta e em seus prédios, estes serviços, dos quais não abrimos mão.

[...]

(CONCLAT, 1983, p. 9)

A escolha de bandeiras de luta unificadas foi um traço característico do novo sindicalismo no campo. (FAVARETTO, 2001). O 1º CONCLAT traduziu a luta pela Previdência Social, bem como, as alterações na vinculação da assistência os médicos do FUNRURAL com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, na grande bandeira da reforma agrária. Não abrindo mão da luta pelos direitos sociais, a CONCLAT reserva a esta o lugar em uma bandeira nobre, identificada com a crítica de inspiração socialista; negando o destaque dado pela 1ª Conferência que poderia indicar demasiado realce a uma luta de caráter assistencialista.

Manteve-se no primeiro CONCLAT - Congresso da CUT, realizado em 1984, a mesma perspectiva adotada no 1º CONCLAT, isto é, a Central expressa sua demanda pela previdência social rural, no item relativo às Resoluções sobre a Questão Agrária, definindo: “A CUT deve lutar por direitos trabalhistas e previdenciários para todos os trabalhadores rurais, inclusive carteira assinada”. (CUT, 1984, p. 24).

Todavia, no 2º e 3º Congressos, realizados, respectivamente, em 1986 e 1988 a CUT definiu com clareza sua posição sobre a previdência social rural. Recuperou as idéias desenvolvidas pelas oposições sindicais e expressadas no 1º CONCLAT de crítica ao sindicalismo assistencialista. Dessa maneira, no Congresso de criação da CUT, reiterou-se o papel do Estado na promoção da seguridade social, afirmando que “o governo é quem deve manter, por sua conta e em seus prédios, estes serviços, dos quais não abrimos mão”. (CONCLAT, 1983, p. 9)

Nas resoluções do 2º Congresso a CUT defende no item “A Luta da CUT pela participação dos trabalhadores na Constituinte”, o “direito à previdência para todos os segmentos da sociedade, com garantia de níveis mínimos de benefícios, decididos a partir da participação e controle dos trabalhadores e mediante contribuição da União, dos empregados e empregadores.” (CUT, 1986, p. 24).

É no 3º Congresso das CUT, em 1988, que a posição da CUT fica ainda mais evidente:

A CUT E A LUTA NO CAMPO

Em defesa dos interesses do povo rural

Saúde e Previdência no Campo

Os trabalhadores rurais sempre estiveram à margem dos serviços de saúde e previdência social que o Estado tem obrigação de oferecer para toda a população e em particular para os trabalhadores. Não podemos aceitar que os sindicatos se confundam com o FUNRURAL, nem com seus péssimos serviços, quando existem. Diante disso o 3º CONCUR propõe lutar pela implantação de um sistema único de saúde, estatizado, gratuito e descentralizado, que garanta todo o atendimento médico, dentário, ambulatorial hospitalar, com fornecimento gratuito de remédios para os trabalhadores rurais. E lutar para que os benefícios da Previdência Social como auxílio-doença e por acidente de trabalho, aposentadoria, sejam pagos aos homens e mulheres do campo de acordo com o Piso Nacional Unificado e atualizado mensalmente.

(CUT, 1988, p. 60-61)

Deslocado da esfera da Reforma Agrária ou da Questão Agrária, a temática previdenciária no campo se inseria na bandeira “A CUT e as Lutas no Campo”, em item específico, Saúde e Previdência no Campo. Reafirmando a crítica à forma dos convênios entre o FUNRURAL e os Sindicatos a CUT reivindicava o tratamento igualitário entre rurais e urbanos, seja no plano da assistência médica no âmbito do Sistema Único de Saúde, seja em termos de benefícios pecuniários.

Diferentemente da CONTAG, a CUT não afirmava a necessidade de tratamento previdenciário diferenciado em relação aos trabalhadores rurais. A perspectiva contaguiana é de reformulação universalizante do PRORURAL/FUNRURAL, na medida em que demandava a incorporação das mulheres, de novos pecúnios, do piso de um salário mínimo, ao mesmo tempo, mantendo o regime não contributivo que lhe é característico. A perspectiva cutista era de uma universalização ampla que trate de maneira igualitária trabalhadores rurais

e urbanos. Isto é, o regime diferenciado não contributivo não era a questão central para a CUT/DNTR⁶⁷.

4.2.3. O Patronato Rural: o PRORURAL como potencialização da ação sindical

Os efeitos do PRORURAL na estruturação dos sindicatos de trabalhadores rurais e a instituição de uma prática sindical fortemente influenciada pela assistência social, já é amplamente conhecida e discutida pela literatura (MEDEIROS, 1989; NOVAES, 1997). Vimos no item anterior que a CONTAG se ocupou nos anos 1970 e início dos 1980 em, por um lado, denunciar a precariedade do Programa em termos do valor e cobertura dos benefícios pecuniários, e por outro, potencializar a malha sindical a partir dos convênios com o FUNRURAL/PRORURAL. Todavia, se a lei assegurava que tanto os sindicatos de trabalhadores quanto os patronais poderiam se equipar e estabelecer convênios para a prestação de serviços, carece indagarmos como o patronato reagiu à regulamentação do Fundo no período em questão.

Se a CONTAG era a instituição legitimada pelo Estado como a porta-voz dos trabalhadores, a CNA, originária da CRB, era assim tratada em relação às reivindicações do patronato. Isto é, as demandas relativas ao mundo do trabalho deveriam ser canalizadas para as instituições de representação sindical.

Dessa maneira, à SNA e SRB couberam as discussões sobre a modernização da agropecuária em curso já desde, pelo menos, os anos 1940/1950 e que se intensificou com o regime militar e a opção, por exemplo, pela constituição dos complexos agroindustriais⁶⁸. A

⁶⁷ O regime diferenciado não contributivo era característica distintiva do FUNRURAL/PRORURAL. A crítica à maneira como o Fundo estruturou os sindicatos para a assistência médica e odontológica, e uma leitura daí derivada, de uma conseqüente prática sindical assistencialista, afastou a CUT de uma leitura sobre o regime diferenciado que o colocasse no centro das reivindicações sobre a previdência no campo.

⁶⁸ Cf. Delgado (1985) sobre a formação do Complexo Agroindustrial Brasileiro entre 1964 e 1985.

SRB nos anos 1970 se ocupou em denunciar o custo fiscal e trabalhista da legislação social⁶⁹, bem como, a inadequação das leis, consideradas próprias do mundo urbano industrial. Todavia, derrotada em suas posições, a SRB já 1964 dava sinais de que, de alguma forma, precisaria se adaptar à legislação corrente⁷⁰. As discussões em torno da incorporação de tecnologia moto-mecanizada, também é central para a SRB nos anos 1960 e 1970.

Podemos observar que nas edições entre 1964 e 1985/1988 da revista *A Lavoura* não há matérias discutindo a temática previdenciária. Estas se circunscreviam à identificação de práticas e tecnologias consideradas a expressão da modernidade agrícola e divulgação das mesmas. Assim como a SRB, a SNA também perdeu espaço como representante dos interesses políticos dos patrões rurais. É no campo da difusão de tecnologias que se concentraram os esforços da SRB e SNA naquele período.

Todavia é em *A Gleba*, da CNA, que encontraremos sinais que permitem afirmar que o sentido dado pelo patronato rural ao PRORURAL. Mas, antes de examinarmos os indícios presentes em *A Gleba* é necessário refletir sobre a categorização profissional no mundo rural.

No mundo do trabalho urbano, onde na carteira profissional se registra a qual categoria o trabalhador pertence e por consequência a sindicalização por ramo profissional, o quadro de disputa de base associativa é menos nebuloso do que entre os rurais. Em relação aos rurais, o registro em Carteira facilita a distinção entre filiação patronal ou em sindicatos de trabalhadores. Todavia, é entre os agricultores caracterizados como parceiro, meeiro, arrendatário, colono, morador, pequeno produtor, agricultor em regime de economia familiar,

⁶⁹ Em fevereiro de 1967, a revista *A RURAL* publica matéria intitulada “Previdência e Trabalhador Rural”, que afirmava: “De nada vale a instituição de um sistema pomposo de previdência social se não existirem recursos suficientes para o seu custeio. Esses recursos não devem resultar de uma sobrecarga imposta à economia agropecuária.” (*A RURAL*, ano 47, fevereiro/1967, n. 540, p. 9)

⁷⁰ Ressalte-se que com o Golpe Militar de 1964, as forças conservadoras se vêem num terreno mais propício à acomodação de seus interesses. A SRB foi uma das promotoras do conhecido evento “Marcha da família, com Deus, pela Liberdade” que procurou demonstrar para a sociedade o descontentamento com o Governo Goulart, logo substituído, por golpe, pelo Regime Militar. Em setembro de 1964, *A RURAL* publica matéria intitulada “Campo de Aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural” que instrui aos leitores como redigir um contrato de trabalho.

categorizações utilizadas à época, que tal distinção se revelava mais complexa. Entretanto, se para os direitos clássicos do trabalho, como salário-mínimo, férias, décimo-terceiro salário, dentre outros, a diferenciação é essencial; para a assistência à saúde ou médico-social esta não se fazia imperativa. Em outras palavras, o FUNRURAL/PRORURAL assegurava aos convênios estabelecidos com os sindicatos a possibilidade de atendimento dessa diversidade de situações de trabalho. Além disso, para efeito previdenciário os não assalariados eram considerados segurados do FUNRURAL.

Havia então entre os sindicatos patronais e de trabalhadores uma disputa por categorização que envolvia os agricultores. Estes poderiam estar filiados no sindicato rural ou de trabalhadores rurais que não influenciava o direito ao atendimento médico-social patrocinado pelos convênios com o FUNRURAL⁷¹.

Somente no ano 1971 a CNA publicou matérias sobre a relação entre o FUNRURAL e os sindicatos patronais em quatro edições do periódico mensal A Gleba. Informavam sobre os convênios com o Fundo e sua importância para o fortalecimento dos sindicatos. Também monitoravam o número de sindicatos rurais criados, bem como o de associações rurais transformadas nestes. (ANEXO C)

A postura do patronato rural em relação ao FUNRURAL/PRORURAL é clara nas matérias publicadas na revista A Gleba. Foi criada no periódico uma sessão denominada “Sindicalismo em Marcha”, que além de contabilizar a criação de sindicatos rurais, informava aos associados, dentre outros temas, a assistência médico-social por meio dos convênios com o FUNRURAL/PRORURAL. Isto é, o Fundo era visto como uma espécie de parceiro dos sindicatos visando à ampliação de seu escopo assistencial.

A intensidade de tratamento do tema, presente nas edições de Janeiro, Abril, Junho e Setembro do ano 1971, demonstra a importância da questão no âmbito da ação sindical

⁷¹ Em relação aos benefícios pecuniários o pertencimento ao sindicato de trabalhadores rurais sinalizava que o candidato à cobertura previdenciária possuía as condições mínimas exigidas, principalmente, a prestação de serviços a empregador mediante salário em dinheiro ou in natura.

patronal. A criação do PRORURAL foi tratada como a possibilidade dos sindicatos ampliarem a assistência aos seus associados. Mais ainda, essa ampliação proporcionada pelos convênios com o FUNRURAL/PRORURAL, indicava também entre os sindicatos patronais, uma possibilidade de aumento da ação sindical e do quadro de associados. Em outras palavras, os convênios com o Fundo potencializavam os sindicatos rurais na disputa de base política entre estes e os sindicatos de trabalhadores rurais.

Outra questão que merece destaque, mas que não se apresenta como uma grande novidade,⁷² é o estreitamento de relações entre os quadros dirigentes do FUNRURAL e os sindicatos patronais. Por exemplo, a matéria publicada na revista GLEBA de setembro/1971 informa claramente que o detalhamento das condições para os convênios entre os sindicatos e o Fundo foi fornecido pelo Dr. Líbero Massari, então presidente da Comissão Diretora do FUNRURAL.

Assim como a evolução da malha sindical de trabalhadores rurais nos indica uma forte relação entre a criação do PRORURAL e a expansão geométrica do número de STRs, certamente a criação de sindicatos patronais nos anos 1970 também sofreu forte impulso dos convênios com o Fundo. Também indicativo dessa relação é o fato de que quem acompanhava os processos de sindicalização, monitorando os processos formais de criação de sindicatos era o denominado “Departamento de Organização e Assistência Rural”. A assistência médico-social, por meio dos convênios com o FUNRURAL/PRORURAL estava diretamente ligada ao acompanhamento realizado pela CNA do incremento da malha sindical patronal.

O FUNRURAL/PRORURAL agradou o patronato rural, quer pela estruturação do aparato sindical, bem visto pela CRB/CNA, quer pelo baixo grau de oneração da folha de salários pagos pelos empregadores rurais, graças à cobertura dos benefícios pecuniários e ao

⁷² Digo isso, pois é amplo conhecimento o alinhamento entre o patronato rural brasileiro e os governos do regime militar. Essa relação de proximidade entre os sindicatos patronais e os dirigentes do FUNRURAL contribui para explicar o fato de estes já realizarem convênios com o Fundo antes da sua regulamentação ocorrida em 1971.

financiamento do Fundo feito pelos cofres do Estado, forma apreciada pela Sociedade Rural Brasileira.

Certamente, tal convergência associada ao interesse da CONTAG em manter o regime não contributivo criaram um ambiente propício à instituição do Regime de Segurados Especiais pela Constituição de 1988.

As discussões dos projetos em Comissão de Previdência da Constituinte, e a instituição do regime de segurados especiais rurais, bem como suas implicações socioeconômicas e paradigmáticas, são objetos de discussão do próximo capítulo deste estudo.

CAPÍTULO V

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME DE SEGURADOS ESPECIAIS

O presente capítulo aborda a instituição do regime de segurados especiais a partir da definição constitucional em 1988, de que os agricultores em regime de economia familiar, garimpeiros e pescadores artesanais, homens e mulheres, seriam beneficiários da previdência social, de maneira não contributiva e com um salário mínimo de piso para as prestações. Os efeitos socioeconômicos das aposentadorias e pensões, amplamente tratados por Delgado (1999; 2000), são recuperados com vistas à compreensão da dimensão desse fenômeno, bem como, ao entendimento de sua legitimação social em tempos de reforma do Estado e da previdência na América Latina.

Não se pode entender a ampliação do escopo dos direitos trabalhistas e sociais assegurado com a Constituição de 1988, sem observar o contexto de abertura política com restauração de direitos políticos, vivenciado desde os últimos anos da década de 1970, e intensificado no início dos anos 1980. O movimento⁷³ pelas “Diretas Já”, que reivindicava eleições diretas na transição do regime militar para a democracia, é um exemplo de expressão do sentimento e da prática das lutas sociais daquele momento⁷⁴. As greves do ABC Paulista viraram símbolo da prática sindical que se inaugurava sob o desígnio de novo sindicalismo. “A criação das centrais sindicais e a explosão no número de greves” caracterizam esse momento (FAVARETTO, 2003, p. 49).

⁷³ Este termo é aqui utilizado apenas para expressar o conjunto de manifestações públicas que demandavam eleições diretas, especialmente, para presidente da república. Todavia, para uma conceituação de movimentos sociais, confira ALEXANDER (1998).

⁷⁴ Evidentemente a luta pela eleição direta não reduz a multiplicidade de movimentos e reivindicações característicos dos anos 1980. Sobre isso confira WARREN-SCHERER & KRISCHKE (1987).

No campo, as lutas sociais também se publicizavam por meio de manifestações públicas e greves. Medeiros (1989) em análise sobre as lutas dos trabalhadores rurais na Nova República argumenta que:

Se a luta pela terra ganhou novos contornos e espaços públicos na chamada “transição democrática”, nem por isso ela foi a única forma de expressão das demandas dos trabalhadores rurais. Greves, manifestações dos pequenos produtores por melhores preços também foram constantes, reafirmando a diversidade de questões que eram colocadas à luz pelas lutas dos trabalhadores. (MEDEIROS, 1989, p. 198) (grifo da autora)

Em 1984 a CONTAG publicou em seu periódico “O Trabalhador Rural” matéria sobre as greves no Nordeste:

As Greves Vitoriosas no Nordeste
Canavieiros de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba asseguram salário unificado, tabela de tarefas, aplicação da lei do sítio, salário-família e estabilidade para o delegado sindical.

[...]

As campanhas salariais dos 410 mil canavieiros de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba foram plenamente vitoriosas.

[...]

As campanhas salariais de 1984 refletiram, certamente, o momento político que estamos vivendo. A inegável vontade de participar da luta por melhores dias acabou por transformar essas campanhas em surpreendentes e grandiosas manifestações coletivas [...]

(O TRABALHADOR RURAL, ano 6, set/out-1984, n. 29, p. 01)

O trecho acima citado revela o clima⁷⁵ sob o qual ocorrerá o 4º Congresso da CONTAG no ano seguinte. Medeiros (1989, p. 199) salienta que “no mesmo momento em que se realizava o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, ocorria em São Paulo uma greve envolvendo cerca de oitenta mil trabalhadores volantes cortadores de cana e apanhadores de laranja de 28 municípios”. A autora também chama a atenção para as mobilizações de pequenos agricultores na região sul do país que protestavam contra as altas taxas de juros e pediam moratória de dívidas agrícolas geradas com a perda de safra em razão

⁷⁵ Deve-se ater para o fato, destacado por MEDEIROS (1989, p. 199), de que o Estado “tratou as greves como ‘caso de polícia’. A polícia militar dissolveu piquetes à força, invadiu casas, espancou e prendeu trabalhadores”. Ressalte-se que o cenário de recuperação de direitos políticos do período de transição para a democracia, não era de tolerância às greves e manifestação públicas, ao contrário o Estado agia de forma a reprimir tais ações.

da seca. Também as ocupações de terras, as manifestações dos atingidos por barragens, dentre outros, comporam o cenário de lutas do período⁷⁶.

Coradini (1988) e Brumer (2002) já destacaram que a demanda por previdência se tornara no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 uma importante bandeira de luta do movimento sindical, mobilizando trabalhadores e trabalhadoras rurais de vários estados do Brasil. Com grande força inicial no Rio Grande do Sul, rapidamente, se espalhou pelo país, concentrando manifestações em Brasília/DF.

É nesse contexto que se realizou o 4º Congresso da CONTAG, em Brasília, no período de 25 a 30 de maio de 1985, início do governo Sarney e à porta da constituinte 1987/1988. As temáticas constituintes da pauta do Congresso eram: 1) Sindicalismo; 2) Problemas Nacionais; 3) Questões Agrárias; 4) Política Agrícola; 5) Questões Trabalhistas; 6) Previdência Social Rural. Destacava-se a presença do então Presidente da República e a centralidade da discussão era em torno da proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA. A palavra de ordem do plenário no momento de lançamento do PNRA, conforme destacado nos Anais do 4º Congresso, era “Reforma Agrária, Já!”⁷⁷. Todavia, o tema da previdência foi elemento importante da discussão.

Incorporado pelo INPS, o FUNRURAL deixava de ser objeto de reivindicação⁷⁸ no 4º Congresso da CONTAG. O aperfeiçoamento de sua operação, tônica dos anos 1970, saía de cena e a questão central passava a ser a reformulação da previdência social rural. A Carta de princípios do 4º Congresso afirmava que “uma nova política previdenciária exige, dentre outras medidas, a extensão aos trabalhadores rurais do regime da previdência e assistência social urbana, bem como da legislação do seguro de acidentes do trabalho”.

⁷⁶ Sobre a diversidade de lutas dos trabalhadores rurais nos anos 1980, confira: GRZYBOWSKI, Cândido. *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1990

⁷⁷ Para uma discussão sobre a reforma agrária na Nova República, confira MEDEIROS (2002)

⁷⁸ Também a CUT, no 1º Congresso, em 1984, já sinalizava para uma visão de previdência universalizante entre trabalhadores rurais e urbanos.

O descarte do FUNRURAL transformou a reivindicação da CONTAG, nos anos 1980, numa retomada da demanda de extensão aos rurais da previdência e assistência social já experimentada pelos urbanos. Dessa maneira, apresentou ao Estado um anteprojeto de Lei Complementar, elaborado pelo movimento sindical de trabalhadores rurais. O ANEXO F demonstra como a demanda previdenciária foi tratada pelo 4º Congresso da CONTAG.

Nesse anteprojeto de lei complementar, discutido durante o 4º Congresso e apresentado ao Executivo como a síntese das reivindicações sobre previdência e assistência social, deve-se destacar quatro pontos essenciais. O primeiro diz respeito aos benefícios; constata-se uma grande ampliação destes em relação ao já experimentados pelos rurais a partir do FUNRURAL.

Aparecendo como primeiro artigo do projeto de Lei, a definição dos benefícios de caráter pecuniário, destacava a importância dada pela CONTAG à necessidade do texto legal indicar com clareza os direitos previdenciários. Dessa maneira, procurava-se proteger os trabalhadores rurais de interpretações ambíguas da lei, já experimentadas no cotidiano de implementação do FUNRURAL. Em seguida, vinha a incorporação da mulher equiparando-a à condição de trabalhadora rural, ainda que, na redação do anteprojeto, utilizasse o termo esposa, companheira que trabalhe em regime de economia familiar, significava a possibilidade de aposentadoria para a mulher. Destaca-se, também, a diferenciação de idade mínima entre homem e mulher para acesso à aposentadoria. Como afirmado por Brumer (2002), as mobilizações das mulheres nos anos 1970 e 1980 tornaram imperativa a incorporação destas aos direitos trabalhistas sociais.

O artigo 2º ao imprimir a idéia de que “independente de contribuição direta” os trabalhadores rurais fariam jus aos benefícios previstos, o projeto de lei garantia o princípio não-contributivo universalizante, já consagrado com o FUNRURAL. Decorre daí, a multiplicidade de fontes de arrecadação sugerida para o custeio da previdência. Cabe ressaltar

aqui, a afirmativa de que em não sendo suficiente a arrecadação prevista à União compete à complementação financeira necessária para a garantia dos benefícios⁷⁹

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

Por fim, o artigo 6º recuperava as discussões sobre a definição de trabalhador rural precedentes ao Estatuto do Trabalhador Rural. Propunha incorporar à categoria trabalhador rural “o produtor, proprietário ou não sem empregado, que exerça atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família e exercido em condições de mútua dependência e colaboração”. Em outras palavras, a definição do trabalhador rural que durante décadas informou o debate sobre o grau de cobertura da legislação trabalhista e social era novamente apresentada. Como vimos, a incorporação desse segmento à categoria de trabalhador rural tinha implicações para a histórica disputa de base política entre CONTAG e CNA. Para a CONTAG essa possibilidade de definição constitucional seria um grande passo adiante nessa disputa.

Isso nos permite afirmar que durante todo o funcionamento do sistema FUNRURAL/PRORURAL a categorização legal desse segmento como não trabalhadores rurais, mas agricultores segurados previdenciários, não era condição satisfatória para a

⁷⁹ Deriva deste princípio a lógica redistributiva subjacente ao regime de segurados especiais rurais vigente pós-1988. Não esqueçamos que este caráter previdenciário afirmado pela regulamentação da Constituição de 1988, tem origem, pelo menos, nas demandas apresentadas pelo deputado Fernando Ferrari nos anos 1950/1960.(FERRARI, 1963)

CONTAG. Politicamente, para a CONTAG tal definição era importante. Estava radicada nessa questão a representação legalmente reconhecida da base sindical.

A proposta discutida pela CONTAG em 1985 foi apreciada e incorporada parcialmente pela Constituinte. Determinados aspectos, como o regime não contributivo, herdeiro das discussões dos anos 1950, serão objeto de consenso. Pretende-se observar a inovação instituída pela Constituição estabelecendo relações entre esta e o histórico da legislação social no campo. Adiante examinaremos aspectos políticos, com vistas à identificação de elementos do debate que permitam compreendermos o campo de disputas em torno da previdência na Constituição de 1988.

5.1. A Previdência Social dos Trabalhadores Rurais na Constituição de 1988

O contexto político do processo constitucional entre 1986 e 1988 teve como pano de fundo a demanda pela democratização do país, recém saído de duas décadas de regime militar. A partir do final dos anos 1970, principalmente, com a Lei da Anistia, iniciou-se a restituição dos direitos políticos no país. Os anos iniciais da década de 1980 ficaram marcados pelas mobilizações que reivindicavam eleições diretas no país. Vianna (1986) chamou a atenção para que a Nova República tornara-se uma travessia para a democracia, todavia, não de maneira linear, mas com avanços e recuos. A Constituição a ser produzida pelos parlamentares constituintes eleitos em 1986 era um sinal de sedimentação da ruptura com o regime autoritário.

Destaca-se também, nesse período, o fortalecimento dos movimentos sociais e de organizações de representação política, que passam a freqüentar com maior intensidade a cena pública, por meio, de caravanas, passeatas, greves, dentre outros. (SCHERER-WARREN, 1987). Foi, sem dúvida, um momento histórico de reaquecimento das reivindicações por

reformas do Estado, tanto concernentes à sua dinâmica de funcionamento, quanto aos direitos sociais, a serem por ele assegurados aos cidadãos. Isto é, à demanda por democracia associavam-se reivindicações pela ampliação da proteção social do Estado. A demanda pela consolidação de uma rede de seguridade social, composta por Saúde, Previdência e Assistência Social, assumiu uma posição central. (BRAVO & MATOS, 2001).

Maria Lúcia T. Werneck Vianna nota que “a expressão seguridade social implica uma visão sistêmica da política social e com este sentido foi inscrita na Constituição Brasileira de 1988”. (VIANNA, 2001, p.173). Conforme a autora, a constituinte intencionava integrar as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social “sob a rubrica da seguridade” como um direito de todos e um dever do Estado. Assim, os ventos universalizantes balizaram as discussões sobre proteção social da Constituinte, entre os anos 1987 e 1988.

Devemos também observar o contexto econômico dos anos 1980, marcado por recessões econômicas, empobrecimento da população, inflação etc. (FALEIROS, 2000). Este cenário de depressão econômica acentuou a percepção da necessidade de ampliação da cobertura social do Estado.

Vianna (2001, p.173) observa uma intensificação da noção de que “o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria -, deixa de ser um problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública”. Sustenta ainda a autora que a Constituinte se balizava por um “espírito geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora” (VIANNA, 2001, p.174)

Se, por um lado, a tônica da Constituinte foi universalizante, por outro, assistimos à montagem de complexos sistemas diferenciados. Os trabalhadores assalariados do setor privado tiveram um regime único e o setor público regimes especiais, envolvendo fundos de

pensão por categoria e/ou empresa estatal, institutos previdenciários estaduais e municipais, além de benefícios pecuniários em regimes especiais, dentre outras especificidades.

É nesse contexto de forte participação social reivindicando junto ao Estado uma perspectiva ampliadora de direitos sociais, que se insere a demanda pela previdência social dos trabalhadores rurais.

Estava clara para o movimento sindical de trabalhadores rurais a importância de formação de um quadro parlamentar favorável às suas demandas. Conforme Palmeira (1986), o movimento sindical optou pelo

lançamento de candidatos próprios, ou pelo apoio a candidatos identificados de maneira clara com as lutas dos trabalhadores, às eleições de novembro, de forma a garantir um núcleo mínimo confiável de parlamentares do Congresso que vai elaborar a futura Constituição. (PALMEIRA, 1986, p. 99)

É nesse ambiente de articulação para a Constituinte que a CONTAG apresentou sua proposta de direitos sociais e trabalhistas para os rurais. As reivindicações da CONTAG contidas no projeto de lei complementar, fundamentadas na visão de extensão de direitos e marcada por um aumento do espectro de benefícios pecuniários, estava em consonância com o cenário Constituinte.

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

Também a Central Única dos Trabalhadores-CUT já demonstrava em suas Resoluções o indicativo de igualdade jurídica nos regimes de previdência entre trabalhadores rurais e urbanos. Um sistema único de previdência significava eliminar de vez o FUNRURAL, rompendo os lastros de assistência social nos sindicatos que, na visão da Central, gerava uma prática sindical descomprometida com as lutas importantes no campo e voltada apenas para a reprodução do aparato sindical assistencial.

Nesse contexto, a temática da previdência social para os trabalhadores rurais na Constituição de 1988 teve sua discussão balizada por três pontos principais, a saber: a) o sistema de financiamento do fundo previdenciário e, por conseguinte, a contribuição do segurado como requisito condicionante de acesso aos benefícios; b) a idade mínima necessária para o requerimento da aposentadoria por idade; c) a incorporação das mulheres trabalhadoras rurais ao regime segurados especiais com direito à aposentadoria.

O Presidente Sarney, por intermédio do Ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, submeteu, em 06 de abril de 1987, à apreciação da Câmara Federal o Projeto de Lei, registrado sob o número 60/87 que dispunha “sobre a atualização de benefícios da Previdência Social e outras providências”. (DCN, 14 de abril de 1987, p. 1262). Além de tratar dos valores de determinados benefícios da previdência urbana, o PL incorporava ao escopo de direitos dos trabalhadores rurais, no artigo 3º, o auxílio reclusão e o auxílio doença, no valor de 50% do salário mínimo. No artigo 4º assegurava a pensão por morte aos dependentes do falecido em data anterior a 26 de maio de 1971. O PRORURAL já assegurava aos dependentes dos trabalhadores mortos em data posterior.

Estes direitos eram reivindicações das representações dos trabalhadores rurais desde os primeiros anos da década de 1970, como indicativo de falhas de cobertura aos rurais comparativamente aos urbanos.

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

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

[...] Com uma base de financiamento específica, que exclui a contribuição individual, a Previdência rural limita, em consequência, o plano de benefícios. [...] Oportunamente, sugere-se a gradativa uniformização dos regimes previdenciários rural e urbano. Para isso será necessário uniformizar também a base contributiva, a fim e assegurar o equilíbrio atuarial do sistema e evitar distorções. [...] (DCN, 14/04/1987, p. 1264)

O Estado reconhecia o mérito da demanda de tratamento igualitário entre rurais e urbanos, porém a lógica bismarckiana do raciocínio previdenciário transferia para um processo gradativo a solução da questão. Se por um lado, a Lei garantia a continuidade ampliada do PRORURAL, por outro, assegurava, no artigo 9º, o horizonte gradativo, “Dentro de 120 (cento e vinte) dias o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projetos com objetivo de estabelecer equivalência dos regimes de Previdência Social [...]” (SENADO FEDERAL, Lei 7.604, 26 de maio de 1987).

Ganha centralidade a questão do financiamento do sistema previdenciário para os rurais. A Sociedade Rural Brasileira expressou com veemência, nos anos 1950/1960 sua contrariedade aos direitos sociais rurais, alegando custos indesejados para os patrões. Novamente estava em jogo quem pagaria a conta. O FUNRURAL resolveu a questão

transferindo o ônus para o caixa do Estado. O regime de segurados especiais encontraria a mesma solução.

Apesar da derrota representada pela Lei 7.604, a discussão sobre direitos previdenciários urbanos e rurais continuou na Constituinte, especialmente, na Comissão de Previdência. Intensificaram-se no período as manifestações pela previdência rural, refletindo na Câmara Federal. São inúmeros os discursos⁸⁰ de deputados no plenário da Câmara sobre a previdência rural, especialmente, do Rio Grande do Sul, envolvendo parlamentares de partidos diversos, tais como PFL, PMDB, PDT, PT, dentre outros. Os temas norteadores dos discursos são o salário mínimo como referência para os benefícios e a incorporação da mulher trabalhadora rural.

A proposta defendida pela CONTAG previa a idade mínima para mulheres de 50 anos e para homens de 55 anos. (ANEXO F). No entanto, a sugestão apresentada pelo texto da Comissão de Previdência informava 60 anos para mulheres e 65 para homens, em conformidade com a idade mínima requerida para os trabalhadores e trabalhadoras urbanos.

A proposta da CONTAG não era nova. Na verdade estava coerente com as reivindicações apresentadas nos anos 1970 quando da criação do PRORURAL regulamentando o FUNRURAL. Essa proposição, como vimos antes, se assentava numa leitura demográfica do mundo rural que informava a incoerência entre os requisitos mínimos e a longevidade dessa população que, por consequência, implicaria as possibilidades reais dos efeitos da política de previdência, especialmente, do principal benefício, isto é, das aposentadorias por idade.

As mobilizações das mulheres trabalhadoras rurais nos anos 1970/1980 (BRUMER, 2002) já indicavam a dupla jornada de trabalho das mulheres, com tarefas na atividade agropecuária e na reprodução doméstica do grupo familiar. Esta visão denunciava o sobre-

⁸⁰ Nos anos 1986 e 1987 foram identificados vinte discursos de deputados na Câmara Federal tratando da temática previdenciária rural. Fonte: Síntese de Discursos dos Parlamentares do Serviço de Taquigrafia da Câmara Federal (1986 a 1988), disponibilizado em formato word for windows, em 2006.

trabalho feminino em relação aos homens, o que justificaria o requisito de idade mínima menor para a aposentadoria.

O FUNRURAL já admitia a idade mínima menor para a aposentadoria dos trabalhadores rurais em relação aos urbanos. Isto atestava que as condições de trabalho no campo impunham maiores desgastes físicos com implicações à saúde e à expectativa de vida dos trabalhadores rurais. Nesse sentido, a redução da idade para as mulheres encontrava duas justificativas.

O parecer do relator⁸¹ da comissão que discutiu e sugeriu o texto constitucional relativo à previdência social tratava da seguinte maneira o tema:

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

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

Parecer

Emenda acolhida parcialmente quanto ao mérito, nos termos do substitutivo do relator. Pela Aprovação parcial.

(SENADO FEDERAL, 2006)

A previdência social para os trabalhadores rurais encontrou acolhida na Constituinte 1987/1988. O discurso do então deputado federal pelo PMDB, Mário Covas, anunciava em 01/03/1988 a declaração de voto da bancada do partido à “garantia dos benefícios da previdência social ao produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal”. (DANC, 01/03/1988). Em mês subsequente os partidos PDS, PDT, PTB e PFL anunciaram que apresentariam emenda garantindo a “extensão à trabalhadora rural dos benefícios da previdência social”,

⁸¹ Deputado Vicente Bogo, PMDB (RS).

evidenciando o posicionamento favorável daquela bancada ao tema previdenciário rural. (DCD, 30/04/1988). Somadas às posições favoráveis à previdência para os trabalhadores rurais dos partidos PT, PC do B, PSB, criou-se um ambiente favorável à aprovação do texto constitucional, que conheceríamos como artigo 202.

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

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

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

[...]

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

O texto constitucional acima citado assegurou as reivindicações do movimento sindical. Incorporou a diferenciação de idade entre urbanos e rurais e entre homens e mulheres. Assumiu claramente, as especificidades de mundo do trabalho rural⁸², com tratamento diferenciado em relação aos agricultores em regime de economia familiar.

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

Foi a CONTAG a principal vitoriosa com a Constituição de 1988. A diferenciação de tratamento dispensada aos trabalhadores não assalariados, em regime de economia familiar,

⁸² Em trabalho intitulado “Os Trabalhadores Rurais e a Constituinte”, José Graziano da Silva tratou da centralidade da questão fundiária e de como uma reforma agrária impactaria de maneira distinta “pequenos produtores familiares” e “rendeiros”. Sua afirmação das especificidades do trabalho rural, permite-nos sugerir que essa preocupação, naquele momento, também envolvia o debate sobre direitos sociais e trabalhistas. Ver Graziano da Silva (1986). Como nos mostram Coradini (1988) e Brumer (2002), a questão previdenciária também se situou na pauta de mobilizações do período da constituinte, entre 1987/1988.

inscrita no Estatuto do Trabalhador Rural e defendida de maneira ambígua pela CONTAG, é reafirmada na Constituição.

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

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

Veremos no item 5.1.2 que a regulamentação do texto constitucional no que se refere à previdência foi produto de muita mobilização dos trabalhadores rurais. Para grande parte da população rural, os agricultores em regime de economia familiar, a principal definição de um benefício pecuniário que é o seu valor, não estava garantida na Constituição.

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

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

5.1.1. A instituição do regime de segurados especiais

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

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

O regime de segurados especiais representou a incorporação na legislação social brasileira, demandas dos trabalhadores rurais, reivindicadas desde os anos 1950, unificada sob a categoria extensão de direitos ao campo, especialmente, a partir da segunda metade dos anos 1960, pela ação da CONTAG. A incorporação das mulheres ao sistema de aposentadorias e a universalização das pensões, bem como a definição de um salário mínimo como valor para os benefícios foi a grande inovação do regime de segurados especiais.

Todavia, a regulamentação do artigo 202 da Constituição Federal de 1988, foi produto de intensas manifestações públicas, exigindo por parte do Estado a efetividade das garantias constitucionais.

O período entre a promulgação da Constituição e a regulamentação do texto previdenciário foi marcado por intensas transformações no panorama político nacional. Como desdobramento das lutas pela democratização do país foi em 1989 a realização da primeira eleição direta da Nova República. Fernando Collor de Melo assumiu a presidência num contexto econômico e político marcado pela inflação e pela abertura de mercado, e por corrupção que desdobraria em seu impeachment em 1992.

De acordo com Brumer (2002) a partir do governo Collor o país adotou uma visão de que os direitos sociais constituíam-se como um obstáculo ao saneamento das contas públicas, como um agente inflacionário. A implementação das conquistas sociais da Constituição de 1988 passam a ser vistas como uma irresponsabilidade fiscal. A ideologia do Estado mínimo, amplamente conhecida como neoliberal, é tratada na literatura como a fonte inspiradora da política macroeconômica do país nos anos 1990.

Esta postura do poder Executivo em relação aos direitos sociais previstos na Constituição, também ecoaria no Congresso. Parlamentares de partidos diversos cobraram em seus discursos a regulamentação da Constituição. Foram os deputados do Rio Grande do Sul os mais enfáticos na exigência de uma legislação que contemplasse o Plano de Benefícios da Previdência Rural. Todavia, também deputados como Inocêncio de Oliveira, do PFL de Pernambuco, solicitaram em discurso o comprometimento do Governo Collor com os trabalhadores rurais. (DCD, 09/08/1990).

Embora o clima político do Legislativo fosse favorável, o movimento sindical analisava o contexto político e econômico como em direção à restrição das conquistas constitucionais. No concernente à previdência social, a Constituição apresentava lacunas, e regulamentá-la seria uma batalha política. Palmeira (1986, p.98) afirma que o movimento sindical de trabalhadores rurais a partir do final dos anos 1970 e principalmente nos anos 1980, “mudou a estratégia de ação”. A prioridade passou a ser as “lutas coletivas”, que

envolviam “manifestações de rua, passeatas, acampamentos, ocupações de terras ociosas [...]”.

Essas pressões públicas faziam com que a discussão rompesse os limites do parlamento, na busca de mobilização da sociedade organizada e do convencimento da população como um todo, de que a postura do Governo Federal era incompatível com os preceitos estabelecidos na Constituição recém promulgada.

5.1.2. A CONTAG e o Regime de Segurados Especiais

O 5º Congresso da CONTAG foi realizado em novembro de 1991, imediatamente após a criação das Leis 8.212 e 8.213 que garantia o regime de segurados especiais rurais previsto na Constituição Federal de 1988.

A fala de abertura do Congresso, feita pelo então presidente da CONTAG o Sr. Aloísio Carneiro, explicitava a leitura que a confederação tinha do momento político:

Muitos dos novos direitos conquistados ainda permanecem apenas no papel, não se traduzindo em melhorias concretas para os trabalhadores [...]

A política econômica recessiva do presidente Fernando Collor de Mello, a persistência do processo inflacionário, a desorganização do processo produtivo, a total desconsideração para com a sociedade organizada, o desrespeito sistemático à Constituição, a insensibilidade para com os problemas e as condições de vida dos trabalhadores, hoje exemplificada pelo vergonhoso desrespeito aos direitos dos aposentados [...]

CONTAG (1991, p.25)

Era clara a perspectiva da Confederação das dificuldades para a garantia dos direitos sociais prescritos na Constituição. Tal cenário nos lembra a luta durante os anos 1970 pela efetivação dos direitos que estavam inscritos no Estatuto do Trabalhador Rural.

Hobsbawm (2000) nos alerta que a luta pela efetivação prática dos direitos é tão complexa e árdua como a luta pela inscrição destes na lei. No caso brasileiro, Martins (1999, p.70) analisando as alianças das elites para a conservação de estruturas de dominação, nota que a questão “não é a de aprovar leis avançadas, mas assegurar que elas não serão executadas, ou não serão executadas contra os interesses dos que as aprovaram”. A Constituição de 1988 foi apelidada de Constituição Cidadã. Todavia, entre o que ali está escrito e a promoção da cidadania há uma grande distância. Em outras palavras, a efetivação do prescrito nas leis decorre de um processo social de disputas em torno de interpretações dos textos legais, bem como da engenharia de controle dos efeitos da lei.

O discurso de abertura do 5º Congresso da CONTAG também chama a atenção do legislativo, afirmando que esta instituição “de fundamental importância na consolidação do processo democrático, tem se mostrado incapaz de responder aos anseios populares”. (CONTAG, 1991, p.25).

Não obstante, as organizações de trabalhadores contavam com a simpatia e apoio de parcela importante dos parlamentares naquele período. Somente na abertura do 5º Congresso cinco deputados federais, representantes do PT, PSB, PDT, PCB e PC do B, fizeram o uso da fala. Essa articulação da CONTAG com parlamentares permitiu que se ecoassem na Câmara Federal as reivindicações dos trabalhadores rurais.

No 5º Congresso duas questões nortearam as discussões sobre a previdência. A primeira delas diz respeito à reivindicação quanto à efetivação da legislação, conforme trecho constante dos Anais do 5º Congresso, a seguir:

Manifesto pela Previdência Social

Ao Ministro do Trabalho e Previdência Social

Os delegados do 5º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, que ora se realiza em Brasília [...] manifestam a Vossa Excelência o seu veemente repúdio diante da permanente omissão e descaso do Governo Federal com a área da Previdência Social.

A Constituição de outubro de 1988 garantiu direitos beneficiários iguais aos trabalhadores rurais e urbanos, incorporando um sistema único de Previdência Social.

É inaceitável e absolutamente injustificável que, transcorridos mais de três anos da conquista constitucional da ampliação dos benefícios previdenciários para o trabalhador rural e já vencido em dobro o prazo previsto de 60 dias para a regulamentação das Leis n^{os} 8.212 e 8.213/91, ainda se identifique como obstáculo ao cumprimento da Lei a intolerável omissão do Governo [...]

(CONTAG, 1991, p. 131)

A outra questão refere-se ao significado atribuído à legislação previdenciária. Ainda que se constatasse a dificuldade em tornar reais os direitos já assegurados em lei, o 5º Congresso ressaltou a conquista. A extensão dos direitos previdenciários aos agricultores familiares, pescadores e garimpeiros artesanais, foi comemorada: “Avanços significativos foram conquistados com a aprovação das Leis 8.212/91 e 8.213/91, que instituíram os Planos de Custeio e Benefícios da Previdência Social, com a equiparação dos direitos previdenciários rurais aos urbanos...” (CONTAG, 1991:120).

De fato, um passo adiante importante estava assegurado com as leis 8.212 e 8.213. Entretanto, como já nos lembrou Martins (1999), somente leis inovadoras não são suficientes. É preciso estar atento à engenharia de controle da não aplicação do previsto que envolve o processo de efetivação prática dos direitos. Assistiremos nos anos subseqüentes a criação de mecanismos inibidores do acesso aos direitos.

Brumer (2002) sustenta que os anos entre 1995 e 1996 podem ser chamados de período de represamento de benefícios da previdência rural. Isso devido à mudanças nas exigências documentais para o acesso às aposentadorias e pensões. Até esse período era a declaração do sindicato, homologada na Promotoria Pública do Município o atestado de pertencimento à categoria agricultor em regime de economia familiar, condição necessária para o acesso ao regime de segurados especiais.

A partir de então o INSS passou a solicitar uma série de documentos, tais como, Cadastro de Propriedade do Imóvel no INCRA, o Contrato de Arrendamento e o Bloco de Notas⁸³ de venda da produção. Como na maioria dos casos os agricultores não possuem esses documentos, essa mudança das exigências documentais funcionou como mecanismo de restrição de acesso aos direitos.

A partir de 1995 a CONTAG passou a organizar anualmente uma grande manifestação pública em Brasília/DF, com caravanas de agricultores e agricultoras de todos os Estados do país. Denominada Grito da Terra Brasil, desde então, essa mobilização sintetiza e apresenta anualmente ao governo brasileiro as reivindicações do movimento sindical de trabalhadores rurais.

Após o ano de 1996, como efeito das pressões sindicais (BRUMER, 2002), o INSS reviu o quadro restritivo imposto pelas exigências documentais e as declarações do sindicato voltaram a ter poder de conferir “aptidão”. Isto é, atribuir ao candidato(a) a beneficiário(a) da previdência o status de agricultor(a) em regime de economia familiar.

Esse fato reposicionou o sindicato de trabalhadores rurais, bem como toda a estrutura sindical, na teia de implementação da previdência social rural. Ele passou a ser ator chave no processo. (BARBOSA, 2002). É da segunda metade dos anos 1990 em diante que as aposentadorias e pensões produzirão um dos fenômenos socioeconômicos mais importantes para as populações rurais nas últimas décadas. (DELGADO, 2000).

Todavia, é importante observarmos que esse envolvimento dos sindicatos na teia de implementação de direitos sociais rurais não é algo novo. Tem origem na relação entre os sindicatos de trabalhadores rurais com o PRORURAL nos anos 1970.

9 Brumer (2002) também destaca que já nos anos 1980 nas lutas por previdência social rural no Rio Grande do Sul os sindicatos orientavam os agricultores à registrarem a venda dos produtos no Bloco de Notas, e mais ainda, anotar no Bloco além do nome do homem, o da mulher e dos filhos. Embora essa fosse uma questão importante no Sul, ela não se apresentava com igual intensidade no restante do país. Não há indícios nos documentos da CUT e da CONTAG de que essa questão nos anos 1980 fosse tão importante nos outros estados.

Entre 1991 e 1998, quando da realização do 7º Congresso mudou-se substancialmente o conteúdo da discussão realizada pelo sistema CONTAG sobre a previdência social. Anteriormente a tônica era a garantia e a efetivação dos direitos previdenciários para os trabalhadores rurais. Em 1998 o debate sobre a temática previdenciária foi fundado nas estratégias de garantia de autonomia financeira do movimento sindical. Verifica-se, a partir de então, um revigoramento do enlace dos sindicatos com a prática de efetivação do direito previdenciário (BARBOSA, 2002).

Foi deliberado no 7º Congresso da CONTAG, como atestam os Anais, a realização do 2º Congresso Extraordinário da CONTAG no ano de 1999, que trataria exclusivamente de questões relativas à organização sindical e a auto-sustentação do MSTR. (CONTAG, 2001). Nesse Congresso, o regime de segurados especiais foi visto como direito assegurado na lei e efetivado na prática em razão do envolvimento dos sindicatos.

Em 2001, foi realizado o 8º Congresso da CONTAG, que reafirma a importância econômica da previdência para as populações rurais, bem como, sua relação com o financiamento do movimento sindical de trabalhadores rurais. (CONTAG, 2001)

Existem dois fatores que estão na raiz do processo de captação de recursos pelos STRs por meio da contribuição dos aposentados, pensionistas e outros beneficiários do sistema previdenciário. O primeiro é o fato da necessidade do agricultor comprovar a situação de agricultor em regime de economia familiar, sem empregados permanentes. Esta comprovação é feita através de declaração comprobatória emitida pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, que é a instituição reconhecida pelo Ministério da Previdência Social como competente para tal emissão.

O segundo fator é que o inciso V do Artigo 115 da lei 8.213/91 permite ao STR o desconto de mensalidades dos aposentados e pensionistas a título de contribuição como sócio da instituição. Ao agregar no quadro de sócios os aposentados em regime de economia

familiar e ter aporte legal para propor a contribuição destes aos STRs, ocorre uma potencialização da arrecadação financeira dos Sindicatos. Seguramente, estes recursos têm se constituído como fonte importante de financiamento não somente para os Sindicatos, mas para todo o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais.

De fato, a orientação do 2º Congresso Extraordinário de 1999, foi o estabelecimento de convênio entre a CONTAG e o INSS para facilitação do desconto da contribuição ao STR, diretamente na fonte. Além disso, o oferecimento aos candidatos a beneficiários da previdência de uma “Autorização de Desconto” e ficha de filiação no ato do encaminhamento dos documentos/comprovantes ao STR.

Com isso, o processo de aposentadoria/pensão dos idoso(a)s rurais deixa de ser apenas um dos serviços prestados pelo STR, para assumir um caráter estratégico de sustentação financeira do MSTR como um todo. Na medida em que os aposentados passam a significar para os STRs a possibilidade de garantia mínima do financiamento do seu caixa, estes incrementam a burocracia administrativa para aposentar os agricultores de sua base e a partir daí, torná-los filiados-contribuintes.

Conforme CUT-CONTAG (1998), a mensalidade dos aposentados constituiu, em 1997, 26,5% dos recursos de sustentação financeira dos STRs. Junto a isso, está se desenvolvendo nos STRs um aparato burocrático-administrativo para o trato das questões previdenciárias.

Importa observar para os propósitos analíticos deste capítulo, independentemente de juízo de valor sobre a estratégia sindical, ou se esta estimulará uma prática sindical assistencialista nos moldes já vivenciados no período do FUNRURAL, a criação de um campo de possibilidades. A presença dos STRs no complexo sistema de acesso aos direitos sociais rurais no país, certificando a aptidão dos candidatos à previdência, faz com que se simplifique a documentação comprobatória dos agricultores em regime de economia familiar,

ampliando o grau de cobertura previdenciária. Nessa perspectiva, os sindicatos são imprescindíveis. Não obstante, essa participação sindical possibilita ao MSTR a ampliação de sua base de associados, que por sua característica – aposentados e pensionistas – fortalece significativamente o caixa dos sindicatos.

A despeito da estratégia de financiamento dos sindicatos e de suas implicações para a lógica da ação sindical, é importante perceber o deslocamento realizado da reivindicação de direitos, até meados dos anos 1990, para a luta pela manutenção do regime de segurados especiais em um cenário macro-político orientado pela redução dos gastos sociais do Estado⁸⁴.

Na virada do século XX até o último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, nos esforços políticos da CONTAG, em suas manifestações públicas, bem como, em suas resoluções, havia uma preocupação clara com os riscos que a reforma da previdência poderia acarretar aos trabalhadores rurais.

5.1.3. O Patronato Rural e o Regime de Segurados Especiais

A percepção do setor patronal rural, CNA, SNA e SRB, a partir dos anos 1980 até os dias atuais, não problematiza o tema da previdência social no campo. As matérias publicadas, nos respectivos periódicos, revelam o interesse prioritário desse setor em debater e apresentar propostas relativas à incorporação de tecnologias produtivas e, especialmente, em relação à reforma agrária na chamada Nova República.

Em relação à histórica disputa de base política envolvendo os agricultores em regime de economia familiar entre sindicatos de trabalhadores rurais e sindicatos rurais, assistimos a partir dos anos 1990 a gestação e criação de instituições de representação política próprias

⁸⁴ Esse processo é tratado na literatura no âmbito das reformas neoliberais processadas a partir dos anos 1990 na América Latina. No Brasil o Governo Collor é tido como marco inicial.

desse segmento. Destaco as Federações de Trabalhadores na Agricultura Familiar-FETRAFs⁸⁵. Também a CONTAG com o Grito da Terra Brasil intensificou a organização das demandas estratégicas dos agricultores em regime de economia familiar⁸⁶. Nesse contexto, a questão da previdência social rural e a especificidade dos agricultores em regime de economia familiar como segurados tornou-se uma temática das organizações de trabalhadores.

Os direitos sociais após a regulamentação do FUNRURAL revelaram-se num primeiro momento como do agrado dos patrões, em razão do baixo impacto econômico provocado pelas aposentadorias e pensões, e do custeio feito pelos cofres públicos não onerando significativamente os empregadores rurais.

A experiência produzida pelo PRORURAL e os indícios apontados pelo Regime de Segurados Especiais como sua versão ampliada, bem como a re-emergência do problema fundiário com a re-organização da sociedade civil propiciada pela abertura política, fazem com que o foco principal do patronato rural passe ser a consolidação política dos interesses fundiários. As ações da chamada Bancada Ruralista⁸⁷ e da União Democrática Ruralista-UDR no Congresso Nacional e fora dele evidenciam e corroboram essa argumentação.

A temática da previdência social no campo passa a ser monopólio das instituições de representação política dos trabalhadores rurais, especialmente, o sistema sindical CONTAG. Trata-se de um diálogo entre o sindicalismo dos trabalhadores rurais e o Estado, na construção de formas de legitimação social e política para a manutenção dos benefícios previdenciários do regime de segurados especiais.

⁸⁵ Como desdobramento de articulações de sindicatos desde os anos 1980, as FETRAFs se organizaram para tratarem das demandas específicas da agricultura em regime de economia familiar. A FETRAF-SUL, por exemplo, foi criada em 2001 a partir do Fórum Sul dos Rurais da CUT que havia sido fundado em 1992. Este Fórum originou-se a Articulação Sindical Sul dos anos 1980.

⁸⁶ Cf. documento publicado pela CONTAG em 1998 intitulado “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural com base na Agricultura Familiar”.

⁸⁷ Sobre a ação política do setor patronal na Nova República cf. Bruno (2002), especialmente, os itens “2.2.2 – A disputa pela representação patronal” e “2.3 – A retaguarda da grande propriedade: políticos e assessores presidenciais”

Durante a Constituinte a previdência social rural mobilizou congressistas de partidos tradicionalmente aliados dos interesses dos patrões rurais. Deputados do PFL, por exemplo Pedro Canedo (GO); Erico Pegoraro (RS); ou do PDS, Victor Faccioni (RS), Osvaldo Bender (RS), abordaram em seus discursos a defesa da previdência para os trabalhadores rurais, principalmente, em relação ao salário-mínimo como referência para as aposentadorias e pensões e à incorporação das mulheres trabalhadoras rurais.

A acolhida do tema da previdência pelos patrões rurais precisa se entendida na sua relação com as outras questões que envolviam o mundo rural naquele momento, especialmente, a reforma agrária. Esta foi a principal temática mobilizadora tanto dos patrões⁸⁸, quanto dos trabalhadores rurais⁸⁹. O ressurgimento da questão fundiária na nova república com o PNRA, de 1985, dará o tom principal das leituras sobre as possibilidades de transformação do rural. Soma-se ao protagonismo do debate fundiário, o fato de as pressões políticas, manifestações públicas e articulações políticas do movimento sindical de trabalhadores rurais terem criado um ambiente favorável no parlamento à questão da previdência.

Contribuiu para a afirmação do direito previdenciário para os trabalhadores rurais, a idéia, amplamente difundida, de que a Constituição de 1988 tinha como pedra fundamental o tratamento igualitário dos cidadãos perante a lei e a ampliação de direitos civis, políticos e sociais. Sedimentava-se, assim, a argumentação de que a exclusão das mulheres e o meio salário mínimo como valor das aposentadorias discriminaram incontestemente os trabalhadores rurais. O lema “não somos meio homem para receber meio salário mínimo” (CORADINI, 1988) sintetizava o espírito que iluminara a discussão sobre os direitos sociais rurais no parlamento.

⁸⁸ Cf. Bruno (2002)

⁸⁹ Cf. Palmeira (1986); Graziano da Silva (1986)

5.2. Previdência de inspiração beveridgiana e as reformas do Estado: os rurais no século XXI

O regime de segurados especiais rurais sedimentou um sistema de previdência social inaugurado precariamente com o FUNRURAL/PRORURAL. Assegurar sua consolidação como direito e ampliar o acesso das populações rurais à previdência se constituía como estratégia fundamento do movimento sindical de trabalhadores rurais. Sobreviver às reformas do Estado brasileiro, preconizadas, principalmente, durante os oito anos do governo Cardoso seria um feito extraordinário.

Contribui para isso a divulgação de estudos sobre o impacto socioeconômico das aposentadorias e pensões, atingindo segmentos populacionais historicamente às margens das benesses do crescimento econômico do país. Nesse sentido, o IPEA, por intermédio da obra organizada por Delgado (2000), cumpriu papel singular.

Podemos sintetizar o debate do fenômeno econômico da previdência rural da seguinte maneira: a definição do salário mínimo como referência para as aposentadorias e pensões; a incorporação das mulheres ao regime previdenciário; a redução da idade mínima para 55 anos (mulher) e 60 anos (homem); produziram uma espetacular injeção de recursos no orçamento das famílias. O financiamento do sistema oriundo de um mix contributivo que envolve taxação de produtos, repasses urbanos e do caixa geral da União, criou um efeito redistributivo de renda. A longevidade feminina, apontada nos Censos populacionais, associada à idade mínima de 55 anos para se aposentar, gerou uma feminização do regime de segurados especiais, com as mulheres respondendo por 63% dos benefícios pagos no ano 2000. E por fim, impactos importantes nas economias dos pequenos municípios, em razão do perfil dos gastos dos aposentados e pensionistas rurais, contribuindo para o fortalecimento do

setor de comércio e serviços destes locais. (DELGADO, 2000; BRUMER, 2002; BARBOSA, 2002)

Não obstante a impressionante transformação econômica produzida pela previdência rural, sua manutenção como regime previdenciário, precisa ser entendido no diálogo que este estabelece com o modelo bismarckiano hegemônico no Brasil, e com os ventos soprados por agências internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, sobre o equilíbrio fiscal e atuarial dos gastos sociais dos Estados.

Mesa-Lago & Müller (2003) afirmam que as reformas previdenciárias de caráter estrutural ocorridas na América Latina a partir dos anos 1990, foram influenciadas pela “nova ortodoxia previdenciária liberal” recomendada pelo Banco Mundial. Tais reformas que visavam a introdução de instrumentos típicos dos regimes privados de previdência aos sistemas públicos, tiveram como fonte inspiradora a experiência privatista chilena à época Pinochet.

Analisando a experiência latinoamericana a partir da análise das reformas implementadas em dez países, Mesa-Lago (2003) sugere a interpretação desse processo classificando os casos em três modelos. Vejamos os dois quadros seguintes sobre as características dos regimes público e privado de previdência e os modelos vivenciados no Chile, Bolívia, México, El Salvador, Nicarágua, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai e Costa Rica.

Quadro 8 – Características dos sistemas públicos e privados de benefícios de seguridade social

| Características | Sistemas | |
|-------------------|--|--|
| | Público | Privado |
| Contribuição | Não definida | Definida |
| Benefício | Definido | Não definido |
| Regime financeiro | Repartição ou Capitalização Parcial Coletiva (CPC) | Capitalização Plena e Individual (CPI) |
| Administração | Pública | Privada ou Múltipla |

Fonte: MESA-LAGO (2003)

Quadro 9 – Modelos e Características Gerais das Reformas Previdenciárias na América Latina

| Modelo/Países | Sistema | Contribuição | Benefício | Regime Financeiro | Administração |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|---------------------|
| <i>Substitutivo</i> Chile, Bolívia, México, El Salvador, Nicaragua | Privado | Definida | Não definido | CPI | Privada |
| <i>Paralelo</i> Peru, Colômbia | Público ou Privado | Não definida Definida | Definido Não definido | CPI CPC | Pública Múltipla |
| <i>Misto</i> Argentina Uruguai Costa Rica | Público e Privado | Não definida Definida | Definido Não definido | Repartição CPI | Pública Múltipla |

Fonte: MESA-LAGO (2003)

Em relação ao modelo *Substitutivo*, no caso do México o benefício pode ser ou não definido. Aqueles que eram segurados quando da reforma, no momento da aposentadoria podem optar pelo maior benefício, se no sistema público de prestação definida (extinto) ou baseado na conta individual do sistema privado. No modelo *Paralelo*, o sistema público não é fechado, mas reformado. Cria-se um novo sistema privado e os dois competem entre si. No caso da Colômbia o sistema público, que tem seu regime financeiro caracterizado pela Repartição, é regido pela Capitalização Parcial Coletiva e a administração é múltipla. Já no modelo Misto integra-se um sistema público que não é fechado e concede um benefício básico, com um sistema privado, que oferece um benefício complementar. A administração é múltiplas nos três países.

No Brasil as reformas da previdência em estudo e implementação podem ser classificadas, de acordo com Mesa-Lago (2003), como fundadas no modelo misto.

Até os anos 1980, o Estado brasileiro era entendido como provedor de meios que assegurariam, em certa medida, a satisfação de necessidades básicas da população. Nesse sentido, a dificuldade no acesso à educação e à saúde, o desemprego, entre outros, eram vistos

como problemas sociais que atingiam, principalmente, as camadas pobres da sociedade e que deveriam ser objetos de ação por parte do Estado. (VILLALOBOS, 2000)

O papel do Estado brasileiro tem sofrido modificações significativas a partir dos anos 1990. O cenário é de redução do seu papel ativo na implementação de políticas de proteção social, bem como da própria reestruturação do sistema, deslocando de uma lógica contribuinte-beneficiário para cidadão-beneficiário-seletivo (não necessariamente contribuinte). Ou seja, permanece certo grau de seletividade, na medida em que se torna necessária a definição de quais segmentos sociais serão beneficiários. Como exemplo, no caso das bolsas (escola, alimentação, renda, família etc.), há critérios de acesso, conforme o grau de pobreza econômica. A priorização de segmentos empobrecidos e a focalização dos recursos são reflexos das orientações dos financiamentos de programas de combate à pobreza realizados, sobretudo, pelo Banco Mundial nos países da África, Ásia e América Latina.

De acordo com Moraes (1999:02), se os anos 1980 foram marcados por profundas transformações no cenário político, econômico e social - sobretudo os processos de redemocratização e as altas taxas inflacionárias e as crises econômicas - os anos 1990 trouxeram a estabilidade econômica, os ajustes nas estruturas estatais e o debilitamento dos sistemas de financiamento das políticas de seguridade social. As dificuldades no financiamento das políticas de proteção social, derivam das mudanças no mercado de trabalho e do crescimento das demandas de proteção social, num cenário de orientação para a redução ou contenção dos gastos públicos.

A partir do governo Collor, o papel do Estado brasileiro tem sofrido modificações significativas. Deflagra-se um processo de reestruturação de funções do Estado, sendo que o sinal mais evidente são as privatizações do setor produtivo estatal⁹⁰ e a abertura às

⁹⁰ Com o governo Lula observa-se que a privatização de empresas estatais restantes não tem ocorrido, entretanto, sobre mudanças em relação às orientações neoliberais de política macroeconômica, nos parece ainda prematuro avaliar.

importações. Conjugam-se a isso uma nova orientação da intervenção estatal, que passa a ter um papel de gerenciamento e regulação, com menor intervenção nos mercados.

De acordo com Stiglitz (2000), essas ações foram orientadas pelo chamado “Consenso de Washington” e objetivavam a redução da inflação, o ajuste de preços, a privatização das estatais, a redução dos déficits orçamentários, a liberalização do comércio e a estabilidade macroeconômica. Estas reformas também atendiam às orientações dos fundos internacionais como FMI - Fundo Monetário Internacional que financiaram os ajustes econômicos. Nesse cenário, preconiza-se a redução do papel ativo do Estado na implementação de políticas de proteção social.

A partir da Constituição de 1988, de acordo com Arretche (2000), verifica-se um redesenho institucional de nosso sistema de proteção social, na perspectiva da descentralização, onde há uma tendência de deslocamento do gasto social para estados e municípios.

Nesse sentido, a autora sustenta a ocorrência de um processo de descentralização fiscal, com a transferência significativa de recursos da união para unidades federadas e municípios sem, no entanto, operar uma efetiva redefinição de funções ou da gestão das políticas públicas entre eles. Já no início dos anos 1990, “assumia-se que não era mais possível que o governo federal desempenhasse as funções que cumpria quando da vigência do Estado Desenvolvimentista” (ARRETCHE, 2000, p. 27).

A partir do governo FHC e atualmente no governo Lula, observa-se um intenso debate sobre a necessidade de reforma no sistema previdenciário, acompanhado da expansão de auxílios monetários mensais⁹¹ à população considerada carente. As reformas do sistema previdenciário brasileiro têm se concentrado na operacionalização de noções como priorização, focalização e busca de equilíbrio entre contribuição e benefício.

⁹¹ Por exemplo: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e a tentativa recente do governo Lula de reunir todas as bolsas numa única, denominada Bolsa-Família.

O regime de segurados especiais rurais se consolida nesse quadro como um processo de universalização básica, com características Beveridgianas, na contramão do que vem sendo preconizado para o conjunto do sistema previdenciário.

A reforma do sistema de Previdência Social no Brasil tem como elementos ou pontos principais: a) um novo papel do Estado, produzido pela reestruturação estatal orientada pela redução de sua ação em diversos setores da economia e sociedade, onde caberia uma maior participação da iniciativa privada na provisão de benefícios, sobretudo aposentadorias e pensões; b) mudanças estruturais no mercado de trabalho e no perfil demográfico da sociedade, com impacto direto sobre o sistema de financiamento da previdência; c) dilema entre duas possíveis formas de financiamento do sistema, via repartição ou capitalização; d) priorização e focalização como instrumentos centrais na orientação do gasto público com previdência, tomando relevo a dimensão das “carências” das populações pobres e miseráveis; e) previdência privada ou pública e estatal e para quem?

Certamente, os elementos acima apontam para um dilema central no debate sobre a necessidade de reforma no sistema previdenciário brasileiro: qual deve ser o papel do Estado na provisão de um sistema de proteção social no país? Não se trata, aqui, de apontar caminhos ou mesmo assinalar vantagens e desvantagens dos mesmos e sim de identificar os pontos centrais do debate.

Um ponto importante refere-se às mudanças estruturais que vêm se processando no mercado de trabalho de uma forma geral, no perfil demográfico brasileiro e os possíveis efeitos provocados no sistema de financiamento da Previdência Social.

O sistema de financiamento da Previdência Social brasileira é composto, principalmente, pela contribuição compulsória descontada em folha de salários dos empregados, além de tributos incidentes sobre a cadeia produtiva, bem como de transferências de recursos do orçamento da união oriundos de fontes diversas. O processo atual de mudança

no mercado de trabalho, para Moraes (1999:04), é caracterizado pelos seguintes eventos: “crescimento do desemprego estrutural e o surgimento de novas modalidades de prestação de serviços, pela ampliação dos segmentos dos trabalhadores autônomos e/ou informais, pelo ressurgimento do trabalho domiciliar ou por tempo parcial”. Essas transformações implicam num menor contingente de trabalhadores formais com contribuição direta ao sistema previdenciário, o que pressiona o equilíbrio atuarial do fundo e ao mesmo tempo cria um grande segmento de trabalhadores excluídas dos direitos sociais previstos na legislação trabalhista, que passam a demandar programas de transferências de recursos, tais como, as bolsas sociais já amplamente conhecidas.

Também importante é a tendência estrutural de aumento da expectativa de vida da população brasileira, alterando o perfil demográfico. Possivelmente, tal tendência tende a aumentar a demanda de Previdência Social, sobretudo, no tocante às aposentadorias e pensões. Nesse sentido, as mudanças estruturais nas relações de trabalho, bem como o envelhecimento da população, trazem efeitos diretos para o financiamento da Previdência Social.

O sistema de financiamento da previdência têm se revelado como um dilema importante sobre a reforma. Nesse sentido, há duas perspectivas: a) a defesa de ajustes no instrumento de repartição, buscando o equilíbrio entre a contribuição compulsória da geração ativa e o benefício ou prestação pago à geração não-ativa; b) a tese de substituição do mecanismo de repartição pelo sistema de capitalização, onde os recursos advindos da contribuição individual do segurado são investidos nos mercados financeiros, sendo que a remuneração deste investimento garante o estoque de recursos necessários ao pagamento futuro do benefício.

Para Moraes (1999), a defesa da reforma do sistema de repartição busca ter uma relação mais adequada entre a contribuição da geração economicamente ativa e o benefício ou

prestação concedida aos denominados não-ativos. Por outro lado, com a perspectiva de substituição do regime de “repartição”, pelo sistema de “capitalização”, pretende-se ter um sistema controlado por entidades do setor privado, onde as contribuições individuais são administradas, sobretudo através de investimentos financeiros, tendo a possibilidade de agregação de valor ao fundo através dos rendimentos de tais investimentos.

Conforme Moraes (1999, p. 01), na verdade, este debate se insere numa reflexão maior, em curso, onde se pretende “revisar o espaço da iniciativa pública e das formas tradicionais de atuação estatal em favor do mercado (setor privado) e das ações comunitárias (terceiro setor)”.

Schwarzer (1999) sustenta que há certos equívocos no debate sobre qual o melhor sistema de financiamento (repartição ou capitalização). Na verdade, qualquer um dos sistemas apresenta fragilidades e depende da “pujança econômica da sociedade”.

No caso da repartição, onde a fonte de recursos deriva da tributação, principalmente da folha de salários, há necessidade de se ter uma economia com um estoque de capital humano empregado e conseqüentemente, uma massa salarial capaz de responder às necessidades de geração de benefícios ou prestações. No caso do sistema de capitalização, necessitaria de uma massa de remuneração ou da capacidade de contribuição dos segurados ao sistema que deriva da capacidade econômica da sociedade. Na verdade, este debate carrega uma dimensão central, que para esse autor, é a definição do papel da iniciativa privada e do Estado na gestão da Previdência Social. (SCHWARZER,1999)

Os instrumentos priorização e focalização têm se tornado centrais na orientação do gasto público com políticas de proteção social, no caso em questão, a Previdência Social. Isso porque têm tomado relevo a dimensão das “carências” das populações pobres e miseráveis, bem como a constatação da ineficácia histórica das políticas de proteção social no Brasil, no cumprimento da redução da desigualdade social.

Tais noções derivam da percepção de que, ao longo da história, o sistema de proteção social desenvolvido no Brasil não conseguiu reduzir as desigualdades sociais e, ao contrário, “foram mais mecanismos de reprodução da desigualdade estrutural de nossas sociedades” (MORAES, 1999, p. 04). Ou seja, os dispêndios públicos com proteção social ao longo do tempo foram mal focalizados, não atingindo de forma eficaz os segmentos mais pobres da sociedade.

Soma-se a isso, o cenário político de reestruturação das ações do Estado, onde o gasto público passa a ser objeto de controle, na perspectiva de equilíbrio entre receita e despesas. A necessidade de melhor focalizar os recursos públicos e priorizar os gastos nos segmentos mais empobrecidos, passa a ser discurso consensual.

Outro ponto importante do debate sobre a reforma da Previdência Social, refere-se ao papel da iniciativa privada e do Estado na provisão de sistemas de proteção social. Certamente, tal questão encontra-se atrelada a outras, sobretudo, o debate sobre a eficiência e eficácia das administrações pública e privada, bem como dos mecanismos de financiamento.

Schwarzer (1999, p. 31) sustenta que a experiência internacional mostra que o tipo de administração ou os mecanismos de financiamento em si não carregam maior ou menor eficiência e eficácia, considerando o ponto de vista da satisfação dos segurados. Dependem do “padrão histórico de interação entre as esferas pública e privada”.

Por um lado, podem-se observar sistemas públicos e/ou estatais eficientes como o caso de países da Europa e EUA, e ineficientes como o caso da América Latina. Por outro, há sistemas com grande participação da iniciativa privada que são eficientes como Suíça, Holanda e Dinamarca e também sistemas ineficientes como o Chile.

Percebe-se um certo consenso entre Moraes (1999), que se afina com uma postura de maior participação privada nos sistemas de Previdência Social, e Schwarzer (1999) que

postula a não necessidade de “reformas radicais” na Previdência Social e mesmo procura estabelecer críticas a alguns postulados do debate. Tal consenso deriva da noção de que o sistema de Previdência Social tem dois objetivos centrais: a) reposição da contribuição dos segurados feitas no período de atividade quando da fase da inatividade; b) o combate à pobreza.

Nesse sentido, o dilema da participação do Estado e da iniciativa privada na provisão da Previdência Social no Brasil, para esses autores, assume a seguinte solução: em Schwarzer (1999), cabe ao Estado a administração e ao mecanismo de repartição o financiamento, objetivando a provisão de sistemas de Previdência Social focados, principalmente, no combate à pobreza. À iniciativa privada cabe a oferta de proteção previdenciária aos segmentos da sociedade que têm capacidade econômica para tal. Para Moraes (1999:06), os sistemas de Previdência Social deveriam ter uma “opção preferencial pelos pobres”, maximizando a “eficiência e eficácia na utilização dos recursos escassos existentes mediante a adoção de rigorosos critérios de seleção”.

5.2.1. Sobrevivendo às reformas: a lição do regime de segurados especiais

Se o cenário latinoamericano e brasileiro de reformas do Estado e, especialmente, dos sistemas previdenciários, indica que o caminho trilhado é em direção à redução do papel do Estado e ampliação da participação de regimes privados, como compreender a consolidação de um regime de previdência rural que se estrutura em elementos que contradizem o modelo hegemônico.

O regime de segurados especiais, por não ser contributivo, produz um déficit de financiamento que precisa ser coberto anualmente por transferências oriundas de outros setores e do caixa geral da União. O principal ingrediente do debate sobre a previdência é a

sua capacidade de sustentação financeira, expressa, sobretudo, na busca de equilíbrio na relação entre contribuinte-beneficiário ou receita-despesa.

O que legitima social e politicamente o regime especial de segurados rurais? O direito previdenciário dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar é percebido e reconhecido socialmente como uma ação de combate à pobreza, com efeitos socioeconômicos em termos de ampliação da renda das famílias, de redistribuição, e de impactos na agricultura e na economia de pequenos municípios.

Cumpriu papel decisivo para tal legitimidade os estudos realizados pelo IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Banco Mundial⁹², que colocaram o tema da pobreza rural e as alternativas de superação, destacando a eficácia das aposentadorias e pensões, e preconizando a necessidade de instrumentos de garantia de renda mínima para as populações.

Entram em cena a partir dos anos 1990 as políticas de transferência de renda, denominadas bolsas sociais, por exemplo: bolsa-escola e vale-gás. Com o governo Lula os instrumentos de transferência são agrupados no cartão social denominado Bolsa Família.

É em razão do deslocamento da percepção social e política de trata-se de um amplo e eficaz programa de transferência de renda e de combate à pobreza no campo, e não especificamente de um regime de previdência, que os segurados especiais rurais passaram ilesos pelas tentativas recentes, governos FHC e Lula⁹³, de reforma da previdência.

⁹² Destaco o estudo realizado por Delgado & Cardoso (2000) apresentado durante o Seminário “Desafios da Pobreza Rural” realizado no Rio de Janeiro, no ano de 2000, onde os efeitos socioeconômicos das aposentadorias e pensões rurais, figuraram como a grande novidade ocorrida no campo nos últimos anos.

⁹³ Recentemente o Governo Lula acenou para a mudança de lugar nas contas públicas dos gastos com o Regime de Segurados Especiais. Este sairia da contabilidade previdenciária, para outra conta do Estado, por exemplo, nas de transferência direta de renda, como um benefício de prestação continuada. Este fato revela duas questões. Por um lado, a pressão de setores da sociedade que defendem o padrão bismarckiano de previdência, e exigem um rigor atuarial. Nesse caso, a discussão é se as contas tem resultado negativo ou positivo, desembocando numa questão de procedimento metodológico para a análise contábil. Por outro, o reconhecimento da importância sócio-econômica do Regime, admitindo outras formas de financiamento, e por consequência assumindo a possibilidade de outro paradigma previdenciário. Entretanto, essa é uma questão controversa pois a previdência tem garantias constitucionais que, por exemplo, os benefícios de prestação continuada não possuem. O salário-mínimo como valor de referência para a aposentadoria dos segurados especiais é um exemplo disso. Deve-se lembrar que essa definição inscrita na lei 8.213, de 24/07/1991, que regulamentou o texto constitucional de 1988 em relação à previdência, foi produto de um longo processo social com intensas disputas políticas.

Os efeitos econômicos são avaliados como tão positivamente surpreendentes que há proposição, por exemplo, Zimmermann (2005, p. 4) que afirma: “o tema de segurado especial deveria servir de exemplo para os setores informais urbanos, que em virtude do alto grau de trabalhadores no setor informal, deveria ser financiado por meio de tributos gerais”.

A manutenção do regime de segurados especiais rurais engendra um novo elemento no debate, qual seja, a universalização de direitos básicos de cidadania, como o acesso a um rendimento mínimo que permita a sobrevivência de camadas expressivas da população, condição indispensável para a construção de um padrão de desenvolvimento equitativo que se fundamente na melhoria da qualidade de vida de todos.

Entretanto, a ampliação da lógica não contributiva para outros segmentos sociais implicaria a rediscussão do paradigma hegemônico de previdência no Brasil, de caráter bismarckiano, e a introdução de elementos típicos do paradigma beveridgiano com implicações importantes para se pensar o papel que pode cumprir um regime universal básico de previdência num país rico e profundamente desigual.

A luta dos trabalhadores rurais, especialmente os que trabalham em regime de economia familiar, pela garantia do direito previdenciário permanece. Se dos anos 1940 até 1991 a questão era inscrever na legislação os direitos sociais e vigiar o seu cumprimento, no século XXI será o convencimento da sociedade e do Estado de que outro modelo previdenciário é possível, e que pode, inclusive, ser ampliado a outros segmentos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a temática da previdência social rural como vem sendo desenvolvida por especialistas e acadêmicos, por grandes estudos e por teses, dissertações e monografias não privilegia a história da luta por direitos sociais, empreendida ao longo do último século pelas populações rurais no Brasil. A atenção tem sido dispensada, especialmente, aos efeitos socioeconômicos do regime de segurados especiais. De fato, a partir da segunda metade da década de 1990, os aposentados e pensionistas têm se transformado na grande novidade dos pequenos municípios, contribuindo de maneira expressiva para a dinamização econômica tanto das famílias às quais pertencem, quanto das vilas rurais e cidades.

A seguridade social dos trabalhadores rurais a partir de meados dos anos 1990, especialmente, depois do estudo realizado pelo IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ganhou visibilidade analítica inédita na história da sociologia e economia rurais brasileiras⁹⁴. Com efeito, por meio dos estudos de Delgado (1999; 2000); Schwarzer (2000); Brumer (2002) o tema da previdência social, especialmente, das aposentadorias e pensões ressurge para os especialistas e para a sociedade. Estes estudos enfocaram os efeitos socioeconômicos, bem como as implicações para as relações de gênero. Eles afirmaram que os resultados presentes decorrem dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988. O FUNRURAL é registrado como ponto inicial para a contextualização histórica.

Os clássicos sobre os direitos sociais no Brasil (SANTOS, 1979; VIANNA, 1999; CARVALHO, 2001); construíram suas análises examinando, primordialmente, o mundo do

⁹⁴ Certamente, outro momento importante são os estudos realizados nos anos 1970 e 1980 sobre a temática da modernização que excluía parcela significativa dos trabalhadores rurais em relação aos direitos trabalhistas, tais como, carteira assinada e salário mínimo, sintetizadas na figura do bóia-fria e do trabalhador migrante temporário. Também desse momento, são as pesquisas que analisavam os perfis e práticas sindicais considerados assistencialistas e associava a instituição do FUNRURAL como fator de sua promoção.

trabalho urbano. A inscrição tardia dos direitos sociais rurais nos códigos legais se justificaria, por um conformismo da população rural até meados dos anos 1950, e mais tarde pela força do Estado dominado pelos interesses das oligarquias rurais.

Importantes estudos sobre o mundo rural (NOVAES, 1997; SIGAUD, 1994; 1996), embora não objetivassem analisar os direitos sociais, identificam a importância destes, quando da análise da dinâmica do FUNRURAL/PRORURAL em relação ao movimento sindical de trabalhadores rurais, ou quando examinam o Estatuto do Trabalhador Rural em termos dos processos sociais inerentes à penetração da gramática legal no cotidiano do mundo do trabalho rural.

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

Essa explicação é, em parte, correta, mas não totalmente em relação à previdência social. Falta-lhe indagar sobre o processo social que envolveu a instituição do prescrito no Estatuto do Trabalhador Rural, não permitindo, assim, observar como a previdência social rural, que se consolidará a partir de 1988, é, ao contrário, uma invenção do mundo do trabalho rural, que pode ser estendida a determinados segmentos urbanos.

A presente tese procurou, então, compreender como se processou na tessitura social, entre os anos 50 e 80, os direitos hoje conhecidos como de previdência social rural. Em outras palavras, como chegamos ao que temos hoje? De onde vem e como veio o Regime de Segurados Especiais?

Os Segurados Especiais não são uma inovação da Constituição de 1988. Ela assegurou a incorporação das mulheres, a definição de um salário mínimo como valor de referência para

os benefícios e a redução de 5 (cinco) anos para a idade mínima necessária à aposentadoria em relação à exigida para os trabalhadores urbanos. O regime não contributivo que produz uma diferenciação paradigmática e é o responsável pelo efeito de redistribuição de riqueza tem origem nos debates que antecederam ao Estatuto do Trabalhador Rural.

Nesse sentido, a Constituição propiciou a ampliação geométrica dos efeitos socioeconômicos da previdência rural, cujas bases estão dadas no Estatuto do Trabalhador Rural.

A idéia inicial de um sistema de seguridade social, destinado a um segmento social específico, que garantiria assistência social e à saúde e fosse custeado pela tributação produtiva não incidindo em contribuição compulsória do beneficiário, já estava delineado no Estatuto da Lavoura Canavieira. Embora ele não fosse, por objetivo, uma legislação de proteção social, a regulamentação da oferta de cana-de-açúcar para os engenhos determinava compromissos dos patrões em relação à assistência médico-social dos canavieiros. Todavia, mais importante do que essa definição legal ou mesmo se ela era efetivamente praticada em favor dos trabalhadores, é o fato de que as prescrições do ELC se transformaram em pauta das mediações políticas nacionais, especialmente, a ULTAB. A percepção de direitos forjada a partir da interpretação política do ELC referenciará as demandas da ULTAB nos anos 1950/1960. É iluminadora, nesse sentido, a Carta de Direitos e Reivindicações que esteia a fundação da ULTAB, ao tratar o previsto no ELC não como uma reivindicação, mas como um direito dos trabalhadores canavieiros.

O argumento, amplamente aceito, de que a luta pelos direitos sociais dos trabalhadores rurais no período anterior ao Estatuto se circunscrevia à reivindicação realizada pelas organizações de mediação política no campo relativa à extensão de direitos já assegurados aos urbanos, não permite observar e analisar, por exemplo, a existência do Estatuto da Lavoura Canavieira - ELC e, principalmente, a função simbólica (SANTOS, 1996) que este produzia.

A Carta dos Direitos e Reivindicações apresentada pela União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil em 1954 indicava claramente que as definições já asseguradas desde 1941 com o ELC representavam direitos já garantidos em lei que careciam de efetivação prática no cotidiano de trabalho no mundo dos canaviais.

Quando a ULTAB fala, por intermédio do jornal Terra Livre, sobre o direito à assistência médico-social no mundo do trabalho canavieiro, ela não está se dirigindo somente aos trabalhadores da cana do Nordeste e de São Paulo. Embora essas regiões fossem importantes bases políticas da ULTAB, a sua argumentação atinge o conjunto dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil por ela representados.

Na verdade, se observarmos que já no século XIX as leis que jurisdicizavam as relações de trabalho no país estavam direcionadas ao mundo rural, ao trabalho agrícola especialmente, perde força o argumento da extensão de direitos operado pelo Estatuto do Trabalhador Rural. Isto é, o marco referencial para a luta dos trabalhadores rurais em termos de legislação não somente antecede ao ETR, mas remete às regras criadas ainda no Império. A experiência desta regulação vivenciada pelas populações rurais não é sem consequência para a memória social que, de alguma maneira, influenciou a percepção de direitos e o cenário de luta expressos em meados do século XX.

A complexidade das relações sociais que envolviam a assistência médico-social no campo, analisada no capítulo II, demonstra como essa temática era vivenciada pelos trabalhadores rurais e pelas mediações políticas, evidenciando a percepção de sua importância. As engenharias de assistência à saúde e de amparo às famílias identificadas quando da análise da dinâmica dos espaços rurais empreendida por agricultores e patrões, a partir da observação da literatura já existente no país, possibilitam compreendermos o terreno complexo sobre o qual se desenvolveria a luta pela previdência social no campo. É nesse

terreno que as ações dos agentes políticos, especialmente a ULTAB até 1964, encontrarão eco.

O setor patronal rural também reconheceu a importância da temática que envolvia os direitos sociais para os trabalhadores rurais. Entretanto, não havia consenso entre as instituições de representação política patronal. As discussões em torno do Serviço Social Rural demonstraram, claramente, as visões divergentes entre a Confederação Rural Brasileira e a Sociedade Rural Brasileira. A SRB era contrária a qualquer legislação social no campo, sob o argumento de que esta geraria custos financeiros indesejáveis ao setor patronal.

É, principalmente, no âmbito da Confederação Rural Brasileira que se esboça uma ação que incorpora a questão da proteção social. Embora não fosse uma legislação que circunscrevia seus objetivos no amparo assistencial em temas como educação e saúde, a criação do Serviço Social Rural significou a materialização legal da perspectiva patronal.

O SSR funcionou, a contragosto da Sociedade Rural Brasileira, com o intuito de instituir no campo o modelo já aplicado ao mundo urbano por intermédio do Serviço Social da Indústria. A existência do SSR, a despeito de sua operacionalização e vida curta, indicava que a visão contrária a qualquer patamar de proteção social no campo, radicada na Sociedade Rural Brasileira, não era hegemônica e não encontrava acolhida no Estado.

Dessa maneira, era a Confederação Rural Brasileira, entidade de caráter sindical, que se afirmava perante o Estado como demandante legitimado, ou nos termos de Offe (1989), a ela se atribui este status público. O Estado brasileiro já havia preconizado com a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, a estrutura sindical reconhecida e a ser estimulada.

As reivindicações sobre assistência à saúde que serão sintetizadas no Estatuto do Trabalhador Rural - ETR, em 1963, já tinham, pelo menos em relação aos lavradores canavieiros, cerca de 22 anos de intensos reclames, discussões e demandas públicas. Se, por um lado, aqueles direitos pouco puderam ser experimentados na prática, por outro, cumpriram

um efeito simbólico fundamental para a percepção sobre os direitos que serão forjados no ETR.

Os direitos inscritos no ETR foram resultados de longas lutas e reivindicações. Foi a partir das discussões realizadas no legislativo relativas à matéria então encaminhada pelo referido deputado que serão delineados os direitos sociais definidos no Estatuto do Trabalhador Rural. Diante disso, não podemos conceber o ETR como uma dádiva do Estado, de concessão de direitos aos trabalhadores rurais. Vimos que ele é um desdobramento de disputas no âmbito da sociedade, que envolviam organizações de representação política, patronais e de trabalhadores. A experiência do Serviço Social Rural e as lutas em torno do Estatuto da Lavoura Canavieira e pela inscrição de direitos na legislação social, constituíram o campo de disputas que antecedeu ao ETR e o influenciou.

As lutas pela definição de quem deveria ser considerado pela legislação como Trabalhador Rural, norteou o debate sobre o alcance real dos direitos trabalhistas e sociais, quando da tramitação do Estatuto no parlamento, nos dois primeiros anos da década de 1960.

Estava claro para a ULTAB que a definição legal de Trabalhador Rural deveria incorporar os trabalhadores autônomos, os não assalariados, os agricultores em regime de economia familiar, colonos, parceiros. Isto é, a toda as formas de trabalho no campo não circunscrita ao assalariamento. Dessa classificação legal dependeria o grau de alcance real dos direitos trabalhistas e sociais.

No âmbito patronal a Sociedade Rural Brasileira continuou a defender o argumento contrário à legislação trabalhista e social no campo, alegando sua impertinência econômica e inadequação às especificidades do trabalho rural. Assim, a SRB negava com veemência a possibilidade do Estatuto do Trabalhador Rural. No entanto, a CRB e a SNA discutiam, por meio de seus representantes parlamentares, e veiculando idéias nas suas revistas, A Rural e A Lavoura.

A leitura de processo apresentada pela CRB/CNA remetia à compreensão da inevitabilidade de algum grau de regulamentação de proteção social no campo. Nesse sentido, tratava-se de defender uma legislação que não ferisse os interesses do setor patronal. Quanto mais restritivo fosse a definição do conceito legal de Trabalhador Rural, menor o impacto econômico dos direitos trabalhistas e sociais. No mundo do trabalho rural esta é a classificação de quem seria considerado Trabalhador Rural, o instrumento de restrição de cidadania (SANTOS, 1979).

O Projeto de Lei 1837, apresentado em 1960 pelo deputado Fernando Ferrari e promulgado três anos mais tarde como o Estatuto do Trabalhador Rural, consagrou a definição restritiva de Trabalhador Rural. Este seria a pessoa física que presta serviços a empregador rural, mediante salário em dinheiro ou in natura. Dessa forma, excluía da cobertura dos direitos trabalhistas os trabalhadores não assalariados. Todavia, em relação aos direitos sociais, especialmente, previdenciários, criava a possibilidade de que colonos, parceiros, pequenos proprietários, arrendatários, dentre outros, fossem beneficiários, sendo considerados Segurados do então instituído Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - FUNRURAL.

A incorporação dos trabalhadores não assalariados, dos que lavravam a terra em regime de economia familiar, como segurados da previdência e não como Trabalhador Rural, era um mecanismo de diminuição da possibilidade de amplo impacto econômico dos direitos trabalhistas. Como o FUNRURAL excluía as mulheres do direito à aposentadoria e atribuía o valor desse benefício equivalente a 50% do salário-mínimo, também se assegurava o baixo efeito econômico do direito previdenciário.

Dessa maneira, se por um lado o Estatuto do Trabalhador Rural foi proclamado como a chegada dos direitos ao campo, indicando um passo adiante na modernização das relações

de trabalho, por outro o controle do grau de efeito da legislação estava assegurado, por meio desses mecanismos. (MARTINS, 1999).

Outra questão importante é que a previdência social rural definida no ETR, por não exigir contribuição compulsória do futuro beneficiário, rompeu com o paradigma hegemônico brasileiro. Mais próximo da lógica beveridgiana de previdência o FUNRURAL/PRORURAL, atribuindo ao Estado um compromisso com o financiamento do sistema, sedimenta a visão expressada, tanto pelas instituições sindicais patronais quanto pelas de trabalhadores, das especificidades do mundo do trabalho rural.

O Estatuto do Trabalhador Rural permitia que o FUNRURAL fomentasse convênios entre os sindicatos e instituições hospitalares para a assistência médico-social. Os sindicatos patronais não esperaram a regulamentação do FUNDO para por em prática o previsto no ETR. Durante a segunda metade dos anos 1960, a Confederação Nacional de Agricultura estimulava os sindicatos associados a procederem tais convênios. Estava envolvida nesse processo a possibilidade de expansão da malha sindical patronal e a disputa de base entre estes e os sindicatos de trabalhadores.

Como já nos alertou Garcia Jr. (1983), a forma de regulamentação do FUNRURAL agradou o setor patronal. Porém, não somente porque viam o ônus da assistência ser transferido do Estado para os sindicatos de trabalhadores rurais, mas também porque os sindicatos patronais se beneficiariam com o FUNRURAL. As organizações patronais até a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, disputavam com as representações dos trabalhadores rurais a concepção de assistência social e previdência que deveria ser implementada.

Contribuiu também para a percepção patronal sobre o Fundo o baixo impacto socioeconômico que seria gerado com as aposentadorias e pensões, bem como, a precariedade da estrutura de serviços disponíveis. A restrição da aposentadoria ao homem com o mínimo

de 65 anos criava uma população potencialmente beneficiária muito pequena: somente 0,15% da população rural total poderia ser impactada com o pleno funcionamento das aposentadorias.

Mais ainda, a idéia de que a assistência social e a previdência tivessem seu custeio garantido pelos cofres públicos era argumento central do patronato, especialmente da Sociedade Rural Brasileira. Uma explicação pode ser encontrada numa convergência de motivações que tem origem nos anos 60. A justificativa apresentada por Fernando Ferrari para a criação de um sistema não contributivo para os rurais centrava-se na especificidade do mundo do trabalho no campo, bem como, à grande contribuição do setor agropecuário para a construção da economia urbana-industrial do país. Também o patronato, imbuído de tal espírito, recorreu ao argumento de que a legislação social se implantada da maneira como o fora para os trabalhadores urbanos, implicaria em perdas e danos irreparáveis à agropecuária nacional. O FUNRURAL/PRORURAL materializou esse desejo, com um sistema de financiamento FUNRURAL que garantiu a desoneração de encargos sociais aos patrões.

Após a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural e durante o regime militar a Confederação Nacional da Agricultura-CNA, antiga Confederação Rural Brasileira, bem como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, se constituirão como porta-vozes oficiais das demandas dos patrões e dos trabalhadores perante o Estado. A estrutura sindical preconizada pela CLT se sedimentará no mundo do trabalho rural a partir de então.

Durante os anos 1970, após a instituição do PRORURAL, verificou-se um expressivo crescimento do número de sindicatos de trabalhadores rurais. Naquele momento, também os movimento sindical de trabalhadores procurava se estruturar no país, e os convênios médico-assistenciais, de alguma maneira, possibilitavam a melhoria da infra-estrutura sindical. Em que pese a identificação por parte da literatura especializada (NOVAES, 1997; RICCI, 1999) de uma prática sindical assistencialista, isto é, que os sindicatos praticamente estavam se

transformando em agências do FUNRURAL, importa observar que a existência da legislação social gerou um campo de possibilidades para os sindicatos.

Os sindicatos cumpriram um papel importante no processo de tradução da gramática legal que passou a regular as relações de trabalho e o acesso à assistência e previdência social. A assistência jurídica e o acompanhamento dos dirigentes sindicais durante as entrevistas realizadas pelos técnicos do FUNRURAL expressavam esse processo (HABERMAS, 1997).

Nesse sentido, é preciso analisar a relação dos sindicatos com o FUNRURAL como uma via de mão-dupla. A política de proteção social estruturou e informou uma prática sindical assistencial. Porém, a assistência prestada pelos STRs se tornou condição importante para que os trabalhadores rurais acessassem os direitos sociais previstos no Estatuto do Trabalhador Rural e, em diversas situações, para que o sindicato atraísse trabalhadores para outras formas de mobilização.

É importante lembrar que durante os anos 1970 o FUNRURAL/PRORURAL se consolidará num ambiente de restrição dos direitos políticos. Nesse contexto, especialmente na primeira metade da década de 1970, determinadas alternativas políticas não se apresentavam exequíveis às organizações de trabalhadores rurais. Não se trata de justificar uma prática sindical assistencialista. A questão é que não se pode reduzir a problemática histórica da previdência social para os trabalhadores rurais ao assistencialismo dos sindicatos.

Durante a vigência do FUNRURAL estava muito claro para o movimento sindical de trabalhadores rurais que os direitos ali assegurados eram insuficientes. Pelo menos dois grandes eixos orientaram as lutas pela ampliação de direitos para os trabalhadores rurais. A incorporação das mulheres à legislação social e a instituição do salário-mínimo como valor referências para os benefícios pecuniários.

Essas reivindicações tinham como idéia central a desigualdade que o FUNRURAL representava entre trabalhadores urbanos e rurais. A argumentação de que se deveria estender

ao campo os direitos sociais já experimentados pelos urbanos transformasse em síntese das demandas. Entretanto, há uma importante ambigüidade nesse raciocínio.

Para a CONTAG não havia dúvida quanto ao direito trabalhista e social das mulheres trabalhadoras rurais. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980 intensificam-se as manifestações públicas exigindo esse reconhecimento. (BRUMER, 2002). Também não havia qualquer discordância quanto à palavra de ordem “não somos meio homem para receber meio salário mínimo”. (CORADINI, 1988).

Todavia, se estender os direitos dos urbanos aos rurais significasse transformar os agricultores em regime de economia familiar em contribuintes compulsórios de um sistema único de previdência, tal idéia já não encontrava acolhida na Confederação. Nesse aspecto, as especificidades do mundo rural tomam centro no discurso da CONTAG. Esta confederação não aceitou a incorporação do FUNRURAL pelo INPS. Assim, a reivindicação da CONTAG de extensão do regime de previdência urbano aos rurais, se restringia aos trabalhadores rurais assalariados.

Nos anos 1980, que foram caracterizados pelo revigoreamento dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, intensificou-se as lutas por direitos na cidade e no campo. Estas marcaram a transição do regime militar para a Nova República, sendo a Assembléia Constituinte eleita em novembro de 1986, pronunciada como o marco divisor.

A Constituição de 1988, proclamada como a Constituição Cidadã foi identificada com a ampliação dos direitos sociais para os trabalhadores. É nesse contexto, que o regime de segurados especiais, assegurou a previdência social para os agricultores e agricultoras em regime de economia familiar.

Todavia, a inclusão desses agricultores no sistema de direitos sociais, como categoria especial de previdência especialmente, faz parte de um longo processo de luta pela definição da categoria Trabalhador Rural. Vimos que já nos anos 1950 quando se discutia a legislação

social para o campo, o tema central que influenciaria as possibilidades reais de impacto socioeconômico das medidas residia na disputa em torno de quem seria ou deveria ser considerado trabalhador rural. Essa discussão permeou o debate sobre o Estatuto do Trabalhador Rural e delineou as afirmativas contidas no PRORURAL.

A legislação que regulamentou a previdência social prevista na Constituição de 1988, retirou do texto legal o termo “Trabalhador Rural”. No Plano de Benefícios, Lei 8.213/1991, os trabalhadores rurais foram divididos em dois grupos. Os assalariados foram denominados “Empregados”, e os agricultores em regime de economia familiar, categorizados como “Segurados Especiais”. Repetia-se, assim, a dualidade do Estatuto do Trabalhador Rural e produziu-se com os Segurados Especiais a continuidade ampliada da perspectiva previdenciária do Estatuto do Trabalhador Rural, sedimentada no PRORURAL.

Ao observarmos o discurso da Central Única dos Trabalhadores-CUT e da CONTAG, no período que precede a Constituição, vemos que a manutenção da dualidade era mais evidente nas demandas da CONTAG. A CUT argumentava em favor da construção de um regime universal de direitos sociais, com tratamento igualitário entre os trabalhadores da cidade e do campo. Desde a rejeição à incorporação do FUNRURAL pelo INPS, a CONTAG sinalizava para o desejo de uma previdência rural que fosse uma versão ampliada do FUNRURAL, no que diz respeito aos não assalariados. Nesse sentido, é a CONTAG a instituição vitoriosa com a regulamentação do Regime de Segurados Especiais em 1991.

A especialidade do regime reside, fundamentalmente, na sua forma não contributiva compulsória do futuro beneficiário. O sistema de financiamento da previdência, consolidado com a Lei 8.212 em 1991, por meio da taxação de produtos agropecuários, adicionado à contribuição de recursos da União, já era previsto desde as discussões sobre previdência para os rurais, nos anos 1960. Nesse sentido, a idéia de um regime de previdência rural de caráter

não contributivo que incorporasse os trabalhadores do campo antecede em pelo menos 30 anos a Constituição de 1988.

A incorporação das mulheres e o estabelecimento do salário mínimo como referência para os benefícios, significaram o reconhecimento em 1997/1998, por parte da Constituinte, da incompatibilidade entre a igualdade de direitos inerente ao regime democrático e a seletividade operada pelo sistema de direitos sociais para os trabalhadores rurais.

A universalização proclamada com o advento da Constituição de 1988 compõe-se, na verdade, por quatro dimensões que possuem origens e não podem ser compreendidas como subitamente emergentes daquele momento histórico, a saber: a) a incorporação da mulher; b) o salário-mínimo referência; c) a redução da idade em 5 anos comparativamente aos trabalhadores urbanos; d) o regime não contributivo. Estas dimensões ou já foram objeto de debates na sociedade e no parlamento ou já foram experimentadas.

Em outras palavras, o regime de segurados especiais, potencializou de maneira exponencial o regime já desenhado pelo Estatuto do Trabalhador Rural, que foi produto de disputas por concepções no seio da sociedade e do parlamento. Esta luta simbólica (BOURDIEU, 1989), observada no forjar do ETR, referenciava-se pela percepção e o posicionamento políticos das principais instituições mediadoras nos anos 1950, em torno do Estatuto da Lavoura Canavieira e do Serviço Social Rural.

Como resultante de um longo processo social, o regime de segurados especiais, consagrado em 1988, tem produzido efeitos socioeconômicos que são amplamente apreciados pela sociedade brasileira. Estes decorrem principalmente da melhoria das condições de renda das famílias e da dinamização das economias de pequenos municípios. É a manutenção desse regime previdenciário a responsável por tudo isso.

No final dos anos 1990, especialmente, no governo Fernando Henrique Cardoso o tema da reforma da previdência ganhou destaque. O equilíbrio entre contribuição prévia e

benefício futuro passa a ser a tônica da discussão. Assim, um regime de previdência não contributivo passa a ser visto como algo indesejável ao Estado. É essa a leitura que informará o movimento sindical de trabalhadores rurais nesse período. Isto é, a CONTAG identifica e denuncia os riscos para os Segurados Especiais subjacentes à reforma da previdência.

Apesar de mudanças previdenciárias importantes no mundo do trabalho assalariado, por exemplo, a contribuição dos inativos, os Segurados Especiais continuaram a existir. A persistência desse regime também tem sido alvo de análise do governo Lula. Há indícios de que o governo deseja transferir os Segurados Especiais da conta da previdência para a dos gastos sociais.

Uma transferência dos Segurados Especiais para a lógica dos Benefícios de Prestação Continuada-PBC, poderia acarretar riscos para os trabalhadores rurais. Principalmente no que concerne ao valor dos benefícios. Lembremos que a definição constitucional do salário mínimo como valor de referência das aposentadorias e pensões foi produto de um longo e árduo processo político.

No entanto, as aposentadorias e pensões rurais entre os agricultores em regime de economia familiar têm conseguido uma grande legitimidade social e política no país. Isso, principalmente, pelo diagnóstico dos seus efeitos sócio-econômicos.

A centralidade que a temática da pobreza assume a partir dos anos 1990, com os sucessivos relatórios avaliativos do Banco Mundial e do PNUD, amplifica a importância dos resultados econômicos do regime de segurados especiais.

Nos dias atuais, os aposentados e as aposentadas rurais são vistos pela sociedade como os beneficiários de uma das mais importantes políticas de superação da pobreza. Seus recursos animam, dinamizam a economia da família, da cidade. Permitem ao jovem neto continuar estudando, equipar a casa, comprar geladeira... Os lares onde se encontram um casal

de aposentados são, geralmente, aqueles em melhores condições econômicas, na maioria dos pequenos municípios.

A extensão da experiência previdenciária do mundo do trabalho rural a segmentos de trabalhadores urbanos, para além dos possíveis efeitos econômicos, poderá se constituir na incorporação ao discurso e à prática hegemônicos sobre a Previdência, fundamentalmente bismarckianos, de outro paradigma, radicado numa leitura de mundo que concebe e afirma as diferenças. O regime de segurados especiais está sedimentado num princípio da noção moderna de seguridade social, sendo esta uma responsabilidade de todos. Mantê-lo e ampliá-lo é um desafio de construção da modernidade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.
- ALEXANDER, Jeffrey C. *Ação Coletiva, Cultura e Sociedade Civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais*. RBCS, vol.13 n.37, 1998.
- AMSBERG, Joachim von. *Brazil: Public Policies to Reduce Rural Poverty: A Selective Assessment*. Brasília, World Bank, 2000.
- ARAÚJO, Maria P. N. A Questão Camponesa na Teoria Marxista Clássica. In *O campesinato na História*. CHEVITARESE, André L. (Org.) Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Ed. Revan, 2000.
- BARBOSA, Rômulo Soares. Seguro Social e Seguro Agrícola: o duplo papel da Previdência Social Rural. *Revista Unimontes Científica*, v.5, n.1, jan./jun. 2003. Montes Claros/Unimontes.
- BARBOSA, Rômulo Soares. *Universalização da Previdência Social Rural: efeitos para a agricultura familiar e o sindicalismo rural*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002. (Dissertação de Mestrado)
- BARROS JR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*. São Paulo: Edição Saraiva, 1981.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Coutinho, Carlos N. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: DIFEL/Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.C.; PASSERON, J.C. *El Oficio del Sociólogo*. México: Siglo Veinteuno Editores, 1978.
- BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 4. n. 7, jan/jun 2002, p. 50-81.
- BRUNO, Regina A. L. *O Ovo da Serpente: Monopólio da Terra e Violência na Nova República*. Campinas/SP: UNICAMP, 2002. (Tese de Doutorado)
- CARDOSO, Ruth C. L. *Aventuras de Antropólogos em Campo ou Como Escapar da Armadilhas do Método*. In *A Aventura Antropológica: teoria e pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001.

CONTAG. *Anais do 5º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais*. Brasília: Contag, 1991.

CONTAG.. *Anais do 7º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais*. Brasília: Contag, 1998

CONTAG.. *Documento Base para o 8º Congresso Nacional: textos gerais*. Brasília: Contag, 2001

CORADINI, Odaci L. Ambivalências na representação de classe e na noção de “trabalhador rural”. In NAVARRO, Zander. (Org.). *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

CORADINI, Odaci L. *Representações Sociais e Conflitos nas Políticas de Saúde e Previdência Social Rural*. Rio de Janeiro: MN/UFRJ, 1988. (Tese de Doutorado)

CUT/CONTAG. *Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil*. São Paulo/SP: Contag, 1988.

DELGADO, Guilherme C. *Capital Financeiro e Agricultura*. São Paulo, Campinas: Ícone/Unicamp, 1985.

DELGADO, Guilherme C. *Previdência Rural: Relatório de Avaliação Socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997.

DELGADO, Guilherme C. *O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização*. Brasília: IPEA, 1999.

DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO, José C. (Org.) *Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90.* Brasília: IPEA, 2000.

DRAIBE, Sônia. As Políticas de Combate à Pobreza na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, p.18-24, abr-jun. 1990.

DRAIBE, Sônia. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1989.

DURHAM, Eunice R. A Pesquisa Antropológica com Populações Urbanas: Problemas e Perspectivas. . *In A Aventura Antropológica: teoria e pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista*. 8ª ed. Ver. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

FERRARI, Fernando. *Escravos da Terra*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1963.

- FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.
- GARCIA JR., Afrânio R. *Terra de trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- GOMES, Ângela de Castro. (Org.). *Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro: Editora da FGV/CPDOC, 1992.
- GOMES, Ângela de Castro. *Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.
- GRAZIANO DA SILVA, José. Os trabalhadores rurais e a Constituinte. In *Dossiê Constituinte II: as grandes questões nacionais e as propostas populares*. Rio de Janeiro: CEDI, 1986.
- GRZYBOWSKI, Cândido. *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1990.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia – entre facticidade e validade*. Volume I. Trad. Flávio B. Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, J. *Três modelos normativos de democracia*. In. Lua Nova-Revista de Cultura e Política, n.36, 1995.
- HEREDIA, Beatriz M. Alásia. *A Morada da Vida: trabalho familiar de pequenos produtores do nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- HOBSBAWM, Eric J. *Mundos do Trabalho: novos estudos sobre história operária*. Trad. Barcellos W. e Bedran S. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. (Coleção Oficinas da História)
- YOUNG, Iris Marion. *Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*. Ethics. no. 99, p.250-274, 1989.
- KAUTSKY, K. *A Questão Agrária*. São Paulo: Proposta, 1980.
- LEFORT, Claude. *A Invenção Democrática: os limites da dominação totalitária*. Trad. Louveiro, Isabel M. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987
- LEITE, Sérgio et all (orgs.) *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo, Editora da UNESP. 2004
- MALLOY, James M. *A Política de Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Graal, 1986.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania e Classe Social*. Brasília: Ministério do Interior/Projeto Rondon, 1988. (Leituras sobre a cidadania)
- MARSHALL, T. H.. *Política Social*. Trad. Gadelha, Meton P. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, José de Souza. *O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 7ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

MARTINS, José de Souza. A Igreja face à política agrária do Estado. In Paiva V. (org.) *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1981.

MARX, Karl. [1843]. *A Questão Judaica*. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2000.

MEDEIROS, Leonilde S. de. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In *O campesinato na História*. CHEVITARESE, André L. (Org.) Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

MEDEIROS, Leonilde S. de. *A Questão da Reforma Agrária no Brasil: 1955-1964*. São Paulo: FFLCH/USP, 1982. (Dissertação de Mestrado)

MEDEIROS, Leonilde S. de. *História dos Movimentos Sociais no Campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MEDEIROS, Leonilde S. *Reforma Agrária: concepções, controvérsias e questões*. 1993. disponível em www.dataterra.org.br.

MEDEIROS, Leonilde S. de. *Lavradores, Trabalhadores Agrícolas, Camponeses. Os comunistas e a constituição de classes no campo*. Campinas/SP: IFCH/UNICAMP, 1995. (Tese de Doutorado)

MORAES, Marcelo V. E. O Futuro da Seguridade Social. In *Reforma Previdenciária: vetores do debate contemporâneo* nº 19. São Paulo: F.Konrad –Adenauer-Stiftung, 1999.

MOURA, Margarida Maria. *Os Deserdados da Terra: a lógica costumeira e judicial dos processos de expulsão e invasão da terra camponesa no sertão de Minas Gerais*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração – a cidadania inexistente.. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, vol.37, n.2, 1994.

NOVAES, Regina R. *De corpo de alma: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, U. Ariovaldo. *A Geografia das Lutas no Campo*. São Paulo: Edusp/Contexto, 1989.

PALMEIRA, Moacir. A CONTAG e a Constituinte. In *Dossiê Constituinte II: as grandes questões nacionais e as propostas populares*. Rio de Janeiro: CEDI, 1986.

PALMEIRA, Moacir. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In Paiva V. (org.) *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

PALMEIRA, Moacir. Desmobilização e conflito: relações entre trabalhadores e patrões na agroindústria pernambucana. *Revista de Cultura e Política*, Cedec, ano 1, v.1, 1979.

PALMEIRA, Moacir. Casa e trabalho: nota sobre as relações sociais na plantation tradicional” in *Revista Contraponto*, ano 2, n. 2, novembro 1977;

POLANYI, Karl. [1944] *A grande Transformação: as origens da nossa época*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-ômega, 1976.

RAWLS, John. Justiça como Equidade: uma concepção política não metafísica. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. N.25, 1992.

RICCI, Rudá. *Terra de Ninguém: representação sindical rural no Brasil*. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 1999.

ROCHA, Francis. *Conflito Social e Dominação: um estudo da regulação das relações de trabalho na empresa capitalista 1897-1935*. São Paulo. PUC/SP, 1982. (Dissertação de Mestrado)

RODEGHERO, Carla Simone. Religião e patriotismo: o anticomunismo católico nos Estados Unidos e no Brasil nos anos da Guerra Fria. *Rev. Bras. Hist.* [online]. 2002,

SABÓIA, J. C. *De senhores a trocadores de cebola*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1978.

SANTOS, Wanderley, G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro/RJ: Editora Campus, 1979.

SANTOS, Boaventura de S.; MARIA M.L.M.; JOÃO P. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*. In. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.30, 1996.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Colonos do vinho: estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1984.

SIGAUD, Lygia. *Direito e gestão de injustiças*. In *Antropologia Social –comunicações PPGSA*, n.4. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1994.

SIGAUD, Lygia. *Direito e coerção moral no mundo dos engenhos*. *Revista Estudos Históricos*, n. 18, 1996.

SCHWARZER, Helmut. Paradigmas de Previdência Social Rural: um panorama da experiência internacional. *Planejamento e políticas públicas/Ipea*. N. 23, Junho de 2001.

SCHWARZER, Helmut. Previdência Rural e Combate à Pobreza no Brasil: resultados de um estudo de caso no Pará, In *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2000.

SCHWARZER, Helmut. Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina, In *Reforma Previdenciária: vetores do debate contemporâneo*. Série Debates, n. 19. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

STOLCKE, Verena. *Cafeicultura, Homens, Mulheres e Capital (1850-1980)*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. BeloHorizonte/Rio de Janeiro: Ed.UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck. [1976] *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da Abertura à Constituinte*. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora UFMG, 1986.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In BRAVO, M. I. S.; POTYARA, A. P. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

WARREN-SCHERER, Ilse; KRISCHKE, J. (Orgs.). *Uma Revolução no Cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

ZIMMERMANN, Clóvis. A Previdência Rural Brasileira no Contexto das Políticas Públicas. *Revista Espaço Acadêmico*. N. 48, Maio, 2005.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 738-B, 1951.
BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.837-A, 1960.
BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.837-B, 1960.
BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.837-C, 1960.
BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.837-D, 1960.
BRASIL. Constituição Federal. 1988.
BRASIL. Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 01 de março de 1988.
BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados, 30 de abril de 1988.
BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados, 09 de outubro de 1990.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 28 de junho de 1951.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 21 de abril de 1954.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 30 de março de 1955.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 29 de agosto de 1956.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 07 de maio de 1960.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 14 de abril de 1987.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 30 de abril de 1987.
BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 15 de maio de 1987.
BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 3.855 de 21 de novembro de 1941.
BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 6.969 de 19 de outubro de 1944.
BRASIL. Senado Federal. Lei nº 7.604, de 26 de maio de 1987.
BRASIL. Senado Federal. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
BRASIL. Senado Federal. Lei nº 7.604, de 26 de maio de 1987.
BRASIL. Senado Federal. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.
BRASIL. Senado Federal. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
BRASIL. Senado Federal. Bases Históricas do Congresso Nacional. 2006.
CONTAG. O TRABALHADOR RURAL, ano 6, n. 29, set/out de 1984.
FETAG/RS. www.fetagr.com.br, acesso em 2006.
Jornal Terra Livre N. 44 - 2ª quinzena de junho – 1ª quinzena de julho / 1954
Jornal Terra Livre n. 44 - 2ª quinzena de junho – 1ª quinzena de julho / 1954
Jornal Terra Livre n. 46 – 1ª Quinzena de Agosto de 1954
Jornal Terra Livre n. 49 - 2ª quinzena de setembro – 1ª quinzena de outubro - 1954
Jornal Terra Livre n. 50, 2ª quinzena de outubro a 1ª quinzena de novembro de 1954.
Jornal Terra Livre n. 51, 2ª quinzena de novembro a 1ª quinzena de dezembro de 1954
Jornal Terra Livre n. 52, 1ª quinzena de janeiro de 1955.
Jornal Terra Livre n. 53, 1ª quinzena de março de 1955.
Jornal Terra Livre n. 54, 2ª quinzena de março de 1955.
Jornal Terra Livre n. 55, 2ª quinzena de abril de 1955.
Jornal Terra Livre n. 56, 1ª quinzena de maio de 1955.
Jornal Terra Livre n.57, 1ª quinzena de junho de 1955.
Jornal Terra Livre n. 58, 1ª quinzena de julho de 1955.
Jornal Terra Livre n. 59, 2ª quinzena de novembro de 1955.
Jornal Terra Livre n. 60, janeiro de 1956
Jornal Terra Livre n. 61, 1ª quinzena de fevereiro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 62, 2ª quinzena de fevereiro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 64, abril de 1956.
Jornal Terra Livre n. 65, 1ª quinzena de junho de 1956.
Jornal Terra Livre n. 66, 2ª quinzena de junho de 1956.

Jornal Terra Livre n. 67, 1^a quinzena de julho de 1956.
Jornal Terra Livre n. 68, 2^a quinzena de julho de 1956.
Jornal Terra Livre n. 69, 1^a quinzena de agosto de 1956.
Jornal Terra Livre n. 70, 2^a quinzena de agosto de 1956.
Jornal Terra Livre n. 71, 1^a quinzena de setembro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 71, 1^a quinzena de setembro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 73, 1^a quinzena de outubro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 74, 2^a quinzena de outubro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 75, 1^a quinzena de dezembro de 1956.
Jornal Terra Livre n. 76, janeiro de 1957.
Jornal Terra Livre n. 77, abril de 1957
Jornal Terra Livre n. 78, março de 1958
Jornal Terra Livre n. 78, março de 1958.
Jornal Terra Livre n. 81, outubro de 1958
Jornal Terra Livre n. 82, novembro de 1958
Jornal Terra Livre n. 84, janeiro de 1959
Jornal Terra Livre n. 85, fevereiro de 1959
Jornal Terra Livre n. 86, março de 1959.
Jornal Terra Livre n. 87, janeiro de 1960.
Jornal Terra Livre n. 88, fevereiro de 1960.
Jornal Terra Livre n. 90, abril de 1960.
Jornal Terra Livre n. 92, junho de 1960.
Jornal Terra Livre n. 95, novembro de 1960.
Jornal Terra Livre n. 96, novembro de 1960.
Jornal Terra Livre n. 98, março de 1961.
Jornal Terra Livre n. 99, maio de 1961.
Jornal Terra Livre n. 100, junho de 1961.
Jornal Terra Livre n. 101, julho de 1961.
Jornal Terra Livre n. 102, agosto de 1961.
Jornal Terra Livre n. 103, setembro de 1961.
Jornal Terra Livre n. 104, outubro de 1961.
Jornal Terra Livre n. 105, novembro de 1961.
Jornal Terra Livre n. 106, dezembro de 1961.
Jornal Terra Livre n. 107, janeiro de 1962.
Jornal Terra Livre n. 108, fevereiro de 1962.
Jornal Terra Livre n. 111, junho de 1962.
Jornal Terra Livre n. 112, julho de 1962.
Jornal Terra Livre n. 113, agosto de 1962.
Jornal Terra Livre n. 116, novembro de 1962.
Jornal Terra Livre n. 117, dezembro de 1962.
Jornal Terra Livre n. 118, janeiro de 1963.
Jornal Terra Livre n. 119, fevereiro de 1963.
Jornal Terra Livre n. 120, março de 1963.
Jornal Terra Livre n. 121, abril de 1963.
Jornal Terra Livre n. 122, maio de 1963.
Jornal Terra Livre n. 123, junho de 1963.
Jornal Terra Livre n. 124, julho de 1963.
Jornal Terra Livre n. 127, outubro de 1963.
Jornal Terra Livre n. 128, novembro de 1963.
Jornal Terra Livre n. 129, dezembro de 1963.

Jornal Terra Livre n. 130, janeiro de 1964.
Jornal Terra Livre n. 131, fevereiro de 1964.

Jornal Terra Livre n. 132, março de 1964.
RESOLUÇÕES DO 1º CONGRESSO NACIONAL DA CUT. 24 a 26 de agosto de 1984.
RESOLUÇÕES DO 2º CONGRESSO NACIONAL DA CUT. 31 julho a 03 de agosto de 1986.
RESOLUÇÕES DO 3º CONGRESSO NACIONAL DA CUT. 07 a 11 de setembro de 1988.
CONCLAMA – CONCLAMAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO NA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA. 1981.
RESOLUÇÕES DO 1º CONCLAT – CONGRESSO NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA. 26 a 28 de agosto de 1986.
Revista Gleba, Setembro de 1955, ano I, n. 3.
Revista GLEBA, Dezembro de 1955, ano I, n. 6.
Revista GLEBA, Janeiro de 1956, Ano 2, n. 1.
Revista GLEBA, Fevereiro de 1956, ano 2, n. 2.
Revista GLEBA, Abril de 1956, ano 2, n. 4.
Revista GLEBA, Julho de 1956, ano 2, n. 7.
Revista GLEBA, Setembro de 1957, Nr. Especial.
Revista GLEBA, Junho a Setembro de 1961, ano 7, Nrs. 74 a 77.
Revista GLEBA, Setembro de 1962, ano 8, n. 89.
Revista GLEBA, Novembro de 1962, ano 8, n. 91.
Revista GLEBA, Dezembro de 1962, ano 8, N. 92.
Revista GLEBA, Janeiro de 1964 a Dezembro de 1965, anos 10 e 11, nrs. 105 – 128.
Revista GLEBA, Janeiro de 1968, ano 14, n. 153.
Revista GLEBA, Fevereiro de 1968, ano 14, n. 154.
Revista GLEBA, Abril-Julho de 1968, ano 14, n. 156 a 159.
Revista GLEBA, Novembro de 1968, ano 14, n. 163.
Revista GLEBA, Julho de 1969, ano 15, n. 171.
Revista GLEBA, Agosto de 1969, ano 16, n. 172.
Revista GLEBA, Maio de 1970, ano 18, n. 181.
Revista GLEBA, Janeiro de 1971, ano 19, n. 189.
Revista GLEBA, Abril de 1971, ano 19, n. 192.
Revista GLEBA, Junho de 1971, ano 19, n. 194.
Revista GLEBA, Agosto de 1971, ano 16, n. 196.
Revista GLEBA, Setembro de 1971, ano 16, n. 197.
Revista A RURAL, novembro/1944, ano 26, n. 300.
Revista A RURAL, julho de 1951, ano 30, n. 368.
Revista A RURAL, fevereiro de 1954, ano 34, n. 396.
Revista A RURAL, março de 1954, ano 34, n. 397.
Revista A RURAL, junho de 1954, ano 34, n. 399.
Revista A RURAL, fevereiro de 1956, ano 36, n. 418.
Revista A RURAL, março de 1956, ano 36, n. 419.
Revista A RURAL, julho de 1956, ano 36, n. 423.
Revista A RURAL, outubro de 1956, ano 36, n. 426.
Revista A RURAL, novembro de 1956, ano 36, n. 427.
Revista A RURAL, fevereiro de 1957, ano 37, n. 430.
Revista A RURAL, julho de 1957, ano 37, n. 435.
Revista A RURAL, agosto de 1961, ano 41, n. 484.
Revista A RURAL, setembro de 1961, ano 41, n. 485.

Revista A RURAL, fevereiro de 1962, ano 42, n. 490.
Revista A RURAL, setembro de 1964, ano 44, n. 521.
Revista A RURAL, fevereiro de 1967, ano 47, n. 540.
Revista A RURAL, abril de 1967, ano 47, n. 542.
Revista A Lavoura. Edição de maio-junho de 1950.
Revista A Lavoura. Edição de março-abril de 1951.
Revista A Lavoura. Edição de setembro-outubro de 1952.
Revista A Lavoura. Edição de setembro-outubro de 1955.
Revista A Lavoura. Edição de novembro-dezembro de 1955.
Revista A Lavoura. Edição de maio-junho de 1956.
Revista A Lavoura. Edição de julho-agosto de 1956.
Revista A Lavoura. Edição de janeiro-fevereiro de 1958.
Revista A Lavoura. Edição de março-abril de 1958.
Revista A Lavoura. Edição de maio-junho de 1960.
Revista A Lavoura. Edição de julho-agosto de 1961.
Revista A Lavoura. Edição de maio-junho de 1962.
Revista A Lavoura. Edição de novembro-dezembro de 1985.

ANEXO A

Tramitação do Projeto de Lei 1.837/1960

| PROJETO | Definição Trabalhador Rural | Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros. | Mulher Gestante / Maternidade | Benefícios Previstos | Instituição Gestora | Fonte de Financiamento |
|--|--|--|--|--|--|--|
| 1.837, ano 1960 Autoria: Dep. Fernando Ferrari | Art.3º Trabalhador rural para os efeitos desta lei, é toda pessoa física que presta serviços em propriedade ou prédio rústico, mediante salário, pago in natura ou em dinheiro, a empregador que se dedique, em caráter temporário ou permanente, ao cultivo da terra, extração de matérias-primas de origem vegetal ou animal, criação, melhoria ou engorda de animais. | Art.63 os benefícios do Fundo Social serão atribuídos, independentemente de contribuição, aos trabalhadores rurais, aos pequenos proprietários, colonos, sitiantes, arrendatários, empreiteiros, tarefeiros, bem como aos demais exploradores da atividade agrária, com menos de vinte empregados a seu serviço. | Art.24 É proibido o trabalho da mulher grávida de seis semanas antes, de seis semanas depois do parto. Art.25 Durante o período a que se refere o artigo anterior, a mulher terá direito aos salários integrais calculados de acordo com a média dos seis últimos meses de trabalho, a qual, entretanto, não poderá ser inferior ao último salário percebido na atividade, sendo-lhe, ainda, facultado reverter à função que anteriormente ocupava. Art. 27. Em caso de aborto, comprovado por atestado médico, a mulher terá um repouso remunerado de suas semanas, ficando-lhe assegurado o direito de retornar à função que ocupava antes de seu afastamento. | <u>Art.60</u> a) assistência à maternidade; b) auxílio-doença; c) aposentadoria por invalidez e velhice; d) pensão aos beneficiários, em caso de morte; e) assistência médica; <u>Art 64</u> O assalariado, bem como, o pequeno proprietário rural, o parceiro, o meeiro que não tiverem empregados sob suas ordens e que trabalharem sós ou com membros de suas famílias perceberão do Fundo Nacional de Assistência Agrária um abono de cem cruzeiros (Cr\$ 100,00) por filho menor ou dependente. | Art.61. Fica criado o Fundo Nacional de Assistência ao Agricultor que terá por finalidade a execução dos serviços sociais referidos no artigo anterior. § 2º. O Fundo Social aqui citado será administrado por uma delegação de funcionários especializados dos quadros dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Agricultura e por representantes das associações rurais e das associações e sindicatos de trabalhadores rurais nos termos do regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo dentro de sessenta dias da vigência desta lei. | Art.61 § 1º . Enquanto outras fontes de receita não forem estabelecidas em lei especial, o Orçamento da União consignará em rubrica própria, anualmente uma verba de cinco bilhões de cruzeiros (Cr\$5.000.000.000,00) para cobertura do plano de benefícios. |

CONTINUAÇÃO

| PROJETO | Definição Trabalhador Rural | Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros. | Mulher Gestante / Maternidade | Benefícios Previstos | Instituição Gestora | Fonte de Financiamento |
|--|--|--|---|---|--|---|
| 1.837-A, ano 1960 Pareceres e Emendas ao projeto original realizadas pelas Comissões de Economia (Relator Munhoz da Rocha), e de Legislação Social(Relator Adílio Viana). | Parecer da Comissão de Economia Substitui-se o art. 3º pelo seguinte: “Trabalhador rural, para os efeitos desta lei é toda pessoa física que presta serviço em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário, pago em dinheiro, ou parte in natura e parte em dinheiro, a empregador que se dedique, em caráter temporário ou permanente ao cultivo da terra, extração de matérias-primas de origem vegetal ou animal, criação, melhoria ou engorda de animais.” | Parecer da Comissão de Legislação Social Colono, Contratista, Empreiteiro ou Parceiro, só seriam considerados como trabalhador rural incluído nas disposições da lei, quando recebesse parte da remuneração em dinheiro. Parecer da Comissão de Economia Os preceitos desta lei só se aplicam [a estes] quando recebam parte da remuneração em dinheiro | <u>Emenda da C.L.S. Art.27.</u> Depois das palavras “a mulher”, redija-se assim: “a mulher, a juízo do médico terá um repouso remunerado de duas semanas, ficando-lhe assegurado o direito de voltar à função que ocupava antes do seu afastamento”. <u>Art.24.</u> Redija-se assim: “É proibido o trabalho da mulher grávida, a juízo do médico até seis semanas antes do parto e até seis semanas depois.” | Emenda da C.L.S. Art.64. Abono de valor correspondente a 1% do salário mínimo mensal de maior valor vigente no país por filho menor ou dependente. Criar Artigo: “Os benefícios referidos no artigo 60 serão calculados na base dos dispositivos da Lei 3.807 de 26-1-60” | Parecer da Comissão de Legislação Social Não alcançava como se pudesse atribuir a execução desta Lei ao Ministério do Trabalho, quando existe o Serviço Social Rural, criado precisamente para atender a todo o programa que está incorporado ao projeto ora em debate. | Parecer da Comissão de Economia O Poder Executivo fará os estudos e levantamentos necessários à criação de recursos financeiros e organização administrativa para a concessão aos trabalhadores rurais dos seguintes benefícios: a) assistência à maternidade; b) auxílio-doença; c) aposentadoria por invalidez e velhice; d) pensão aos beneficiários, em caso de morte; e) assistência médica; Dentro de seis meses a contar da vigência desta lei, será encaminhado ao Congresso projeto de lei regulando a matéria. |

CONTINUAÇÃO

| PROJETO | Definição Trabalhador Rural | Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros. | Mulher Gestante / Maternidade | Benefícios Previstos | Instituição Gestora | Fonte de Financiamento |
|---|--|---|--|--|---|---|
| Substitutivo ao projeto 1.837-A-60, apresentado pela Comissão de Finanças, em abril de 1961. César Prieto, <i>Presidente</i> , Petronilho Santa Cruz, <i>Relator</i> . Este substitutivo passa a ser o Projeto 1.837-B. | <u>Art.6º.</u> Para os efeitos desta lei são trabalhadores rurais: a)o empregado rural que preste serviços de natureza não eventual a empregador que exerça atividade agrícolas, pecuária ou na indústria rural, sob sua dependência e mediante salário. <u>Art.10.</u> Não são trabalhadores rurais para os fins deste Estatuto. a)o arrendatário de terras, assim entendido o que faz locação de prédio rústico, mediante pagamento em dinheiro, e o cultivo por conta própria, sem repartir os frutos; b) o tarefeiro ou empreiteiro [...]desde que a relação contratual [...] se extinga com a ultimção da tarefa ou empreitada. | <u>Art.6º.</u> também se enquadram como trabalhadores rurais: b)o colono c)o parceiro-agrícola d)o parceiro-pecuarista <u>Art.7º.</u> Não perde a qualidade de colono, parceiro-agrícola, ou parceiro-pecuarista, aquele que realizando os trabalhos a que se referem as alíneas b) c) e d) do artigo anterior, receba parte da remuneração em dinheiro. <u>Art.8º.</u> O trabalhador colono, parceiro-agrícola ou parceiro-pecuarista que tiver sob sua dependência como assalariado pessoa não familiar, ou ainda como parceiro, será considerado para os efeitos desta Lei, como empregador. | <u>Art.35.</u> É proibido o trabalho da mulher grávida 6 (seis) semanas antes e 6 (seis) semanas depois do parto. §1º Para os fins previstos neste artigo, o afastamento da empregada de seus trabalhos será determinado se possível por atestado de médico do empregador rural ou por ele designado e pago, e, na falta deste, de médico do Serviço Social Rural [...] <u>Art. 36.</u> Durante o período a que se refere o artigo anterior, a mulher terá direito ao salário não inferior ao último percebido na atividade, sendo-lhe facultado reverter ao emprego, terminado o prazo de resguardo. <u>Art.38.</u> Em caso de aborto não criminoso comprovado por atestado médico a mulher terá direito a duas semanas de repouso remunerado | <u>Art.74.</u> o Fundo Nacional de Assistência ao Agricultor terá por finalidade os seguintes serviços sociais: c <u>Art.76.</u> O assalariado, bem como, o pequeno proprietário rural, o colono, o parceiro, o meeiro, que não tiverem empregados sob suas ordens e que trabalharem sós ou com membros de suas famílias, perceberão do Fundo um abono mensal correspondente a 1% do salário mínimo mensal de maior valor vigente no país por filho menor ou dependente. | <u>Art.73.</u> Fica criado o Instituto de Previdência Social e Seguro Rural – I.P.S.S.R. Parágrafo único. Dentro de noventa dias será regulamentada a Instituição a que se refere o presente artigo. <u>Art.74.</u> Fica criado também o Fundo Nacional de Assistência ao Agricultor Parágrafo 4º. O Fundo Social criado neste artigo até o funcionamento do I.P.S.S.R. será administrado por uma delegação designada pelo Ministério do Trabalho | <u>Art.74.</u> Parágrafo 1º. A União contribuirá para o Fundo com 6% dos salários pagos nas empresas, os empregados com 2% e os empregadores com igual importância. |

CONTINUAÇÃO

| PROJETO | Definição Trabalhador Rural | Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros. | Mulher Gestante / Maternidade | Benefícios Previstos | Instituição Gestora | Fonte de Financiamento |
|--|-----------------------------|---|-------------------------------|----------------------|--|--|
| Emendas oferecidas ao Projeto 1.837-B, de 1960, em 2ª discussão, nas Comissões de Constituição e Justiça, de Economia, de Legislação Social e de Finanças, no ano de 1961, pelos Deputados Oswaldo Lima Filho, e Almino Affonso. | | Acrescente-se: Artigo “Os meeiros, parceiros, quarteiros e assemeadores, ou pequenos e médios proprietários, serão associados facultativos do F.N.A.A. e contribuirão com 5% sobre o máximo de cinco vezes o salário mínimo da região”. <u>Dep. Fernando Ferrari (junho, 1961)</u> | | | Substitua-se o <i>caput</i> do art.73 pelo seguinte: Art.73. Fica criado o Fundo Nacional de Assistência e Previdência dos Trabalhadores Rurais, tendo por finalidade a execução do seguinte serviços e seguros sociais: | Substitua-se o <i>caput</i> do art.74 pelo seguinte: Art.74. A União contribuirá para o Fundo com dez por cento (10%) dos salários pagos aos trabalhadores inscritos naquela instituição pelas sociedades civis ou mercantis, empresas ou proprietários que exerçam atividades agrícolas, extrativas de vegetal ou animal e pecuárias. Acrescente-se ao art.74 o seguinte parágrafo único: Parágrafo Único. Os empregados rurais cujas atividades são reguladas nestas lei contribuirão com dois por cento (2%) dos seus salários e os empregadores com igual importância para o FNAPTR. |

CONTINUAÇÃO

| PROJETO | Definição Trabalhador Rural | Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros. | Mulher Gestante / Maternidade | Benefícios Previstos | Instituição Gestora | Fonte de Financiamento |
|---|---|---|-------------------------------|--|--|--|
| Substitutivo n. 1.837-C- 1960, apresentado à Comissão de Finanças, em junho de 1961, pelo Presidente da Comissão, dep. César Prieto e pelo Relator, dep. Petronilo Santacruz. | <u>Art.76.</u> São obrigatoriamente segurados: os trabalhadores rurais – empregados, colonos ou parceiros – bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros, estes com menos de cinco empregados a seu serviço. | <u>Art.77.</u> Os proprietários em geral, os arrendatários, demais empregados rurais não previstos no artigo anterior [...] poderão, se o requererem, tornarem-se contribuinte facultativo do IAPI. | | <u>Art.81.</u> O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros os seguintes serviços: a)assistência à maternidade b)auxílio doença c)aposentadoria por invalidez ou velhice d)pensão aos beneficiários, em caso de morte e)assistência médica f)auxílio funeral; g)demais casos previstos em lei. <u>Art.91.</u> Dentro de 90 dias o Poder Executivo através do Ministério do Trabalho e Previdência Social regulamentará as relações entre o IAPI e os segurados rurais [...] a) indicação normativa para concessão e cálculo dos valores dos auxílios a que se referem os itens a, b, c, d, e, f, do art. 81. | <u>Art.75.</u> Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI – encarregado durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior [...] bem assim incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes [...] | <u>Art.74.</u> Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, que se constituirá de 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao IAPI, mediante guia própria, até 15 dias daquela colocação. §1º Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria prima de sua produção agropecuária, a arrecadação se constituirá de 1% sobre o valor da matéria prima própria que for utilizada. |

CONTINUAÇÃO

| PROJETO | Definição Trabalhador Rural | Colonos, Contratistas, Meeiros, Pequenos Proprietários, Arrendatário, e outros. | Mulher Gestante / Maternidade | Benefícios Previstos | Instituição Gestora | Fonte de Financiamento |
|--|---|--|--|--|--|---|
| Projeto de Lei n. 1.837-D, de 1960. Refere-se a redação final do projeto de lei n. 1837-C, de 1960, publicada em 1961. | <u>Art.2º.</u> Trabalhador Rural para efeitos desta lei é toda pessoa física que presta serviços em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro, a empregador rural <u>Art.4º</u> Para efeitos desta lei são trabalhadores rurais: a) o empregado rural que presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob sua dependência e mediante salário. | <u>Art. 4º.</u> b)O colono que contrata com o empregador rural a formação duma lavoura, o cultivo e a colheita duma certa área de terras ou de um certo número de árvores, executando o trabalho com seus familiares e agregados [...] c)O parceiro agrícola, pessoa física que se torna cessionária de prédio rústico para cultivá-lo por si e com seus dependentes e familiares [...] d)O parceiro pecuarista, pessoa física que recebe animais pertencentes a outrem para criar, por si e com seus dependentes e familiares [...] e)O empregado provisório, pessoa física que contrata trabalho para serviço por tempo limitado, mediante salário [...] | <u>Art.49.</u> O contrato de trabalho não interrompe durante a gravidez, asseguradas porem à mulher, as seguintes vantagens e direitos: a)afastamento do trabalho seis semanas antes e seis semanas depois do parto, sempre que possível com atestado médico. b)em casos excepcionais, os períodos [...], poderão ser aumentados de mais duas semanas cada um, mediante atestado médico. c)repouso remunerado de duas semanas em caso de aborto, a juízo do médico. d)dois descansos especiais de meia hora cada um durante o trabalho [amamentação] e)percepção integral dos seus vencimentos durante os períodos a eu se referem os itens anteriores, em base não inferior ao último percebido na atividade | <u>Art.76.</u> São obrigatoriamente segurados: os trabalhadores rurais – empregados, colonos ou parceiros – bem como os pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros[...]estes com menos de cinco empregados a seu serviço. <u>Art.81.</u> O IAPI prestará aos segurados rurais ou dependentes rurais, entre outros os seguintes serviços: a)assistência à maternidade b)auxílio doença c)aposentadoria por invalidez ou velhice d)pensão aos beneficiários, em caso de morte e)assistência médica f)auxílio funeral; g)demais casos previstos em lei. §1º Os benefícios correspondentes aos itens “b” e “c” são privativos do segurado rural. | <u>Art.75.</u> Fica o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI – encarregado durante o prazo de cinco anos, da arrecadação do Fundo a que se refere o artigo anterior [...] bem assim incumbido da prestação dos benefícios estabelecidos nesta lei ao trabalhador rural e seus dependentes [...] | <u>Art.74.</u> Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, que se constituirá de 1% (um por cento) do valor dos produtos agropecuários colocados e que deverá ser recolhido pelo produtor, quando da primeira operação, ao IAPI, mediante guia própria, até 15 dias daquela colocação. §1º Na hipótese de estabelecimento fabril que utilize matéria prima de sua produção agropecuária, a arrecadação se constituirá de 1% sobre o valor da matéria prima própria que for utilizada. |

ANEXO B

Síntese das Reivindicações sobre Previdência – Congresso CONTAG, sob intervenção do Regime Militar, 1966.

CONCLUSÕES

I – REGULAMENTAÇÃO DO ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL

- a) Exigir, de início a regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, em todos os artigos ainda não regulamentados;
- b) prioritariamente, exigir a regulamentação dos artigos: 32 e 49 a 52, que tratam de moradia, higiene e segurança do trabalho.

II – DEFINIÇÃO DO TRABALHADOR RURAL

Considerar nossa definição de trabalhador rural contida no art. 3º da Portaria 71, de 02/02/1965, que diz: “Trabalhador Rural... a pessoa física que exerça atividade profissional rural, sob a forma de emprego ou como empreendedor autônomo, neste caso, em regime de economia individual, familiar ou coletiva e sem empregado.”
[...]

IX – PREVIDÊNCIA SOCIAL

- a) que sejam aplicados, de imediato, os benefícios da Previdência Social aos trabalhadores rurais;
- b) que haja convênio entre toda rede hospitalar do país e os sindicatos;
- c) que os benefícios iniciais sejam:
 - assistência à maternidade
 - assistência médica
 - aposentadoria por velhice e invalidez
- d) sugerimos a modificação do Art.158 do Estatuto do Trabalhador Rural, para obrigar o comprador dos produtos agrícolas e pecuários a descontar do produtor o valor da contribuição, para o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural. As indústrias ao adquirirem o produto de outros comerciantes, devem também ficar obrigados a exigir do vendedor a prova de quitação junto ao IAPI, fazendo mencionar na nota de compra, o número do recibo e data do recolhimento;
[...]
- i) que o Ministério do Trabalho e Previdência Social dê urgência à execução da Previdência Social.

Fonte: CONTAG (1966)

ANEXO C

Matérias sobre FUNRURAL publicadas na revista A Gleba em 1971.

Sindicatos Rurais podem ampliar assistência

Exemplos de ação sindical

Alguns sindicatos dedicaram-se, com especial ênfase, à prestação de assistência aos sócios. [...] Vamos relembrar os exemplos mais expressivos, destacando a dinâmica sindical característica das entidades que não se limitaram à assistência em si, mas dela se valeram para forjar consciência empresarial no campo.

1 – Sindicato Rural de Andradadas, em Minas Gerais

- a) assistência técnica (campanha de erradicação da saúva, combate à aftosa, [...]);
- b) assistência médica e odontológica (convênio com o FUNRURAL);
- c) preenchimento de declaração de rendimentos dos associados;
- d) orientação sobre contabilidade agrícola e contratos agrários;
- e) assistência jurídica;
- f) atividades educativas (educação associativa, inclusive através da projeção de filmes e “slides”;
- g) instalados pelo Sindicato viveiros de mudas de café em convênio com a Prefeitura.

(A GLEBA, Janeiro de 1971, ano 19, n. 189, p. 6-7)

Sindicalismo em Marcha

O Sindicato Rural de Jahu (SP), exemplo de eficiência e dinamismo

Em 1970, o Sindicato Rural de Jahu, no Estado de São Paulo, prestou relevantes serviços à classe e se credenciou, assim, como uma das mais operosas entidades sindicais do País. [...]

Serviços prestados em 1970

Preenchimento de Guias e documentos – 1604 guias de atendimento médico pelo FUNRURAL; 1419 guias de recolhimento do Plano Básico da Previdência Social; 171 guias para atendimento odontológico, graças a convênio com o FUNRURAL, [...]

(A GLEBA, Abril de 1971, ano 19, n. 192, p. 9)

Sindicalismo em Marcha

3. Ao FUNRURAL

- a) Considerando que é do propósito do FUNRURAL ampliar a assistência médico-hospitalar aos seus beneficiários, à luz dos critérios que conduzem à interiorização e descentralização de serviços, visando à melhoria dos atendimentos;
- b) Considerando que, especificamente no Rio Grande do Sul, há, apenas, dois convênios regionais um com a Santa Casa de Rio Grande, abrangendo a zona sul do Estado e favorecendo 20 municípios, e outro, alcançando 232 municípios, tendo como conveniente a Santa Casa de Porto Alegre;
- c) Considerando ainda que, mesmo dispondo o Estado de rede hospitalar das melhores do País, vê-se o rurícola, pelos motivos citados, na contingência de deslocar-se a Porto Alegre, superando grandes distâncias e fazendo despesas comumente acima de suas possibilidades;

SUGEREM:

3.1. Que a Comissão Diretora do FUNRURAL estude a possibilidade da difusão de outros convênios regionais para o Rio Grande do Sul, de tal modo que os beneficiários rurais recebam atendimento em localidades vizinhas às suas cidades de origem;

3.2. Ainda como parte desta sugestão, indicam os municípios de Caxias do Sul e Santa Maria, os quais possuem excelentes disponibilidades hospitalares para atendimento a zonas populosas, que permitiriam o descongestionamento dos serviços de assistência prestados pela Santa Casa de Porto Alegre.

SERVIÇOS ODONTOLÓGICOS E AMBULATORIAIS**Condições para convênios com o FUNRURAL**

As entidades sindicais interessadas em firmar convênios com o FUNRURAL deverão, preliminarmente, atentar para as condições essenciais à natureza dos serviços que desejarem prestar. [...] abaixo reproduzimos, numa contribuição aos órgãos classistas que, deste modo, terão como orientar-se a fim de que suas reivindicações, no que concerne à assistência médico-ambulatorial, manifestem-se amparadas por todas as garantias capazes de justificar-lhes o atendimento.

(A GLEBA, Junho de 1971, ano 19, n. 194, p. 41,42,44)

Sindicalismo em Marcha**O Sindicalismo Rural na Bahia**

“Convênios para instalação de gabinetes odontológicos”

“Na sede do INPS, em Salvador, foram firmados, há pouco, convênios entre o FUNRURAL e os seguintes Sindicatos Rurais, para instalação de gabinetes odontológicos em suas sedes: de Alagoinha, Barra Mendes [...]

Ao ato compareceram o Dr. Líbero Massari, Presidente da Comissão Diretora do FUNRURAL, o Dr. José Pinheiro da Cunha, Presidente da Federação da Agricultura da Bahia (FAEB), O Dr. Edgard Silva, Diretor-Secretário daquela Federação, bem como diretores e associados dos referidos sindicatos. (p. 27)

(A GLEBA, Setembro de 1971, ano 16, n. 197, p. 27)

Fonte: Revista A Gleba, 1971.

ANEXO D

Síntese das Reivindicações sobre Previdência, 2º Congresso da CONTAG, 1973.

III – PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

[...]

B) BENEFÍCIOS

Que seja incluído entre os benefícios concedidos pelo PRORURAL o auxílio-doença, no valor da aposentadoria por invalidez, a partir do primeiro dia do afastamento do trabalhador de seu serviço e enquanto durar a incapacidade temporária, comprovada por atestado médico expedido por entidade que mantiver convênio com o FUNRURAL.

Que seja incluído entre os benefícios prestados pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, instituído pela Lei Complementar n.11, de 25 de maio de 1971, o AUXÍLIO-RECLUSÃO.

Estando recluso o trabalhador rural, será concedido a sua família, Auxílio-Reclusão à base de 70% (setenta por cento) sobre o valor da aposentadoria por velhice;

Que seja conferido ao trabalhador rural o AUXÍLIO NATALIDADE e SALÁRIO-FAMÍLIA, no percentual atribuído pela Previdência Social ao trabalhador urbano, cabendo o seu custeio ao FUNRURAL.

Que seja concedida à trabalhadora rural, como tal reconhecida pelo FUNRURAL, o AUXÍLIO-GESTANTE, no período compreendido entre 6 (seis) semanas antes e 6 (seis) semanas após o parto.

Que seja pago ao trabalhador rural e seus dependentes, AUXÍLIO-FUNERAL, à base do salário-mínimo regional;

Que o valor mensal da aposentadoria, por velhice ou invalidez, seja elevado de 50% (cinquenta por cento) para 70% (setenta por cento) do maior salário-mínimo vigente no país.

F) SISTEMA OPERACIONAL DO PRORURAL

Que os representantes do FUNRURAL nas bases, sejam indicados pelas respectivas Federações e que esses representantes sejam escolhidos dentre os trabalhadores rurais. Atualmente, são eles comerciantes, industriários, etc., que além de desconhecerem inteiramente a Lei Complementar n.11, de 15 de maio de 1971, ainda delegam poderes a terceiros em piores condições que as suas;

Que o processo burocrático para concessão de aposentadoria nas representações locais seja mais simples, a fim de que os serviços se acelerem e sejam concedidas mais aposentadorias em menos tempo. Que, também, os agentes do FUNRURAL prescindam de quaisquer interferências de terceiros interessados.

Que o FUNRURAL determine o rodízio entre os seus Diretores Regionais impedindo assim influências perniciosas de terceiros sobre processos de aposentadoria e outros benefícios, o que viria prejudicar o trabalhador rural.

Que o FUNRURAL, reconheça como válida a assinatura aposta pelo Presidente do Sindicato, nos documentos dos pretendentes aos benefícios pecuniários, principalmente dos volantes.

Que sejam indicadas ao FUNRURAL como possíveis fontes de custeio para extensão de novos benefícios em favor do trabalhador rural:

- a) uma taxa sobre o percentual de combustível;
- b) aplicação de um percentual sobre 20% (vinte por cento) que são assegurados para o fundo de emprego e salário, oriundos da Contribuição Sindical;
- c) um percentual sobre a arrecadação da Loteria Esportiva;
- d) que os 20% (vinte por cento) retidos da contribuição sindical para o Governo Federal na conta de empregado e salários seja totalmente aplicado no plano de benefícios do Trabalhador Rural sindicalizado.
- e) que seja aumentada de 2 para 3% (três por cento) a alíquota arrecadada em nome do FUNRURAL quando da taxa sobre os produtos agrícolas.

Que o Conselho Diretor do FUNRURAL determine o cancelamento da Circular que autoriza o Agente a proibir a presença de representante sindical ou membros da família do trabalhador, na entrevista do trabalhador pretendente a benefícios. As entrevistas dos Agentes do FUNRURAL com o trabalhador pretendente à aposentadoria em muitos casos, geral mal-entendidos onde quase sempre o trabalhador sai prejudicado.

Fonte: ANAIS DO 2º CONGRESSO DA CONTAG, 1973.

ANEXO E

Reivindicações da CONTAG referentes à Previdência Social, 1979.

a) Aposentadoria por velhice

Que seja concedida aos trabalhadores rurais aos cinquenta e cinco anos de idade, quando homens, e ao cinquenta anos de idade, quando mulheres.

Que seja concedida à mulher ou companheira do trabalhador rural, bastando para isso que comprove o exercício da atividade rural.

b) Aposentadoria por invalidez

Verificar a incapacidade em relação à atividade rural e não em relação à qualquer atividade, como ocorre atualmente. Benefício seja estendido a todos os trabalhadores rurais inválidos, em especial à mulher ou companheira e aos filhos do trabalhador. Reconhecimento de todos os tipos de doenças que sejam invalidantes. Que a viúva não venha a perder o direito a pensão por passar a pertencer ao sistema previdenciário urbano.

c) Pensão por morte

Que seja exigida do FUNRURAL o cumprimento da Lei, isto é, que a pensão seja devida a partir da data do óbito. Que seja estendido o benefício de pensão por morte à viúva e, quando for o caso, aos filhos do trabalhador rural falecido antes da vigência da Lei Complementar n.11 de 25 de maio de 1971.

d) Auxílio-funeral

Que o auxílio-funeral seja devido por morte de qualquer membro da família e não só por morte do trabalhador rural e de sua mulher ou companheira. Que o valor do auxílio funeral seja igual a dois salários-mínimos de maior valor do país para todos os dependentes maiores de 12 anos. Para os demais dependentes, isto é, menores de 12 anos, o auxílio-funeral deve ser concedido na base de um salário-mínimo de maior valor no país. Que o auxílio-funeral seja pago mediante a apresentação de certidão de óbito, sem a necessidade de comprovação de despesas, quando o requerente for pessoa da família, ou credenciada pelo sindicato.

e) Valor dos benefícios

A luta dos trabalhadores rurais é pela igualdade com os trabalhadores urbanos. Mas, enquanto esta igualdade não for conquistada, reivindicam que os atuais valores dos benefícios sejam melhorados de acordo com as suas necessidades mínimas.

Proposições

Que os benefícios pecuniários passem a ter seus valores mínimos equivalentes ao salário-mínimo de maior valor do país; Que o trabalhador rural assalariado receba os benefícios pecuniários em valor equivalente à sua remuneração, sempre que esta seja superior ao maior salário-mínimo do país; Que o valor dos benefícios pecuniários para o trabalhador rural produtor seja proporcional aos recolhimentos acumulados durante os últimos três anos, com correção monetária nos dois primeiros anos, sempre assegurado o valor mínimo equivalente ao maior salário-mínimo do país.

f) Prazo para concessão

Que os benefícios pecuniários sejam pagos com juros e correção monetária, a partir da data do requerimento quanto houver atraso superior a 60 (sessenta) dias. Que o auxílio-funeral seja pago imediatamente após a apresentação do atestado de óbito. No caso do benefício por acidente de trabalho o pagamento seja feito no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data do requerimento.

g) Outros benefícios pecuniários

Proposições

Concessão ao trabalhador rural, do auxílio-doença, auxílio natalidade, salário maternidade, salário-família, auxílio-reclusão, aposentadoria por tempo de serviço, nas mesmas condições que vêm sendo concedidos ao trabalhador urbano. Que seja concedida a aposentadoria por tempo de serviço a todo trabalhador rural aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço rural, devidamente comprovada. Auxílio-permanente em caso de invalidez permanente e parcial, não decorrente de acidente de trabalho, proporcional ao grau de redução da capacidade para o trabalho, em valor nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do maior salário-mínimo do país.

A exemplo do amparo previdenciário, seja estendido aos dependentes inválidos ou excepcionais do trabalhador rural um auxílio financeiro, para cobrir as despesas permanentes a que está sujeito. Que o amparo previdenciário não seja extinto em caso de falecimento do beneficiário, sempre que existam pessoas dependentes.

Fonte: CONTAG (1979, p. 119-122)

ANEXO F

Anteprojeto de Lei Complementar, apresentado pela CONTAG, 1985.

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

Art.1º – Fica estendido aos trabalhadores rurais o regime de previdência e assistência social urbana, instituído pela Lei n. 3807, de 26 de agosto de 1960, e legislação posterior, conforme o disposto nesta Lei Complementar, compreendendo os seguintes benefícios:

I – Quando aos segurados:

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

II – Quanto aos dependentes:

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

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

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

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

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

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

Art. 2º – Independente de contribuição direta, os trabalhadores rurais em geral, fazem jús aos benefícios pecuniários previstos na Lei 3807, de 26 de agosto de 1960, e legislação posterior, em valores equivalentes ao salário-mínimo de maior valor vigente no país.

CONTINUAÇÃO

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

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

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

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

Art. 5º – É assegurado aos trabalhadores rurais em geral e seus dependentes, os serviços previdenciários nestes compreendidas as assistências médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica e complementar, bem como o serviço social, a readaptação e a reabilitação profissionais, consoante a Lei n. 3807, de 26 de agosto de 1960 e legislação posterior.

Art. 6º – São beneficiários da presente Lei Complementar o trabalhador rural, assim considerado:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º – O recolhimento das contribuições de que trata o inciso II deste artigo, será feito semestralmente, permitindo, no entanto, mediante carnê próprio, pagamento mensal.

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

[...]

Art. 22 – Revogam-se as disposições em contrário.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.