

**UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
INTERDISCIPLINAR EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO**

Daniel Gonçalves Viana

TERRITÓRIO NORMADO E TERRITÓRIO COMO NORMA:
o caso das aposentadorias rurais para os segurados especiais concedidas no Brasil

Governador Valadares/MG
Novembro/2019

DANIEL GONÇALVES VIANA

TERRITÓRIO NORMADO E TERRITÓRIO COMO NORMA:
o caso das aposentadorias rurais para os segurados especiais concedidas no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Interdisciplinar em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Augusto dos Santos
Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Pimenta Batista Pereira

Governador Valadares/MG
Novembro/2019

FICHA CATALOGRÁFICA

V614t Viana, Daniel Gonçalves

Território normado e território como norma : o caso das aposentadorias rurais para os segurados especiais concedidas no Brasil / Daniel Gonçalves Viana. – 2019.

55 f.

Dissertação (mestrado em Gestão Integrada do Território) – UNIVALE – Universidade do Vale do Rio Doce, 2019.

Orientação: Mauro Augusto dos Santos.

Coorientador: Alexandre Pimenta Batista Pereira.

1. Trabalhadores rurais – Aposentadorias – Legislação - Brasil.
2. Territorialização. I. Título.

CDD-711.4



UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

DANIEL GONÇALVES VIANA

“Território normado e território como norma: o caso das aposentadorias rurais para os segurados especiais concedidas no Brasil”

Dissertação aprovada em 01 de novembro de 2019, pela banca examinadora com a seguinte composição:

Prof. Dr. Mauro Augusto dos Santos
Orientador - Universidade Vale do Rio Doce

Prof.ª Dr.ª Eunice Maria Nazareth Nonato
Examinadora - Universidade Vale do Rio Doce

Prof.ª Dr.ª Teodolima Batista da Silva Cândido Vítório
Examinadora – Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce - FADIVALE

Dedico este trabalho a toda a minha família, meus AMORES, que sempre me apoiaram, incentivaram e acreditaram na realização deste trabalho. Em especial dedico:

A minha esposa Thaís, por todo o apoio, carinho, compreensão e AMOR que sempre me guiou e guia em minhas escolhas e decisões.

Aos Meus pais, Lincoln e Vera, pela presença constante em minha vida. Fonte de conhecimento e ensinamentos. Tradução de AMOR INCONDICIONAL.

Aos meus irmãos Alba, Rafael e Adriano “In memoriam”, meus melhores e maiores amigos. Pilares de força, AMOR e carinho.

Aos meus sobrinhos, Eduarda e Enzo, luz de brilho constante e inspiração. AMORES meus.

Dedico este trabalho a DEUS, fonte imensurável de iluminação, elevação espiritual, meu norte. Foco de fé e paz interior.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Mauro Augusto, por todos os ensinamentos, dedicação e disposição para a produção deste trabalho. Sem sua orientação nada teria sido possível.

Ao professor Alexandre Pimenta, pelos toques de sabedoria e orientação que abrilhantaram o trabalho.

Aos meus amigos, pelo incentivo, apoio e disposição de estarem sempre presentes.

Aos meus colegas de trabalho, pela compreensão e auxílio no fornecimento de materiais.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

Arthur Schopenhauer

RESUMO

O objetivo do trabalho é analisar a legislação previdenciária como normatizadora do território rural e as mudanças recentes ocorridas nesse território que o configuraram como fonte material do Direito, exigindo, assim, mudanças na legislação. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com foco na análise do material normativo e na jurisprudência relacionada ao tema. Passados mais de 25 anos da criação das normas previdenciárias mais benéficas aos camponeses, em especial o benefício da aposentadoria rural, chega-se ao resultado de que a estrutura familiar dos camponeses aposentados sofreu fortes alterações, pois esses passaram a ter melhores condições de vida, tendo o seu papel na família deslocado de “dependente” para “provedor”. Constatou-se, a partir dos resultados dos últimos censos demográficos, que uma parcela da população rural tem continuado a viver no campo. Dados apontam que a destinação das aposentadorias rurais incrementou a renda familiar dos agricultores, favorecendo a permanência desses idosos e de seus familiares no meio rural. Assim, o benefício previdenciário das aposentadorias rurais mais concessivas atendeu aos objetivos do legislador, de modo a conformar o território, corrigir lacunas na lei e melhorar a vida dos camponeses, em um típico caso de território normado. Porém, em um segundo momento, com o avanço principalmente das tecnologias de comunicação e todas as mudanças que aconteceram proporcionadas pelo processo de globalização – como a chegada da TV e da internet à zona rural –, várias barreiras que impediam a integração desse território ao território urbano caíram. Diante desse panorama, o resultado foi o surgimento de novas normas jurídicas, como a Lei n.º 11.718, de 20 de junho de 2008, a edição da Medida Provisória n.º 871, de 18 de janeiro de 2019, e a Proposta de Emenda à Constituição n.º 06 de 2019, normas estas recentemente criadas para solucionar distorções no espaço territorial, como as questões das fraudes previdenciárias. Portanto, constatou-se em um primeiro momento o território normado, a partir das normas previdenciárias mais benéficas. Já em um segundo momento, a partir das modificações na configuração territorial que levaram a demandas por novas leis, nota-se o território como norma.

Palavras-chave: Aposentadoria. Rural. Benéfica. Território. Mudanças.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the social security legislation as normator of the rural territory and the recent changes that occurred in that territory that configured it as a material source of law, thus requiring changes in the legislation. The methodology used was bibliographic and documentary research, focusing on the analysis of normative material and case law related to the theme. More than 25 years after the creation of the most beneficial social security rules for peasants, especially for the benefit of rural retirement, the result is that the family structure of retired peasants has undergone strong changes, as they have had better living conditions, having their role in the family shifted from “dependent” to “provider”. It was found from the results of the latest demographic censuses that a portion of the rural population has continued to live in the countryside. Data indicate that the destination of rural pensions increased the family income of farmers, favoring the permanence of these elderly and their families in rural areas. Thus, the social security benefit of the most concessional rural pensions met the objectives of the legislature, in order to conform the territory, correct gaps in the law and improve the lives of peasants, in a typical case of normative territory. However, in a second moment, with the advance of communication technologies and all the changes brought about by the globalization process - such as the arrival of TV and the internet in rural areas -, several barriers that prevented the integration of this territory into the territory. urban areas have fallen. Given this scenario, the result was the emergence of new legal rules, such as Law No. 11,718, of June 20, 2008, the issuance of Provisional Measure No. 871, of January 18, 2019, and the Proposal for Amendment to Constitution No. 06 of 2019, recently created legal rules to remedy distortions in the territorial space, such as social security fraud issues. Therefore, it was found at first the rule territory, from the most beneficial social security norms. In a second moment, from the changes in the territorial configuration that led to demands for new laws, the territory is the norm.

Keywords: Retirement. Rural. Beneficial. Territory. Changes.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MUNDO.....	12
2.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	18
2.2 SEGURADO ESPECIAL – REGIME DE APOSENTADORIA ATUAL.....	20
2.3 HISTÓRICO DA PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2016.....	21
2.4 PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 À CONSTITUIÇÃO ATUAL.....	22
3 TERRITORIALIDADE E PODER	24
3.1 O ESPAÇO GEOGRÁFICO: FONTE MATERIAL E NÃO FORMAL DO DIREITO ...	26
4 ESPAÇO GEOGRÁFICO, TERRITÓRIO, NORMA JURÍDICA E GLOBALIZAÇÃO.....	35
4.1 O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA FACE AOS AVANÇOS SOCIAIS E REDUÇÃO DA POBREZA. A MANUTENÇÃO DO BENEFÍCIO DAS APOSENTADORIAS RURAIS AOS PEQUENOS AGRICULTORES	46
5 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Neste ano de 2019, um dos assuntos que dominaram a mídia foi a Proposta de Emenda à Constituição n.º 06 de 2019, que trata da reforma da previdência. Tendo em vista a relevância do tema não só para o meio acadêmico, mas para a população de forma geral, pretende-se, nesta dissertação, buscar detalhar um ponto específico indicado pela proposta de reforma que diz respeito à questão do regime das aposentadorias rurais para os trabalhadores do campo, ditos segurados especiais. Pretende-se analisar o benefício da aposentadoria rural para os camponeses, concedidos de forma mais benéfica com os conceitos relacionados a gestão territorial, de território normado e território como norma. Assim, o objetivo do trabalho é analisar a legislação previdenciária como normatizadora do território rural e as mudanças recentes ocorridas nesse território que o configuraram como fonte material do Direito, exigindo, assim, mudanças na legislação.

Em um primeiro momento, o questionamento que se faz é se a norma previdenciária dos benefícios de aposentadorias rurais para o pequeno camponês – possibilitando que este se aposentasse mais facilmente – alcançou a finalidade de proporcionar melhores condições de vida a esse camponês e a sua família. Ou, em síntese, se a norma jurídica conformou o território em um típico caso de território normado.

Respondidas as indagações apontadas, em uma sequência lógico-temporal bem definida, a dissertação apresenta a modificação do território rural ao longo do tempo, proporcionada pela globalização, pelos avanços tecnológicos e pela queda de fronteiras, demonstrando como o acesso à informação alterou a realidade de vida nos campos e como essa reconfiguração do meio rural impactou as normas jurídicas. Dessa forma, discute sobre a adequação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 06 de 2019, nos artigos que tratam da aposentadoria rural às novas configurações territoriais. A resposta a esses questionamentos revelará se as modificações no território rural influenciaram o surgimento das citadas normas jurídicas, em um típico caso de território como norma. São essas as principais problemáticas trabalhadas que este estudo pretende desvendar. Para tanto, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com foco na análise do material normativo e na jurisprudência relacionada ao tema.

A dissertação se divide em cinco capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, de caráter mais jurídico, são destacados aspectos históricos da previdência social no Brasil e no mundo, desde o surgimento dos seguros sociais, por volta de 1880, até a Constituição de 1988. Posteriormente, trata especificamente da previdência rural, da

Constituição de 1988 até os dias atuais. A seguir, discute sobre o regime de aposentadoria rural do segurado especial, retratando os principais aspectos do benefício. Por fim, aborda os principais aspectos da primeira Proposta de Emenda à Constituição n.º 287 de 2016, que não chegou a ser posta em votação no plenário, sendo arquivada, e a Proposta de Reforma à Previdência n.º 06 de 2019.

O terceiro capítulo é voltado para a discussão sobre o território, se desenvolvendo principalmente a partir das obras dos geógrafos Claude Raffestin e Ricardo Mendes Antas Júnior. Inicialmente são trabalhados os conceitos de territorialidade e espaço geográfico. A territorialidade, em uma de suas facetas, é exposta como um conjunto de relações que se forma em um sistema tridimensional de sociedade, espaço e tempo. Já o espaço geográfico é visto como um condicionador marcado de intencionalidade. De posse dessas ideias, conceitua-se e passa-se a discorrer sobre o território normado e o território como norma. A definição tem como ponto de partida a expressão utilizada por Santos (1994), considerando o território normado como aquele referente à normatização pelas ações, e o território como norma no sentido de fonte material para o Direito.

No quarto capítulo, trabalha-se a interação entre o território e a norma jurídica, discutindo-se sobre como o benefício previdenciário das aposentadorias rurais especiais para os camponeses que não tinham acesso à informação interferiu e modificou em um momento a configuração do território, e como, posteriormente, os avanços tecnológicos quebraram muitas barreiras entre o meio rural e o urbano, provocando a necessidade de mudanças na legislação. Discorre-se, ainda, sobre a edição da Medida Provisória n.º 871 de 18 de janeiro de 2019 e a Proposta de Emenda à Constituição n.º 06 de 2019, normas jurídicas recentemente criadas para solucionar distorções no espaço territorial, como as questões das fraudes previdenciárias.

Por fim, o quinto capítulo apresenta as conclusões do trabalho.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MUNDO

A previdência social em diversos países se originou a partir das batalhas por melhores condições de trabalho, que resultaram em diferentes sistemas protetivos, a depender da situação de cada nação. Nos diversos modelos de implementação da previdência social, nota-se como característica a intervenção estatal na economia, expressão das ideias keynesianas, que nortearam o New Deal Norte-Americano (ZAMBITTE, 2015).

Como marco inicial da previdência social no mundo é apontada a edição da lei dos Seguros Sociais, na Alemanha, em 1883, perpetrada pelo chanceler Otto Von Bismarck, que em virtude de grandes pressões sociais da época, instituiu em 1883 o seguro-doença, em 1884 o seguro de acidente do trabalho, em 1889 o seguro de acidente por invalidez, e em 1889, o seguro de velhice.

Conforme escreve Martins (2010, p. 04) sobre o tema,

as leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades seguradoras ou entidades de socorros mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2.000 marcos anuais. A reforma tinha objetivo político: impedir movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial. Visava obter apoio popular, evitando tensões sociais.

O modelo alemão era um seguro celebrado entre patrões e empregados por imposição do Estado, com contribuição de ambas as classes, mas limitado a esses trabalhadores. O sistema era equilibrado, de capitalização, obrigatório e bastante restrito. Ficou renomado como sistema de capitalização ou bismarckiano, por ser um sistema contributivo de capitalização (AMADO, 2017). Nesse modelo, a proteção, além de restrita aos trabalhadores, possuía suas ações limitadas a determinadas necessidades sociais.

Em 1942, na Inglaterra, o economista Sir William Henry Beveridge adotou um sistema previdenciário diverso do modelo germânico, por meio da aprovação do plano Beveridge, em que a previdência era custeada basicamente por meio dos tributos em geral, não existindo contribuições pagas pelas empresas e trabalhadores. Ficou conhecido como sistema inglês ou beveridgiano, com a característica principal de ser solidário e universal, pois era extensivo a todos (AMADO, 2017).

O modelo beveridgiano surgiu com uma concepção mais ampla, pois sua marca principal era a universalidade de atendimento, atendendo a todos os riscos sociais e a todos os necessitados, com financiamento de toda a sociedade por meio da arrecadação de impostos. Esse foi o plano que prevaleceu no pós-guerra, impulsionado pelo crescimento econômico do

período. O plano, na época, produziu uma “euforia protetora”, marcada pelo espírito da solidariedade e da universalização da proteção. O grande viés desse sistema seria a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

A passagem por esses dois modelos de previdência faz parte dos pressupostos históricos da formação do Welfare State, que teve início com Bismarck e íntima ligação com a previdência social. Todavia, no decorrer dos anos, com a crise do Welfare State e o crescimento do liberalismo, o que se notou foi uma tendência, por parte dos países mundiais, de mesclar os sistemas bismarckiano e beveridgiano (ZAMBITTE, 2015).

Apontados os principais modelos de previdência que surgiram no cenário internacional, as primeiras Constituições no Mundo a trazerem a proteção do sistema previdenciário para os trabalhadores foram as Constituições do México, em 1917, e da Alemanha, em 1919.

A Constituição Brasileira de 1891, ao prever diretamente a garantia da aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos que se tornaram inválidos, em seu art. 75, foi a primeira Constituição no Brasil a prever expressamente um benefício previdenciário. Foi a primeira Constituição a conter a expressão “aposentadoria”. A Constituição Imperial de 1824 não trouxe disposições sobre a previdência social, apenas mencionou “socorros públicos” em seu art. 179, inciso XXXI, com pouca regulamentação. Em 1919, com a Lei n.º 3.724, editou-se a Lei de Acidentes de Trabalho, que instituiu o seguro de acidente do trabalho à todas as categorias, de responsabilidade das empresas, dando origem à noção do risco profissional.

Ainda sob o marco da Constituição de 1891, foi editada por meio do Decreto-Legislativo n.º 4.682, de janeiro de 1923, a Lei Eloy Chaves, que determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, por empresa. As receitas principais dessas caixas de aposentadoria e pensão vinham de uma contribuição mensal dos empregados, que correspondia a 3% dos seus vencimentos, de uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta, e da soma de um percentual das tarifas da estrada de ferro. Tamanha era a importância da Lei Eloy Chaves, que no Brasil prevalece doutrinariamente que a previdência social nasceu com o advento dessa Lei, tanto que o dia 24 de janeiro é considerado oficialmente como o dia da previdência social no Brasil.

Essas caixas de aposentadoria e pensão para os ferroviários tinham como responsabilidade a manutenção e administração do sistema os empregadores, tendo o Estado somente realizado a sua criação e funcionamento, nos moldes da legislação da época. Com a criação da lei, outras categorias de trabalhadores procuraram semelhante proteção, ocasionando uma rápida extensão dos formatos de caixas de aposentadoria e pensão. Como

exemplo, temos o surgimento de leis que estenderam o regime aos portuários e marítimos, bem como ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Vale dizer que a Lei Eloy Chaves, apesar de ser considerada como o marco da Previdência social no país, tratou apenas da previdência privada, pois eram as próprias empresas privadas que administravam as caixas de aposentadorias e pensões. O poder público apenas regulava e supervisionava a atividade.

A previdência pública brasileira teve início em 1933, com a criação do Instituto de Previdência dos Marítimos (IAPM), por meio do Decreto n.º 22.872. O referido instituto era gerido pela Administração Pública. Posteriormente apareceram outros institutos, como o dos comerciários e bancários, em 1934, dos industriários, em 1936, dos servidores do Estado e dos empregados de transportes e cargas, em 1938 (AMADO, 2017).

Nesse período, após a revolução de 1930, com o início do governo Getúlio Vargas, notou-se ampla reformulação dos regimes previdenciários, que deixaram de ser organizados por empresas e passaram a ser unificados por categoria profissional, nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Os institutos, diferentemente das Caixas, tinham maior abrangência, pois abarcavam categorias profissionais inteiras, não ficavam restritos ao âmbito das empresas, além de estarem sujeitos ao controle estatal (ZAMBITTE, 2015).

Não se pode esquecer, na época, do provável interesse estatal, como se nota nos dias de hoje, com a nova proposta da previdência, em fundos providos de recursos, como eram as Caixas, administradas por empresas privadas, que ao passarem para institutos de controle governamental favoreceram o desenvolvimento do país, que necessitava de recursos financeiros para investimentos (ZAMBITTE, 2015).

Atualmente, conforme será exposto em capítulos posteriores, o governo, com a proposta de reforma da previdência, buscou realizar uma economia estimada em 700 milhões para os próximos anos, o que sinalizou de forma positiva o ingresso de investimentos estrangeiros no país. Da mesma forma que em 1930 o país necessitava de recursos para investir no seu desenvolvimento, na atualidade, o governo busca melhorar a imagem nacional frente aos investidores, no sentido de que vai honrar com o pagamento da dívida pública e atrair mais investimento para aplicar em políticas públicas.

Diante do cenário de criação dos institutos de aposentadorias e pensão, administrados pelo governo, que a Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer contribuições do Estado para o sistema previdenciário, inaugurando o denominado tríplice custeio da previdência social, com contribuições do Governo, empregador e empregado.

A Constituição de 1937 trouxe como novidade o uso da expressão “seguro social”,

como sinônimo de previdência social. Por sua vez, a Constituição de 1946 substituiu a expressão “seguro social” por “previdência social”, pela primeira vez, tratando da sua cobertura no artigo 157. Em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei n.º 3807, que unificou o plano de benefícios dos institutos. Em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com o objetivo de reorganizar a previdência social.

Conforme ressalta Zambitte (2015, p. 60), o SINPAS era composto das seguintes entidades:

- I – Instituto Nacional de Previdência Social – INPS;
- II- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS;
- III- Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA
- IV – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM
- V – Empresa de processamento de dados da Previdência Social – DATAPREV;
- VI- Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS;
- VII – Central de Medicamentos – CEME

O SINPAS, o qual se submetia à orientação, à coordenação e ao controle do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, tinha a finalidade de integrar a concessão e manutenção de benefícios, a prestação de serviços, o custeio de atividades e programas e a gestão administrativa, financeira e patrimonial de seus componentes.

Em 05 de outubro de 1988, ocorreu a promulgação da atual Constituição da República Federativa, considerada a lei fundamental e suprema do país, sendo o parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico.

A Carta Suprema, apelidada carinhosamente de “Constituição Cidadã” – devido ao momento histórico pelo qual o país passava, concebida no processo de redemocratização, iniciado com o encerramento da ditadura militar no Brasil –, no âmbito da Previdência social, evoluiu para a “Seguridade social”, que no Brasil abarca a Saúde, Assistência e a Previdência Social, marca nítida do Estado do bem-estar social. Na Constituição de 1988, a seguridade social está prevista no Título VIII, Capítulo II, artigos 194/204, dispendo sobre as regras e princípios que regulam a previdência brasileira.

De forma sintética, Amado, enumera as principais conquistas sociais e inovações do atual ordenamento Constitucional:

A saúde pública passou a ser gratuita a todos os brasileiros, pois não mais depende do pagamento de contribuições específicas;

Garantia de um salário mínimo ao idoso ou deficiente carente no campo da assistência social;

Os benefícios previdenciários que substituem a remuneração dos trabalhadores passaram a ser de, pelo menos, um salário mínimo, o que beneficiou os povos rurais;

Os trabalhadores rurais, os garimpeiros e o pescador artesanal passaram a ter direito a uma redução de 05 anos na idade para gozar do benefício de aposentadoria por idade;

O homem passou a ter direito à pensão por morte, pois anteriormente apenas tinham direito os maridos inválidos.

Posteriormente, houve a necessidade política de alterar e inserir várias regras constitucionais na previdência social, tendo a 1ª reforma sido aprovada pela emenda 20, publicada em 16.12.1998.

Dentre outras, podem ser destacadas as seguintes inovações:

Exigência de idade mínima para aposentadoria voluntária integral no serviço público (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres);

Desconstitucionalização do cálculo da renda mensal inicial das aposentadorias, que passou a ser regido pela lei 9.876/99;

Concessão do salário-família e do auxílio-reclusão apenas aos beneficiários de baixa renda;

Elevação do teto do Regime Geral de Previdência Social para R\$ 1200,00;

Vedação de percepção de duas aposentadorias pelo regime previdenciário dos servidores públicos, salvo na hipótese de acumulação de cargos autorizada constitucionalmente;

Extinção do tempo de serviço e criação do tempo de contribuição;

Proibição de contagem de tempo de contribuição ficto;

Extinção da aposentadoria por tempo de contribuição proporcional no RGPS para os novos segurados;

Instituição de novas fontes de custeio para a seguridade social;

Previsão de competência da Justiça do trabalho para executar, de ofício, as contribuições previdenciárias decorrentes das sentenças que proferir;

Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

Vedação de filiação ao Regime Geral de Previdência Social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência (AMADO 2017, p. 87).

Diferente de vários países da América do Sul, que adotaram o sistema privado nas décadas de 1980 e 1990, optando pela capitalização, o Brasil não realizou uma reforma por completo no seu regime previdenciário. Apesar das várias alterações proporcionadas pela emenda à Constituição 20 de 1998, conforme citadas acima por Amado (2017), os planos de previdência básicos continuaram a ser públicos, pois são geridos por entidades governamentais e com o regime de repartição por fundo único, ou seja, os segurados da ativa, mais jovens, contribuem para financiar os riscos sociais dos mais velhos, como ainda acontece nos dias atuais.

A Emenda Constitucional n.º 41 de 2003 trouxe a 2ª reforma da Previdência social, voltada para o regime previdenciário dos servidores públicos efetivos e militares. Entre as

principais novidades estão o fim da paridade remuneratória entre ativos e inativos dos servidores, isto é, o aumento remuneratório dos trabalhadores ativos não precisa ser acompanhado pelos que não mais estão trabalhando, no caso, os aposentados. Conforme Amado (2017), há também possibilidade da cobrança de contribuições previdenciárias sobre aposentadorias e pensões pagas no serviço público, nos valores recebidos acima do teto dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Outra novidade trazida pela emenda foi a criação do abono de permanência no serviço público para os servidores que preencheram os requisitos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais, mas decidiram por permanecer trabalhando, abono este no valor da sua contribuição previdenciária. Trouxe também a proibição de existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime de cada estatal.

Atualmente, sob um prisma amplo e objetivo, a previdência social pode ser definida como um seguro com regime jurídico especial, regido por normas de Direito Público, de caráter contributivo, que assegura benefícios e serviços para os segurados e seus dependentes, que irão variar a depender do plano de cobertura. Trata-se de um Sistema Contributivo, tendo em vista que os segurados – que podem ser obrigatórios (que desempenham atividade remunerada) ou facultativos (aqueles que contribuem por conta própria, sem exercer atividade remunerada) –, para terem direito aos benefícios e serviços da previdência, deverão contribuir para o fundo da previdência (ZAMBITTE, 2015).

Hoje, o ente que administra a concessão e revisão desses benefícios e serviços da previdência é o INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia. Fala-se em regime jurídico especial regido por normas de Direito Público, pois os planos básicos de previdência social, que são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), são administrados pelo poder público, por meio de normas impositivas. Por outro lado, existem os planos complementares, de adesão facultativa, tanto públicos (geridos pelo poder público) quanto privados (administração por entidades privadas).

Ainda à luz da Constituição Federal de 1988, no Brasil, um dos traços principais que diferenciam a Previdência Social da Assistência Social e da Saúde Pública é o seu caráter contributivo, visto que, diferentemente da previdência, a assistência social e a saúde pública são acessíveis a todos, independentemente de contribuição.

A disciplina constitucional dos regimes previdenciários existentes no Brasil é contemplada nos artigos 40, 201 e 202 da Constituição Federal de 1988. O Art. 40 discorre

sobre a previdência dos servidores públicos efetivos e militares (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). O Art. 201 da Constituição Federal trata da previdência dos trabalhadores em geral (Regime Geral de Previdência Social – RGPS). Por fim, o Art. 202 discorre sobre a previdência complementar privada.

2.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A previdência social rural passou a receber um tratamento especial no seio da Constituição Federal de 1988. O Art. 7º da Carta Constitucional igualou os direitos do trabalhador rural aos direitos do trabalhador urbano, nos seguintes termos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

- I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- III - fundo de garantia do tempo de serviço;
- IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
- V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
- VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
- VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
- IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
- XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;
- XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;
- XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;
- XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
- XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXIV - aposentadoria;

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

a) (Revogada).

b) (Revogada).

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso

-Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social (BRASIL, 1988, p. 01).

Por sua vez, o parágrafo 8º do Art. 195 da Constituição estabeleceu uma regra própria de contribuição para os agricultores que trabalham em regime de economia familiar:

Art. 195. [...]

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades

em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei (BRASIL, 1988, p. 01).

A situação dos trabalhadores rurais pós-Constituição de 1988 se modificou bastante com relação aos diplomas anteriores. Como principais avanços, têm-se: direito dos empregados rurais equiparado aos empregados urbanos; redução da idade para a aposentadoria; os cônjuges passaram a ter direito a aposentadoria; e nenhum benefício inferior ao salário mínimo.

Com a publicação das leis 8.212/91 e 8.213/91, que tratam respectivamente do plano de custeio e o plano de benefícios da Previdência Social, os comandos constitucionais que equipararam os trabalhadores rurais aos trabalhadores urbanos tiveram plena efetividade.

Dessa forma, com o advento da Constituição Federal de 1988 e as legislações correlatas, foram definidos quem seriam os segurados rurais, como seria custeada a previdência social rural e quais seriam os benefícios previdenciários dos trabalhadores do campo.

2.2 SEGURADO ESPECIAL – REGIME DE APOSENTADORIA ATUAL

Em 1992, a reforma da legislação previdenciária trouxe uma gama de normas benéficas ao camponês, em especial nos pagamentos de aposentadorias rurais.

Para abordar o tema se faz necessário compreender que a previdência social, juntamente com a saúde e a assistência social, pertence à Seguridade Social, que é responsável por um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade. A previdência e a assistência são, atualmente, de responsabilidade do Ministério da Economia (ME), e a saúde, do Ministério da Saúde (MS).

A participação na previdência dos trabalhadores brasileiros, incluindo os trabalhadores rurais, é feita através de contribuição para o INSS. Entretanto, para os trabalhadores rurais segurados especiais, não é necessário contribuir para aposentar por idade. No caso das aposentadorias especiais, as mulheres a partir dos 55 anos de idade e os homens a partir dos 60 anos, desde que comprovem o exercício de atividade rural por um período de 15 anos, se aposentam por idade, independentemente de contribuição para o INSS.

Os favorecidos da aposentadoria rural especial, de acordo com a Constituição Federal de 1988, são “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal,

bem como os seus respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes”. A característica dessa aposentadoria é a não exigência de contribuição mensal dos trabalhadores rurais à previdência. Esse benefício foi concedido pela legislação aos agricultores familiares, desde que não sejam definidos como empregadores rurais, independentemente do modo de ingresso à terra.

Essa benesse legislativa foi concedida aos trabalhadores rurais, tendo como uma das justificativas, para que não fossem prejudicados quanto aos seus direitos previdenciários por falta de acesso à informação. Deve-se ter em vista que a maior parte da população que atendia aos requisitos para exigirem o benefício na época (possuindo entre 55 e 60 anos) viveu em um meio rural pouco integrado à sociedade e aos meios de comunicação, necessitando de uma atuação forte do Estado no campo jurídico diante da falta de informação referente a necessidade de se recolher contribuições para o custeio da previdência ou até mesmo acerca da existência de um sistema protetivo (DELGADO, G.; SCHWARZER, H, 2000).

Diante desse cenário, essas aposentadorias surgiram no intuito de proporcionar uma melhor qualidade de vida ao trabalhador do campo, para que este, ao alcançar a velhice, não ficasse desamparado, à margem da sociedade, vivendo na pobreza.

2.3 HISTÓRICO DA PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2016

A Proposta de Emenda Constitucional – PEC 287/2016, apresentada no dia 5 de dezembro de 2016 pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, teve como objetivos principais reformar a Constituição de 1988, no Regime Geral de Previdência Social, no Regime Próprio de Previdência Social e no Benefício Assistencial ao Idoso e ao deficiente carente.

Segundo expõe Amado (2017), uma das propostas da PEC de 2016 foi a alteração no RGPS, no ponto das contribuições previdenciárias do trabalhador rural. Foi proposto mudar o Art. 195, §8 da Constituição, com a finalidade de modificar o regime de proteção previdenciária sem efetivo recolhimento de contribuição pelo Segurado Especial.

A previsão seria instituir para o segurado especial uma contribuição de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, nos termos e prazos definidos em lei. A proposta previa que, da data da promulgação da Emenda, em até doze meses, deveria ser editada uma lei de regulamentação, prevendo a nova forma de recolhimento.

Foi prevista ainda uma regra de transição para os segurados especiais que, na data de promulgação da emenda proposta, exerciam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como produtores, parceiros, meeiros ou arrendatários rurais; extrativistas e pescadores artesanais.

No entanto, a Proposta de Emenda à Constituição não chegou a ser posta em plenário para votação, de modo que não foi adiante, sendo arquivada. Vale ressaltar que o projeto chegou a ser aprovado em comissão especial da Câmara, mas emperrou por questões políticas da época e, por fim, foi suspensa no início de 2018, em razão da Intervenção Federal no Rio de Janeiro.

2.4 PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 À CONSTITUIÇÃO ATUAL

A proposta de reforma à Constituição aprovada no ano de 2019, PEC 06/2019, modifica o Sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

Quanto ao ponto específico das aposentadorias rurais para o segurado especial, o texto inicial da proposta previa uma contribuição mínima anual de R\$ 600,00 reais por grupo familiar de segurado rural especial. A proposta inicial tinha como objetivo vedar a contagem do chamado tempo fictício de contribuição para o INSS, ou seja, do período que não foi efetivamente trabalhado. Como consequência, segurados rurais passariam a ter que contribuir efetivamente com a Previdência Social pelo menos uma vez por ano. Esses segurados são aqueles produtores rurais, garimpeiros e pescadores que contribuem como grupo familiar, com base no valor da comercialização da produção da família e não sobre salários. Na medida em que cumprem os requisitos de acesso à aposentadoria, os integrantes da família podem se aposentar com um salário-mínimo.

Por meio do § 8º do Artigo 195 da PEC 06/2019, foram apresentadas, inicialmente, as seguintes propostas de alteração da Constituição, no que tange aos trabalhadores rurais no regime de economia familiar:

O produtor rural, proprietário ou não, o extrativista e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a previdência social com o valor resultante da aplicação de alíquota sobre o resultado da comercialização da produção rural.

§ 8º-A Não havendo comercialização da produção rural, o segurado de que trata o § 8º, poderá, para fins de manutenção da qualidade de segurado no

regime geral de previdência social e do cômputo do tempo de contribuição, contribuir individualmente, com o valor resultante da aplicação de alíquota diferenciada incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição, nos termos, limites e prazos definidos em lei complementar.

§ 8º-B O tempo de contribuição do segurado de trata o § 8º será computado para efeito dos benefícios do regime geral de previdência social na forma disposta em lei complementar, levando-se em consideração o valor da contribuição e a periodicidade da comercialização da produção rural. [...]

Art. 28. Até que seja publicada a lei complementar a que se refere os §§ 8º-A e 8º-B do art. 195 da Constituição, o tempo de contribuição do segurado de que trata o § 8º do mesmo artigo observará o seguinte:

I - havendo contribuição sobre a comercialização da produção rural no ano civil, somente serão computados no tempo de contribuição do segurado, observado o limite máximo de doze meses no ano civil, as competências cuja contribuição, dividida por membro do grupo familiar, equivaler a 8% (oito por cento) do limite mínimo do salário de contribuição.

II - não havendo comercialização da produção rural, somente serão computados no tempo de contribuição do membro do grupo familiar a competência cuja contribuição individualizada equivaler a 8% (oito por cento) do limite mínimo do salário de contribuição.

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput, se o valor da contribuição, dividido pelo número de membros do grupo familiar, for superior ao limite mínimo do salário de contribuição, o valor excedente será considerado para as demais competências.

§ 2º Na hipótese de inciso I do caput, se o valor da contribuição, dividido pelo número de membros do grupo familiar, não alcançar o limite mínimo do salário de contribuição, somente serão consideradas competências em que houver a complementação da contribuição até aquele limite.

(BRASIL, 2019, p. 01).

No entanto, ao tramitar da proposta de emenda nas casas do Congresso Nacional, tal iniciativa não foi levada adiante e a PEC nº 6 de 2019 foi aprovada no final daquele ano sem alterações na forma – como é previsto na Constituição e nas legislações infraconstitucionais – de contribuição e contagem desse tempo para que os pequenos camponeses possam ter acesso à aposentadoria rural.

3 TERRITORIALIDADE E PODER

Primeiramente é importante diferenciar espaço e território. O território se forma no espaço, com sua territorialização a partir da ação de um ator. Nesse sentido, inicialmente, apenas o espaço existe, e na medida em que o ator realiza ações naquele ambiente – como a instalação de rodovias, canais, estradas de ferro e rotas aéreas –, ele passa a territorializá-lo, surgindo o território. O território surge como uma produção a partir do espaço.

De acordo com Raffestin (1993, p. 144),

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. [...] O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si.

O autor traz ínsita a concepção de poder no conceito de território, visto que a ação do ator no espaço é imbuída de uma força física ou moral, marcada por influência para uma finalidade. É preciso fazer corresponder à projeção sobre o espaço, e de um sistema, à projeção de um sistema de intenções de poder.

Sob o ponto de vista de Raffestin (1993), o território se forma a partir de um dado espaço. O território está inserido no espaço, mas não se confunde com ele; seria a produção, uma materialização a partir do espaço. O autor cita como exemplos de demarcação de um território a formação de cidades, o traçado de rodovias, o encontro de fronteiras com uma linha de cristas ou um rio, que são obras planejadas a partir de um espaço onde o território se materializa, conjugado às relações de poder determinadas pelo Estado. É o espaço que se torna território.

Raffestin (1993, p. 147) ressalta ainda que

A representação proposta aqui é portanto um conjunto definido em relação aos objetivos de um ator. Não se trata pois do “espaço”, mas de um espaço construído pelo ator, que comunica suas intenções e a realidade material por intermédio de um sistema sêmico. Portanto, o espaço representado não é mais o espaço, mas a imagem do espaço, ou melhor, do território visto e/ou vivido. É, em suma, o espaço que se tornou o território de um ator, desde que tomado numa relação social de comunicação.

Para explicar a territorialização de um espaço, Raffestin (1993) utiliza-se de uma representação no espaço, com a presença do ator, pontos, linhas e superfícies. A ação do ator provida de intencionalidade sobre o espaço representado é o território vivido, sendo não mais considerado o espaço, mas a imagem do espaço. A construção territorial, a partir da territorialização de um espaço, é resultado do jogo multilateral dos variados atores em causa, com objetivos postos de forma intencional naquela representação espacial.

O sistema de ações ou de comportamentos por atores no espaço se traduz por uma produção territorial. Toda a sociedade, nas suas variadas formas de organização, atua no campo operatório da sua ação.

A produção territorial pode ser explicada por meio de um quadro do sistema territorial. Na coluna vertical estão os elementos do espaço, sendo as superfícies, pontos e linhas. Na coluna horizontal estão os sistemas de objetivos e de ações, conhecimentos e práticas, sendo eles o econômico, político, social e cultural. Na interface entre as duas colunas e seus elementos, estão as tessituras, os nós e as redes.

O quadro descrito revela as relações de produção e conseqüentemente as relações de poder. O Estado, as empresas e as organizações estão constantemente organizando o território nacional por meio de novos recortes, novas implantações e novas ligações. A análise do território está imbricada à noção de limite, que expressa a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço. A ação desse grupo ocasiona a delimitação, que é a manifestação do poder em uma área precisa.

Nas palavras de Raffestin (1993, p. 153),

Falar de território é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera, de imediato, a delimitação. Caso isso não se desse, a ação se dissolveria pura e simplesmente. Sendo a ação sempre comandada por um objetivo, este é também uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis.

O ato de delimitar é a manifestação do poder em uma área específica. Nesses limites se formam as tessituras que se superpõem, se cruzam sem cessar. As malhas que se formam dos variados entrelaçamentos de um ator sintagmático do campo político e econômico, no território se manifestam como uma fonte de restrições e de contradições que desviam sua ação.

A malha política decorre de um poder legitimado, confirmado, ao passo que a malha econômica é resultado de um poder de fato. Além do mais, as tessituras políticas são mais

duradouras, não sendo tão efêmeras quanto às tessituras econômicas que se apagam com mais facilidade. As primeiras, por serem manifestação de um estado de direito, de soberania, são mais duradouras e tendem a se transmitir e herdar com mais facilidade do que as tessituras econômicas.

As malhas são heterogêneas e não uniformes. Além das pessoas, abrangem outros elementos que demonstram a organização territorial, isto é, o conjunto de pontos que ao agruparem indivíduos ou grupos formam aldeias, cidades, capitais ou metrópoles enormes. Os atores que participam dessa formação atuam em conjunto, mantendo relações, assegurando funções e, assim, criando redes entre eles. A rede pode ser entendida como linhas que asseguram a comunicação, podendo ser visíveis ou invisíveis, concretas ou abstratas. Raffestin (1993) aponta que da mesma forma que as redes asseguram a comunicação, podem também ser disjuntivas, como as redes que desenham os limites e as fronteiras.

A territorialidade reflete as várias facetas do “vivido” territorial pelos integrantes de uma coletividade. Os indivíduos, por meio de suas relações existenciais e produtivas, ao mesmo tempo em que participam do processo territorial, participam também do produto territorial. Essas relações e interações dos atores sociais entre si e com a natureza são marcadas por relações de poder. Um exemplo claro da territorialidade se encontra nas sociedades ocidentais no conceito de propriedade privada, visto que a relação de delimitar parcelas do território, de marcá-las e cercá-las, configura-se na ação de atores organizando o espaço.

A territorialidade pode também ser conceituada como um conjunto de relações formado em um sistema tridimensional de sociedade, espaço e tempo. Assim, a territorialidade está presente em todas as escalas espaciais e sociais.

3.1 O ESPAÇO GEOGRÁFICO: FONTE MATERIAL E NÃO FORMAL DO DIREITO

As inúmeras relações entre a geografia e o direito têm na norma o seu ponto de partida. Porém, a norma não deve ser vista em seu aspecto puramente formalista. Por mais nova que seja a lei, ela já surge de necessidades passadas, tendo o papel de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo (ANTAS JR., 2005).

Isso significa que as normas jurídicas surgem a partir dos anseios sociais e/ou para corrigir distorções na sociedade, na busca de manter a paz e a estabilização social das relações. Foi nesse contexto de melhorias para os pequenos camponeses que surgiu a legislação previdenciária, estabelecendo requisitos mais brandos, para que os camponeses

recebessem os benefícios previdenciários, como as aposentadorias rurais, auxílios-doença e acidente, auxílio-maternidade, dentre outros benefícios.

Segundo Antas Jr. (2005), para compreender a relação/interação da geografia com o direito, é preciso idealizar a norma jurídica a partir de suas três dimensões – comunicativa, sancionatória e burocrática –, bem como entender o espaço geográfico como um condicionador marcado de intencionalidade.

Segundo o autor,

A concepção de espaço geográfico assumida aqui encontra consonância naquela do direito proposto por Boaventura de Sousa Santos, para quem a norma é constituída de três dimensões das quais derivam os seguintes elementos: comunicacional, sistêmico e repressivo – que estão implícita ou explicitamente na conceituação de espaço geográfico de Milton Santos, no que concerne à solidariedade orgânica na composição do espaço banal, à solidariedade organizacional, às estruturas de enquadramento ou à noção sistêmica de funcionamento que subjaz a essa concepção de espaço geográfico (ANTAS JR., 2005, p. 59).

Segundo Antas Jr. (2005), a concepção de espaço geográfico perpassa sua constituição por objetos e ações; conjunto de objetos em sistemas indissociáveis de conjuntos de ações em sistema. Um exemplo da normatização do espaço geográfico pelas ações é a instituição legal das fronteiras políticas. Juntamente, tem-se a estruturação e a organização do território, feitas de forma a serem eficazes para a ordem econômica vigente, como reguladoras de comportamentos. Nessa concepção é que Santos (1994) utiliza a expressão território normado, que se refere à normatização pelas ações e ao território como norma, na configuração territorial produtora de normas.

No caso das aposentadorias rurais, o objetivo do legislador ao conceder um benefício, mais amparado no assistencialismo do que no caráter contributivo da previdência, foi o de promover uma política inclusiva dessa parcela da população (pequenos agricultores) que vivia no campo.

Tanto as normas jurídicas quanto as formas geográficas produzem condicionamentos sobre a sociedade, direcionando-os para determinados fins. As normas jurídicas e as formas geográficas são a expressão do Direito e do espaço geográfico como instâncias sociais (ANTAS JR., 2005).

Na verdade, só é possível compreender o espaço geográfico como uma instância social por meio do estudo das normas, pois os “sistemas normativos produzem o território”, ao mesmo tempo em que o “território, por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade

da natureza, demanda a produção intensa de normas” (ANTAS JR., 2005, p. 82). Como exemplo, tem-se indivíduos, grupos e/ou populações com comportamentos delimitados tanto pelas normas quanto pelas formas geográficas. É a coação produzida externamente aos sujeitos de forma intencional, de modo a promover certas ações ou impedi-las. Outro exemplo é a força condicionadora das normas e das formas sobre as empresas e as instituições (ANTAS JR., 2005).

Antas Jr. (2005) menciona também casos em que as instituições são produtoras de normas. Assim como as normas, as formas geográficas, por meio de mecanismos de controle que lhes são próprios, atuam na base da regulação, que pode ser econômica, social ou política.

Tomemos o caso de uma secretaria pública responsável pelo setor de habitação: ela produz padrões e regras para ordenar todo o conjunto de habitações de uma cidade e a sua distribuição pelo território segundo alguns recursos estratégicos como rios, montanhas, vales etc.; delimita áreas industriais, áreas verticalizáveis e outras tantas onde não é permitido edificar. Assim, a norma acaba por participar ativamente da configuração territorial urbana. Lembremos, porém, que se trata apenas de um dos elementos geradores, nesse caso hipotético, de uma dada geografia urbana (ANTAS JR., 2005, p. 63).

Em resumo, o espaço geográfico é fonte material do direito. O tema regulação nos contornos atuais, do fim do monopólio do Estado na produção das normas jurídicas, e a multiplicidade de agentes geradores de normas que delimitam novos contextos geográficos, ganham contornos especiais. Mais atenção ainda deve ser dada quando os agentes produtores dessas normas não estão vinculados ao Estado.

Exemplos desses novos agentes produtores de normas jurídicas são as organizações sociais bem estruturadas e corporações transnacionais. Esses agentes aparecem também como detentores da regulação social ao lado dos Estados. Antas Jr. (2005) comenta que a construção de uma ponte é uma demanda que produz extensa normatização para que se possa cumprir a função desejada pelos seus investidores, sejam eles empresários, instâncias do Estado ou uma comunidade local.

Por outro lado, as ações são inequivocamente humanas. A interferência de um indivíduo, empresa, instituição ou movimento social sobre a realidade ocorre por meio de uma organização lógica e racional, com os agentes sendo movidos por uma finalidade. Portanto, as ações se perfazem por meio da técnica e da norma.

A aquisição de toda uma infraestrutura do Estado para a prestação de um serviço público – como no caso de uma rede de abastecimento de energia elétrica – é um exemplo de

ações hegemônicas levadas a cabo por conglomerados econômicos, com interferência sobre o território e regulação deste por meio de normas e técnicas. Configura-se típico exemplo de uma ação hegemônica marcada pela divisão do trabalho e regida por normas. Da mesma forma, um sistema de transporte urbano, um conjunto habitacional, uma estrutura nacional de energia elétrica, produzem a regulação do espaço geográfico, uma vez que os objetos técnicos ordenados conjuntamente à ação humana interferem no território, conformando-o e produzindo as normas. Aí constata-se a junção entre Geografia e Direito.

Segundo Raffestin (1993), a demarcação, ao estabelecer linhas fronteiriças, assente o exercício das funções legal, de controle, fiscal, ideológicas e militares. A função legal delimita uma área por meio de um conjunto de normas e instituições jurídicas que organizam a existência e as atividades de uma sociedade política, no que se denomina de território normado. A função de controle visa fiscalizar a circulação dos homens, dos bens e da informação. A função fiscal, por muito tempo, funcionou como instrumento para o desenvolvimento da política econômica, por meio do protecionismo. No entanto, a liberdade nas trocas com a diminuição das barreiras fiscais reduziu sua importância.

A função ideológica representa o conjunto de ideias, de pensamentos, de doutrinas ou de visões de mundo de um indivíduo ou grupo, orientado para suas ações sociais e políticas. Essa função, nos limites das fronteiras, representa o choque de ideologia entre territórios nações. Por fim, a função militar está inserida no conteúdo estratégico convencional, de proteção do território.

A demarcação de linhas fronteiriças possibilita o exercício das funções legal, de controle e fiscal, formando um sistema hierárquico, no qual as relações de poder dos atores políticos se instauram. O território normado, com a funcionalização ou a disfuncionalização de suas fronteiras, por meio de um controle legal ora mais atuante, ora menos regulado, tem o seu espaço modificado, bem como o seu tempo social.

Nas palavras de Raffestin (1993, p. 169),

O invólucro espaço-temporal no qual se originam as relações de poder é um todo. Assim, pois, o limite ou a fronteira não decorrem somente do espaço, mas também do tempo. De fato, a quadrícula não é exclusivamente territorial, é também temporal, pois as atividades que são regulamentadas, organizadas e controladas se exprimem de uma só vez, no espaço e no tempo, num local e num momento dados, sobre uma certa extensão e por uma certa duração.

Os limites e as fronteiras territoriais estão presentes em todo projeto sociopolítico ou socioeconômico de poder. E o exercício desse poder implica a manipulação da continuidade *versus* a descontinuidade, deslocando limites e criando limites. Nesse sistema de limites, toda fase de crise, insurreição ou revolução se apresenta por transformações mais ou menos fortes nas fronteiras territoriais. Essa mudança de malha implica uma nova territorialidade e, por consequência, uma nova estrutura de poder (RAFFESTIN, 1993).

Ainda no viés do território normado, a mudança de poder – como a instauração de uma nova constituinte ou por meio de modificações legislativas – perpassa também a substituição de um embasamento territorial por outro. Porém, em rupturas, constata-se a permanência das tessituras antigas que continuam presentes, pois são garantidas pelas relações vividas pelas populações, pelas relações econômicas, pelos laços de solidariedade e pelas conformidades entre línguas e costumes.

O que se nota não é uma destruição territorial nos casos de mudanças de poder, mas de mudanças de escala na estrutura territorial. Isso é sintetizado por Raffestin, quando esse afirma:

Assim, se num primeiro momento a história da qual se quer livrar-se é negada, em seguida ela é recuperada, a fim de não se destruir uma territorialidade que constitui a própria substância do trunfo do novo poder. Os revolucionários descobriram depressa, sem o saber, que a instauração de uma ordem geométrica só teria sentido onde a História não houvesse deixado nenhum depósito, nenhuma sedimentação. A inércia da História é muito grande para ser negada sem dano, e essa é a razão de a antiga tessitura sobreviver na nova. Foi preciso compor o presente, integrando o passado, para assegurar o futuro (RAFFESTIN, 1993, p. 172).

A configuração territorial, marcada pela tessitura, é a figura principal na relação que se forma entre as organizações econômicas e as organizações políticas. Nesse cenário, o poder econômico clama por anular obstáculos, de modo a facilitar as manifestações técnico-econômicas. Quanto menor desunião o território oferecer, mais apto estará para mudanças rápidas.

Por outro lado, para as organizações políticas, o interesse na delimitação territorial foca-se na centralização, para melhor firmar seu controle, para favorecer um espaço territorial propício para a presença de propriedades que mantém a estrutura territorial forte e centrada. Assim, a diferença principal reside que no primeiro caso, relativo ao poder econômico, trata-se de favorecer a difusão, enquanto no segundo caso – o poder político –, trata-se de evitá-la (RAFFESTIN, 1993).

As mudanças de poder ao longo da história se fazem presentes nas sociedades, marcando novas formas de territorialização do espaço por atores diversificados. Essas mudanças carregam ínsitas novas ordens jurídicas, com o surgimento de normas jurídicas para conformar o espaço geográfico. No entanto, da mesma forma que os atores sociais delimitam e atuam sobre o território por meio da criação de normas jurídicas delimitadoras e conformadoras, no já citado território normado, o território também se apresenta como condicionador e delimitador do espaço geográfico, com características de poder normatizador. Nesse último caso, refere-se ao território como norma.

Ainda com referência ao território normado, no que diz respeito ao território como exercício da soberania e hegemonia, Antas Jr. (2005) expõe que o aparato jurídico se vale da análise pormenorizada desse território para taxar e proteger todos os cidadãos. Isso ocorre por meio da análise dos litígios e números de processos em cada espaço territorial, criando-se estruturas jurídicas para atender todas essas demandas e dar fim aos litígios, buscando a pacificação social, via conhecimento do território e seu ordenamento por meio das normas. Como exemplo, cita-se a criação de varas especializadas em assuntos específicos, a divisão da justiça por matérias e graus.

O autor, ao tratar do território normado pelo poder soberano do Estado para o exercício de sua função regulatória, utiliza também o exemplo da formação das comarcas para conformação e delimitação do território a partir da organização judiciária. O Estado, a partir do espaço geográfico do território, o delimita em comarcas para o exercício da justiça no Brasil. Dessa forma, a partir dessa conformação é possível ao Estado manter o controle e a ordem social por meio da Jurisdição de cada comarca. O surgimento das comarcas serviu para a organização social, como um típico exemplo das normas moldando o território, por meio da ficção jurídica.

Nesse mesmo sentido, nota-se que o legislador repartiu o território Nacional em entidades federativas, União, Estados, DF e Municípios, para fins de organização político-administrativa e controle social.

Contudo, Antas Jr. (2005) ressalta que a incidência das normas definindo e delimitando o território não pode ser subjugada a uma simples resposta da evolução social, que antes era primitivo e que, com o território normado, se construiu enquanto uma sociedade. O autor vai além, ao dizer que a configuração territorial se forma não apenas das normas que delimitam o território, mas sim de todo o sistema de objetos que compõe o espaço territorial em toda a sua complexidade de desenvolvimento. Nesse ponto, as normas surgem como instrumento para a pacificação social.

No entanto, toda essa estruturação normativa sobre o território não pode ser simplificada como se fosse uma resposta da própria evolução social, e sua consequente complexificação, impingindo tal esquadramento ao espaço geográfico como um meio para civilizar aquilo que antes era natural, ou mesmo selvagem, de modo a produzir um ambiente acolhedor para a sociedade moderna. Antes, simultaneamente e depois, há a configuração territorial que se torna mais extensa e complexa, pois os sistemas de objetos que a compõem geram tal efeito, na medida em que crescem em número e qualidade – mais aqueles que trazem consigo os nexos da ordem global -, produzindo demandas por normas para o convívio, se não solidário, pacífico, entre os habitantes de uma porção territorial qualquer (ANTAS JR., 2005, p.32).

A concepção do direito, analisada em três dimensões nucleares – a comunicacional, a burocrática e a repressiva – corresponde ao território como norma. É a norma entendida para além do formalismo lógico do mundo jurídico. É o condicionamento das relações sociais a partir da criação e implementação de objetos técnicos no território, onde surgem as demandas por normas de uso e por normas de regulação.

O território como norma conceitua-se no condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos e das relações sociais. Isso ocorre a partir das transformações sociais oriundas das demandas que formam o território, como as instituições, as empresas, os homens, as infraestruturas e o meio ecológico, demandas por normas para além do formal jurídico. É o que ocorre com a globalização e o impacto nos meios de comunicação, com o avanço da tecnologia e a queda de barreiras entre o espaço territorial e o urbano, fazendo surgir demandas por novas normas no direito previdenciário, aspecto que será abordado de forma detida no próximo capítulo.

Antas Jr. (2005, p. 46) define assim a lógica do sistema:

Pode-se notar nitidamente que os estados que apresentam maiores índices de urbanização e conseqüentemente grandes quantidades de infraestruturas e sistemas técnicos implicando uma população numerosa de objetos técnicos, ou, dito de outro modo, aqueles estados que apresentam um meio extremamente tecnificado e com expressivo componente informacional regendo a dinâmica desse meio complexo denominado, no caso brasileiro, região concentrada, apresentam uma espessura normativa maior que as demais unidades federativas, pois a densidade normativa acompanha proporcionalmente o volume de sistemas e objetos técnicos.

Conforme já apontado, sendo uma divisão do território, as comarcas se dividem em varas para melhor atuação jurisdicional. Nesse modelo de organização judiciária, quanto menor a população e o número de causas, menos varas existirão em uma comarca. No

entanto, à medida que as demandas constituintes do território – relacionadas com as instituições, os homens, as infraestruturas e o meio ecológico – se modificam, surge a necessidade de que sejam também modificadas as varas, com o objetivo de atender as demandas dessa nova realidade. Assim, nesse momento, verifica-se o que Santos (1996) denomina de território como norma, reforçando a ideia de como os elementos do território estão presentes a ponto de influenciar no direito e na produção normativa.

Para Antas Jr. (2005, p. 43), o

Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que, de fato, é imensurável.

As formas sociais não geográficas, ao se especializarem como no caso da constituição da propriedade ou da família, acabam por se geografizarem. A sociedade, ao mesmo tempo em que produz o território, busca condicioná-lo. A instituição das fronteiras políticas é um exemplo claro da normatização do espaço geográfico pelas ações. Sob essa lógica, o espaço geográfico é visto como fonte material e não formal do direito, ligado à expansão e ao aumento do meio técnico científico informacional na constituição socioespacial.

O espaço geográfico é constituído por objetos técnicos, formas naturais e ações. A interação da sociedade com a natureza através das técnicas é que forma os objetos técnicos presentes no espaço geográfico que, pelas normas, condicionam as ações e tendem à organização social.

Assim, do resultado da interação entre objetos e ações que formam o espaço geográfico, isto é, da relação entre configuração territorial e uso do território, surge a norma. Segundo Antas Jr. (2005), da interação entre objetos e ações surgem variados tipos de normas. Primeiramente, encontram-se as normas derivadas de objetos técnicos regendo as ações involuntariamente. Nesses casos, pela simples presença dos objetos técnicos surgem as ações, e assim as normas involuntariamente. Como exemplo, tem-se o caso das pessoas morarem em casas ou apartamentos depois de construídos. Por outro lado, existem as normas que se originam das ações sobre o uso dos objetos em virtude de uma necessidade socialmente aceita – como é o caso das normas sobre padrões de construção que atendam à privacidade e à produtividade.

Por fim, há normas que restringem as possibilidades de uso decorrentes de um objeto ou sistema técnico em vários sentidos. Nesse caso, a norma surge para delimitar o espaço

territorial e apontar a direção a ser seguida. É o caso das normas de trânsito, que dentre as várias possibilidades de tráfego em uma rua ou avenida, permitem apenas algumas delas. Nesse último caso, diferente dos anteriores, em que o território se apresenta como norma, constata-se novamente o território normado.

A partir do que foi descrito acima, nota-se a estreita relação existente entre a forma geográfica e a norma jurídica. Tanto a norma jurídica conforma o espaço territorial quanto o espaço territorial se adequa à norma jurídica.

Nos dizeres de Antas Jr. (2005, p. 75),

As normas jurídicas regulam a produção dos sistemas e objetos técnicos e as ações que incidem sobre tais objetos, segundo finalidades que variam conforme o contexto socioeconômico de cada período histórico. Tomados em conjunto, esses sistemas constitutivos do território demandam a existência de sistemas normativos, adequados às exigências mais gerais da sociedade de um determinado período, de modo que seu funcionamento satisfaça àqueles grupos sociais que concentram maior poder.

As normas derivam de centros de poder, que podem ser instituições e organizações variadas. No período atual da globalização, verifica-se a denominada “forma híbrida de regulação”, na qual a origem das normas nasce, além do Estado, também dos objetivos de grandes corporações transnacionais. Em períodos remotos, as leis já ficaram a cargo da Igreja e do próprio Estado com primazia.

Dessa forma, a relação entre espaço geográfico e normas jurídicas se dá na medida em que as normas jurídicas delimitam e condicionam o território, no que se denomina de território normado, bem como o espaço territorial impulsiona a formação das normas jurídicas e da própria formação do Direito, no que se denomina de território como norma. No capítulo seguinte, a partir do objeto de estudo deste trabalho, discute-se a interligação entre território e norma.

4 ESPAÇO GEOGRÁFICO, TERRITÓRIO, NORMA JURÍDICA E GLOBALIZAÇÃO

Ao retratar a administração territorial da justiça no Brasil, por meio da Comarca, como a região basal do direito, Antas Jr. (2005) elucida a figura do território normado. O autor expõe a função da justiça de controle social, mantenedora da ordem e da pacificação do convívio em sociedade.

Antas Jr. (2005) ressalta que a interação de variados agentes sociais presentes em uma região, com identidades diferentes, com aspectos políticos, culturais e econômicos em diferentes escalas, geram atritos. Esses diversos fatores, presentes em um mesmo espaço territorial dão forma à comarca, região instrumental do exercício da justiça. O termo comarca significa, segundo o dicionário etimológico, “região, confins, circunscrição judiciária”, ao passo que comarca corresponde a “limitar, fazer fronteira com”. Na acepção moderna do termo no mundo jurídico, designa o território sob jurisdição de um juiz ou de um grupo de juízes.

Dessa forma, a comarca é a região que faz alusão à organização da divisão do trabalho jurídico para o exercício diário da hegemonia soberana na formação socioespacial brasileira. O que se nota é que através do exemplo simplório citado por Antas Jr. (2005), da formação das comarcas por meio da criação de normas jurídicas, o Direito, a partir de seus operadores, está conformando o território para fins de organização e controle social. Isto é o denominado de “território normado”.

A constituição das comarcas se iniciou em período remoto, quando da formação da República Federativa do Brasil. Um exemplo mais recente do Direito normatizando o território é o caso da concessão de aposentadorias rurais mais benéficas aos trabalhadores do campo, sem a necessidade de efetivamente contribuírem (DELGADO; SCHWARZER, 2000). O objetivo do legislador, ao conceder um benefício mais amparado no assistencialismo do que no caráter contributivo da previdência, foi o de promover uma política inclusiva dessa parcela de trabalhadores que viviam no campo, de forma a proporcionar condições dignas de moradia, saúde, educação e outros ao camponês e sua família (SCHWARZER, 2001).

Como já mencionado nos capítulos anteriores, a Constituição de 1988 estabeleceu um Regime Geral de Previdência, unificado quanto à distribuição de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (AMADO, 2017). Diante da dificuldade de se criar, de imediato, uma contribuição mensal para trabalhadores rurais mais próxima da ofertada para os trabalhadores urbanos, foi disposto na Constituição que os trabalhadores rurais que

exercessem atividade em regime de economia familiar só contribuiriam com base na comercialização de sua produção, quando esta ocorresse (BERWANGER, 2008).

Na regulamentação da matéria, as leis 8212/1991 e 8213/1991 definiram uma categoria diferenciada de segurados, os especiais, para contemplar os trabalhadores rurais que exercem atividade em economia familiar.

A legislação preceitua, por meio do Inciso VII do Artigo 11 da Lei nº 8.213 de 24 de Julho de 1991, que:

São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;

[...]. (BRASIL, 2019, p. 01).

Em 1992, reformas na legislação previdenciária apresentaram uma série de normas benéficas ao camponês, com destaque nos pagamentos de aposentadorias rurais. Esse benefício consistiu na edição de normas jurídicas, definindo que para os trabalhadores rurais segurados especiais não é necessário contribuir efetivamente para o sistema previdenciário para aposentar por idade. No caso dessas aposentadorias, os homens a partir dos 60 anos de idade e as mulheres a partir dos 55 anos, comprovando o exercício de atividade rural pelo período de carência de 15 anos, se aposentam por idade independente de contribuição para o INSS (AMADO, 2017).

Na prática, os favorecidos são o pescador artesanal, o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, bem como os seus respectivos cônjuges, que exerçam a atividade em regime de economia familiar, sem empregados permanentes. Esses, desde que não sejam empregadores rurais, independentemente do modo de ingresso à terra (AMADO, 2017).

As normas jurídicas para os trabalhadores rurais aparecem para além de proteger o camponês em um cenário de pouco acesso à informação, para normatizar o território, como um dos objetivos de aumentar a renda, proporcionar melhores condições de vida no momento da velhice desses trabalhadores e favorecer a permanência no campo (MACEDO; SILVA, 2016).

Schwarzer (2009, p. 173) discorre que:

Com as mudanças mencionadas, a Previdência rural no Brasil passou a ter um papel fundamental de distribuição de renda das áreas urbanas para o campo, com impacto muito importante na redução da desigualdade entre cidade e campo, uma realidade tão característica da América Latina, como também na redução da pobreza rural e na ampliação da proteção social aos trabalhadores rurais. Ademais, a Previdência Rural também é importante como mecanismo de prevenção ou redução da migração rural para o meio urbano, para mudança do papel social da mulher, para a redistribuição regional de renda e como suporte para economia local de pequenos municípios.

O caso das aposentadorias rurais é um típico exemplo de território normado, em que as leis previdenciárias mais benéficas alteram e conformam a configuração territorial na medida em que incrementam a renda dos idosos camponeses e buscam mantê-los no campo junto com a família.

Segundo Barbosa (2010), é crescente o reconhecimento de que a Previdência Social Brasileira, tanto a urbana quanto a rural, tem grande participação na redução da pobreza e isso se verifica, em especial, entre os mais idosos. Com relação à área rural, isso fica mais evidente, pois a fonte de renda principal de muitas famílias é a aposentadoria. Assim, a própria estrutura familiar sofreu forte alteração: os aposentados passaram a ter uma condição de vida melhor e, no âmbito da família, foram deslocados do papel de “dependente” para o de “provedor”. No ano de 2008, o percentual de pobres na área rural alcançou 53,5%, mas passou para 68,1% sem as transferências previdenciárias, o que em termos absolutos representa uma diminuição de 4,0 milhões de pessoas. Em relação aos indigentes, na época existia 26,1% na área rural, mas sem as transferências previdenciárias esse percentual seria de 41,3%, ou seja, uma redução de 4,1 milhões de pessoas.

A respeito da permanência das famílias no campo, verifica-se a partir dos resultados dos últimos quatro censos demográficos que, apesar dos critérios arbitrários de divisão entre rural e urbano, uma parcela maior da população rural tem, em especial nos últimos 10 anos, continuado a viver no campo. Em um estudo sobre a permanência da juventude no campo, Valadares et al. (2016) analisaram três cortes da população rural (15 a 19 anos, 20 a 24 anos e 25 a 29 anos) ao longo dos Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Para tanto, compararam as “taxas de permanência” dos jovens de 15 a 19 anos em 1980 com as taxas de permanência do mesmo grupo etário em 1991, 2000 e 2010, e notaram que 60,60% dos jovens que tinham de 15 a 19 anos em 1980 permaneceram no campo em 1991; dos que tinham entre 15 e 19 anos em 1991, 61,26% permaneceram no campo em 2000; e, dos que tinham entre 15 e 19 anos em

2000, 65,66% permaneceram no campo em 2010, uma taxa 4,4 pontos percentuais acima da observada no período 1991-2000 (VALADARES et al., 2016).

Os dados apontam que a produção das normas previdenciárias mais facilitadoras para que os trabalhadores do campo alcançassem a aposentadoria rural funcionou da forma desejada, pois não deixou essa parcela de trabalhadores desamparados no momento da idade avançada, bem como incrementou a renda familiar, favorecendo a permanência desses idosos e de seus familiares no campo, em um típico caso do território normado (VALADARES et al., 2016).

Por outro lado, em virtude do déficit da previdência rural, uma parcela dos estudiosos no assunto sustenta que atualmente não se justifica a concessão dessas aposentadorias rurais de forma mais benéfica, pois a realidade do antigo camponês não é a realidade de hoje. A mudança na configuração territorial proporcionada pela globalização não justifica um tratamento previdenciário favorável. Cita-se também que o acesso à informação proporcionado pela globalização e a difusão da tecnologia, conjuntamente à queda de barreiras e à proximidade e integração do território rural e o território urbano, modificaram a configuração espacial campo-cidade, demandando novas normas jurídicas (CUNHA; DARDE; LEME, 2016).

Estudos apontam que uma grande mudança verificada no campo ocorreu com a chegada da TV aos lares dos camponeses. A modernização do campo, fruto da globalização, se deu em grande parte pelo processo de mundialização amplamente divulgado pela TV. A derrubada de barreiras comerciais, também decorrente da globalização, promoveu o ingresso no país de novas tecnologias da comunicação, sendo uma das principais a TV por assinatura nos lares do campo. O acesso do agricultor às informações globalizadas trouxe conhecimentos antes desconhecidos. Além de trazer informações para o campo, a expansão do sinal da TV e a eletrificação rural para o interior eram artimanhas para frear os movimentos migratórios rumo às cidades. Posteriormente ao ingresso das televisões como difusores do processo de globalização e modernização rural, a chegada da internet, além de aproximar o rural do urbano, possibilitou maiores oportunidades de atualização e conhecimento, uma vez que a internet, diferente das TVs, permite duas vias de comunicação, de forma a facilitar a integração e a interação em redes de comunicação (CUNHA; DARDE; LEME, 2016).

Na medida em que a globalização aproximou trabalhadores rurais e urbanos, bem como aproximou o território rural do urbano, facilitando o acesso às informações e o conhecimento das normas pelos camponeses, bem como surgiram os casos de fraudes previdenciárias, conforme será visto adiante, começou a haver pressão por alterações da

ordem jurídica, que seriam necessárias, de acordo com os seus defensores, face às novas configurações territoriais e mudanças sociais.

Como mencionado por Antas Jr. (2005), o surgimento de novas legislações é um típico caso do território como norma. Enquanto em um primeiro momento, de décadas passadas, surge o território normado por meio das normas jurídicas conformando e delimitando o espaço territorial, em um segundo momento, a partir das alterações na configuração do território, se verifica o território como norma, ou seja, as mudanças territoriais que levam à alterações legislativas.

A criação de regras de transição para a efetivação de contribuições gradativas dos pequenos trabalhadores rurais para a previdência, conforme previsto na Lei n.º 11.718 de 20 de junho de 2008 (IBRAHIM, 2015), é um exemplo do território normatizando o Direito, denominado de território como norma.

As alterações legislativas mencionadas estão inseridas no conceito de território como norma, disposto por Antas Jr. (2005) como um típico caso em que o território altera o mundo jurídico, sendo fonte material do direito. Conforme citado pelo autor, é importante compreender o espaço geográfico como um condicionador impregnado de intencionalidade.

Parte-se, neste estudo, de uma concepção do espaço geográfico como constituído por objetos e ações; conjuntos de objetos em sistema indissociáveis de conjuntos de ações em sistema. Há, portanto, na interação entre objetos e ações, a presença de densidades normativas variadas, conforme a quantidade e a qualidade com que esses dois elementos distribuem-se pela superfície terrestre, e grande parte dessas normas, jurídicas, busca regular tal relação (ANTAS JR., 2005, p. 58).

Ainda discorre o autor que a rigidez da norma jurídica e da forma geográfica fazem parte de um mesmo processo, que instrumentalizados se prestam à regulação. Interpretando, conclui-se que, tanto as normas jurídicas quanto as formas geográficas, da forma como elaboradas e dispostas, regulam o meio social, organizando a sociedade para fins e direções distintas. Os sistemas jurídicos e os territórios se permeiam desde a origem da própria noção de território Nacional, que ganha forma e operacionalidade por meio da constituição do sistema jurídico positivo, que tem como ideia inicial a delimitação de fronteiras. Dentro dessas fronteiras se forma o conjunto de leis do ordenamento jurídico produzido de acordo com as necessidades e demandas por leis que as práticas sociais e territoriais exigem (ANTAS JR., 2005).

Outro caso interessante no mundo jurídico da presença do território como norma se refere à edição da Medida Provisória n.º 871, de 18 de janeiro de 2019, que foi convertida na Lei n.º 13.846, de 18 de junho de 2019, que visa combater fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, redução da judicialização e dos gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior (AMADO, 2019).

Constata-se, nos últimos anos, que diante da falta de necessidade de filiação dos trabalhadores rurais à Previdência Social, a análise da qualidade de segurado especial dos camponeses que trabalham em regime de subsistência fica por conta das decisões judiciais. Isso ocorre tendo em vista que normalmente as provas materiais apresentadas por esses trabalhadores são insuficientes ou mesmo inexistentes para a comprovação da atividade rural.

Diante desse cenário, grande parte dos pedidos de aposentadorias rurais vai parar na justiça, inclinando essas decisões a serem favoráveis (CÂMARA, 2011). A judicialização é tamanha que, entre os anos de 2004 e 2013, o beneplácito de benefícios concedidos na justiça, da espécie benefícios previdenciários rurais, representou entre 89% e 93% do montante de benefícios concedidos por via judicial (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018).

A citada Medida Provisória n.º 871 propôs alterar a Lei n.º 8.009, de 29 de março de 1990, a Lei n.º 8.112, de 20 de dezembro de 1990, a Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei n.º 9.620, de 2 de abril de 1998, a Lei n.º 10.876, de 2 de junho de 2004, a Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, e a Lei n.º 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, para promover alterações na legislação que rege a organização da Seguridade Social, em especial a previdência social, com foco na melhoria da gestão do INSS, visando ao combate a fraudes (AMADO, 2019).

Um dos pontos de fraude na previdência constatado nos últimos tempos que a medida provisória visa combater é exatamente a concessão dos benefícios rurais para os camponeses. O que se tem notado com frequência nas fraudes previdenciárias em processos judiciais são trabalhadores que não exercem atividade no meio rural se fazendo passar por segurados especiais, isto é, buscando burlar a previdência, requerendo benefícios rurais na condição de camponeses, sem preencher os requisitos para essa condição (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018).

Os números apontam que no ano de 2015 os benefícios rurais que foram emitidos giraram em torno de 9,3 milhões. Porém, nesse período, a população residente rural acima de 55 anos era de 6,2 milhões. Isso mostra que o número de benefícios rurais foi superior à população residente rural (BRASIL, 2015). Tais dados ressaltam a subjetividade e a fragilidade das provas requeridas para se enquadrar o trabalhador como rural. As provas são

frágeis e dependem muito da interpretação do julgador no momento da decisão. Essa brecha legal abre margem para fraudes na apresentação dos documentos que caracterizam o trabalhador como rural. De acordo com dados da Secretaria da Previdência Social (BRASIL, 2018b), 87% dos benefícios concedidos judicialmente no ano de 2017 foram para viabilizar a aposentadoria rural (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018).

A forma como as aposentadorias rurais vêm sendo concedidas tem sido o alvo de inúmeras críticas de representantes sindicais de trabalhadores urbanos. A categoria aponta a previdência rural como a grande responsável pelos números negativos na previdência. Ressaltam que os benefícios concedidos no âmbito rural são de caráter assistencial, afastando-se da contributividade que marca a previdência. Os elevados números da judicialização das aposentadorias rurais, bem como as propostas de reformas no setor, reforçam as críticas. De acordo com dados do Relatório do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social de 2016, 30% das aposentadorias rurais têm sido concedidas por via judicial.

Em 2016, a relação entre receitas e despesas da clientela rural tem sido de menos de 8%, enquanto na clientela urbana essa relação é de cerca de 93%. As críticas em geral são voltadas às baixas exigências contributivas dos benefícios; a um baixo rigor na comprovação da atividade rural; e ao descompasso entre o nível da despesa e a urbanização das últimas décadas no país. (NERY, 2016, p. 72).

No relatório de auditoria da Controladoria Geral da União n.º 20180066, finalizado em março de 2018, foram constatados indícios de irregularidades em 97.255 benefícios rurais de segurados especiais entre os anos de 2013 e 2018. A maior parte das irregularidades levantadas referia-se ao emprego de declaração de sindicato rural como única prova do trabalho rural (BRASIL, 2018a).

A Medida Provisória n.º 871 busca a melhoria da gestão dos benefícios, garantindo maior eficiência na atuação do INSS, aperfeiçoando os mecanismos de combate às fraudes e a rápida apuração de benefícios com suspeita de irregularidade e moldagens na legislação, visando reduzir divergências de interpretação que dão origem a milhares de ações judiciais que abarcam a matéria previdenciária. A medida busca a cessação de benefícios irregulares e fraudulentos e a recuperação de valores indevidamente pagos¹.

¹ Com vistas a superar essa situação, propõe-se a criação de um cadastro dos segurados especiais pelo Ministério da Economia, a ser utilizado pelo INSS para a concessão dos benefícios rurais a essa categoria de segurado a partir de 1º de janeiro de 2020. Para o período anterior, propõe-se a extinção da declaração de tempo rural fornecida pelos sindicatos rurais e homologada pelo INSS como meio de prova, substituindo-a

A exposição de motivos da Medida Provisória n.º 871 aponta que

O reconhecimento de tempo de serviço, bem como outros direitos dos trabalhadores, por meio do sistema sindical, remonta um período no qual o Estado não tinha capacidade e capilaridade para atender a totalidade da população. Ademais, a falta de instrumentos de controle na emissão deste documento facilita a ocorrência de irregularidades e fraudes (BRASIL, 2019a, p. 01).

A edição da Medida Provisória é fruto do direito, por meio das normas jurídicas, se adequando às novas configurações territoriais e demandas sociais. É o espaço geográfico como fonte material do direito. Na medida em que a legislação se torna ultrapassada face às mudanças territoriais, a ponto de permitir um elevado número de demandas judiciais requerendo a concessão de benefícios de aposentadorias rurais, e em face do elevado número de fraudes nesses pedidos – visto o enorme caso de julgados e dados da Secretaria da Previdência Social (BRASIL, 2018b) –, clama-se por alterações legislativas.

Nesse sentido, foi feita a análise jurisprudencial no ano de 2019, de fraudes em benefícios rurais revisados por decisões judiciais pelos cinco Tribunais Regionais Federais², tribunais responsáveis por cada uma das cinco regiões judiciárias³. Até o mês de setembro de 2019, cada um dos Tribunais apresentou pelo menos um julgado de fraude em benefícios rurais, totalizando 28 julgados, sendo um julgado no TRF da 1ª região, um no TRF da 2ª região, quatro no TRF da 3ª região, três no TRF da 4ª região e dezenove casos no TRF da 5ª região.

Como o número de julgados no TRF da 5ª região – que engloba os Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe – representou mais que o dobro da soma dos julgados dos demais tribunais, optou-se por fazer um levantamento do número de julgados relacionados a casos de fraudes nesse tribunal específico nos últimos 5 anos (2015 – 2019). O número de decisões relacionadas ao tema é crescente no período

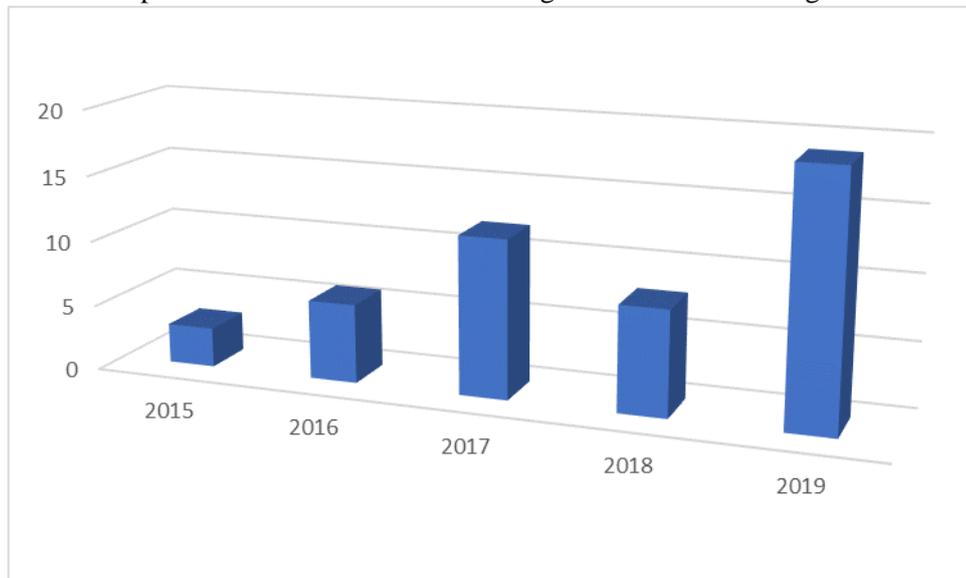
pela autodeclaração homologada por entidades públicas credenciadas pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) e outros órgãos públicos. Complementarmente, propõe-se incluir expressamente na Lei 8.213, de 1991, como meio de prova do trabalho rural do segurado especial, o Documento de Aptidão do Pronaf (DAP), previsto na Lei n.º 12.188, de 11 de janeiro de 2010, unificando políticas rurais da agricultura familiar na busca de informações mais seguras e redução de irregularidades.

² Os Tribunais Regionais Federais possuem as seguintes áreas de abrangência: o **TRF da 1ª Região** tem competência sobre o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; o **TRF da 2ª Região** sobre os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; o **TRF da 3ª Região** sobre os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul; o **TRF da 4ª Região** sobre os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e o **TRF da 5ª Região** sobre os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

³ Na busca utilizou as seguintes palavras-chave: fraude, benefício, rural.

analisado, tendo sido encontradas 3 decisões judiciais em 2015, 6 decisões judiciais em 2016, 12 decisões judiciais em 2017, 8 decisões judiciais em 2018, além das já mencionadas 19 decisões judiciais até setembro de 2019.

Figura 1 - Número de julgados relacionados a fraudes na concessão de aposentadoria rural no Tribunal Regional Federal da 5ª região



Fonte: Tribunal Regional Federal da 5ª região.

Nessas decisões realizadas pelo órgão colegiado do Tribunal (ditos Acórdãos), na maioria dos casos julgados, a decisão do tribunal foi de reverter a sentença conferida em 1º grau pelos juízes, no sentido de verificar que, na apresentação das provas para obter o benefício rural, a documentação apresentada foi fraudulenta. Desse modo, o tribunal reconheceu a grande probabilidade de ocorrência de fraude, não deferindo o benefício em alguns casos e revisando a sentença de 1ª instância em outros.

Para exemplificar, citam-se dois julgados em que o benefício rural havia sido concedido judicialmente via fraude na documentação.

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. BENEFÍCIO OBTIDO MEDIANTE FRAUDE. BOA-FÉ DA BENEFICIÁRIA NÃO CONFIGURADA. RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS. POSSIBILIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA.

1. Trata-se apelação interposta contra sentença que julgou procedente o pedido de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pela demandada a título de aposentadoria por idade rural. A apelante alega: 1) prescrição da pretensão; 2) boa-fé no recebimento dos valores.
2. É cediço que, em se tratando de devolução de valores recebidos de boa-fé,

deve ser acolhida a tese da irrepetibilidade das prestações, em face da natureza alimentar do benefício previdenciário. Por outro lado, esta Corte firmou o entendimento de que a restituição de verba previdenciária recebida de má-fé não se sujeita à prescrição.

3. No caso, a aposentadoria foi concedida mediante fraude, conforme se infere das declarações feitas no processo administrativo, em que afirmou sempre ter trabalhado como empregada doméstica, mas sem CTPS assinada. Também disse não conhecer as pessoas indicadas no processo administrativo como proprietários da terra em que supostamente teria exercido a atividade rural.

4. Por ocasião da audiência judicial, a ré afirmou que nunca trabalhou no campo e que não compareceu à agência do INSS porque sabia não possuir os requisitos para a concessão do benefício. Disse que a aposentadoria foi obtida por meio de uma advogada chamada Icleia Tavares, a quem entregou seus documentos pessoais. Confirmou, ainda, ter pago a quantia de R\$ 5.000,00 àquela causídica, obtida por meio de empréstimo consignado feito antes mesmo do primeiro pagamento da aposentadoria (também entregue à advogada). Saliente-se que Icleia Tavares foi condenada criminalmente pela cooptação de pessoas para a concessão irregular de benefícios perante o INSS.

5. À minguada de boa-fé da beneficiária, impõe-se a devolução dos valores recebidos com a aposentadoria por idade (NB 154.422.810-1, DIB: 21/03/2011, DCB: 01/11/2013), correspondentes a R\$ 33.194,47, em 21/11/2016.

6. Apelação improvida, majorando-se os honorários advocatícios para o percentual de 12% (doze por cento) sobre o valor da condenação (art. 85, parágrafo 11, do CPC), observada a condição suspensiva de exigibilidade prevista no art. 98, parágrafo 3º, do CPC, porque foi concedida a gratuidade da justiça.

AC 08002342820164058304/TRF 5 Rel. Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho (Convocado) Data do Julgamento: 23/04/2019 (grifo nosso).

PENAL. ESTELIONATO PREVIDENCIÁRIO. ARTIGO 171, PARÁGRAFO 3º, DO CÓDIGO PENAL RECEBIMENTO INDEVIDO DE APOSENTADORIA RURAL. OMISSÃO DE INFORMAÇÕES IMPRESCINDÍVEIS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. AUTORIA E MATERIALIDADE DO ILÍCITO PROVADAS. DOSIMETRIA DA PENA. PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE APLICADA PRÓXIMA AO MÍNIMO LEGAL. SUBSTITUIÇÃO POR PENAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. PENA DE MULTA CONSONANTE COM A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE. APELAÇÃO IMPROVIDA.

1. Apelante que recebeu indevidamente aposentadoria rural, tendo ocultado da Autarquia Previdenciária informações acerca do exercício de função pública de auxiliar de enfermagem no Município de Santa Cruz/PE e apresentado declaração de exercício de atividade rural ideologicamente falsa para receber o benefício, causando ao Erário um prejuízo de R\$ 88.182,35 (oitenta e oito mil, cento e oitenta e dois reais e trinta e cinco centavos), valor atualizado em 2014.

2. Autoria e materialidade do ilícito suficientemente demonstradas. Presença das elementares subjetivas e objetivas necessárias à perfectibilização do delito, no que tange à ao recebimento fraudulento de benefício previdenciário obtido mediante fraude - Código Penal, art. 171, parágrafo 3º.

3. O silêncio intencional e malicioso para induzir ou manter a vítima em erro constitui "meio fraudulento" para a prática do delito tipificado no art. 171, caput, e parágrafo 3º, do Código Penal. Precedentes.

4. Elementos de prova que atestam que a Apelante omitiu da Autarquia Previdenciária o exercício de outra atividade, como auxiliar de enfermagem (parteira), atividade, esta que descaracterizaria sua condição de segurada especial, tendo por consequência a não concessão de aposentadoria por idade rural.

5. Manutenção da pena privativa de liberdade em 01 (um) ano e 08 (oito) meses de reclusão, a ser iniciada em regime aberto, e pena de multa de 20 (vinte) dias-multa, cada um deles correspondendo ao valor de 1/30 (um trigésimo) do salário mínimo vigente à época dos fatos, pela prática do estelionato praticado contra o INSS.

6. Permanência da conversão da pena privativa de liberdade em duas penas restritivas de direitos, a saber, prestação de serviços à comunidade e pagamento da pena pecuniária no valor de 01 (uma) cesta básica para entidade pública, mensalmente, durante todo o período de cumprimento da pena, na forma a ser indicada pelo Juízo das Execuções Penais. Apelação improvida.

ACR 00000681420164058309/TRF5 Rel. Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho DJE - Data: 01/08/2019 - Página: 92.
(BRASIL, 2019b, p. 01).

Conforme informações constantes na Secretaria da Previdência (BRASIL, 2018b), para combater as fraudes à previdência criou-se a Força-Tarefa Previdenciária, integrada pela Secretaria de Previdência, Departamento da Polícia Federal e Ministério Público Federal, que tem como objetivo combater, de maneira sistemática, a evasão fiscal e os crimes contra a Previdência Social, mediante ações estratégicas e a utilização de procedimentos técnicos de inteligência. Como exemplo, cita-se uma operação realizada no ano de 2013 em um município no interior do Ceará, onde constatou-se a inserção de vínculos laborais inexistentes no cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e Declarações de Exercício de Atividade Rural em Sindicato ideologicamente falsas.

Com a Lei 13.846/19, consequência da conversão da Medida Provisória n.º 871, o legislador põe fim à comprovação por meio da declaração fundamentada de sindicato, que na prática possibilitava fraudes na concessão dos benefícios rurais. Dessa forma, o Governo entendeu ser necessária a sua revogação (KERTZMAN, 2019). O legislador criou a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar com a finalidade de tornar mais fidedignas as informações constantes nos cadastros ambientais rurais quanto ao exercício da atividade campesina pelos trabalhadores do campo. Estabeleceu também a previsão de integração dos dados de órgãos públicos ao CNIS para formação do cadastro de segurado especial. Dessa forma, diante dos casos de fraudes previdenciárias nas declarações de sindicatos rurais e em outros documentos, conforme apontado nas decisões judiciais, verifica-se a dinâmica socioterritorial como fonte de produção de normas incorporadas ao sistema jurídico.

É o território como norma, como fonte material do direito, que Antas Jr. (2005, p. 81) definiu da seguinte forma:

Nesse caso, o que ocorre essencialmente é a criação de uma série de leis normatizadoras do uso de uma determinada parcela do espaço geográfico, com vistas a preservar-lhe as características naturais (e também sociais) que lhes conferem a condição de valor fundamental na vida da comunidade em questão. Em suma, entende-se assim o território como fonte material e não-formal do direito.

Esse tipo de interação entre espaço geográfico e normas é reproduzido em várias modalidades e escalas distintas. Se tomarmos as infraestruturas nacionais, como o sistema viário ou o sistema energético, temos que a construção de tais sistemas técnicos parte das leis e, ao mesmo tempo, promove novas demandas por normatização, uma vez que, com a integração territorial, há uma conseqüente aceleração das trocas, exigindo regulação e padronização, realizadas sobretudo pelo direito comercial e fiscal.

Portanto, a edição da Medida Provisória nº 871, convertida na Lei nº 13.846 de 2019, surge tendo como um dos objetivos combater as fraudes nos benefícios de aposentadorias rurais, concedidos em grande parte judicialmente. Conforme visto, as mudanças na configuração territorial decorrentes da globalização e dos avanços tecnológicos contribuíram também para o surgimento da medida provisória posteriormente convertida em lei.

4.1 O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA EM FACE DE AVANÇOS SOCIAIS E REDUÇÃO DA POBREZA. A MANUTENÇÃO DO BENEFÍCIO DAS APOSENTADORIAS RURAIS AOS PEQUENOS AGRICULTORES

A Constituição Federal de 1988 estabelece como lógica que a previdência social, juntamente com a saúde e a assistência social, é um dos aspectos da seguridade social, seguridade esta que é financiada por contribuições sociais delimitadas no texto Constitucional. De acordo com essa sistemática, a conta que se faz para apurar se a seguridade social está ou não gerando déficits correntes a serem cobertos pelos orçamentos fiscais é somar a arrecadação anual das contribuições sociais previstas no art. 195 da CF com a arrecadação anual do PIS/PASEP, de onde se subtraem os gastos públicos anuais relativos à saúde, assistência e previdência social.

No ano de 2018, a previdência social registrou déficit de R\$ 195,2 bilhões, apontando um crescimento de 7% em relação a 2017. A despesa com pagamentos de benefícios aumentou 5,2% e bateu o ano em R\$ 586,4 bilhões. Por outro lado, a arrecadação elevou em 4,4%, somando R\$ 391,2 bilhões. Os valores não consideram a inflação do período. Em 2018,

a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) representou 8,6% do Produto Interno Bruto (PIB) projetado para o ano. Já a arrecadação líquida equivaleu-se a 5,7% do PIB e o déficit, a 2,9%. Diante desses números, o déficit acumulado pela Previdência, no ano de 2018, foi de R\$ 197,8 bilhões – acréscimo de 4% em relação a 2017. A despesa totalizou R\$ 594 bilhões, e a arrecadação, R\$ 396,2 bilhões. Esse resultado considera também o acerto de sentenças judiciais e a compensação previdenciária (COMPREV) entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de Estados e Municípios⁴.

Com relação aos setores, no ano de 2018, o setor urbano registrou um déficit de 81,4 bilhões, assinalando uma elevação de 13,5% em relação a 2017. A arrecadação aumentou 4,3%, somando R\$ 381,3 bilhões. Os custos com o pagamento de benefícios cresceram 5,8%, chegando a R\$ 462,7 bilhões. Com relação ao setor rural, esse teve déficit de R\$ 113,8 bilhões, resultado de uma arrecadação de R\$ 9,9 bilhões ante a uma despesa de R\$ 123,7 bilhões com o pagamento de benefícios. A arrecadação foi 6,7% superior que a registrada no ano de 2017, enquanto a despesa teve aumento de 3,1% em relação ao mesmo período. A previdência social no mês de dezembro de 2018 pagou 35 milhões de benefícios, sendo 30,2 milhões previdenciários e acidentários. Os restantes foram assistenciais. Houve um crescimento de 1,6% no número de benefícios, em comparação com o mesmo mês do ano de 2017. Com relação às aposentadorias, os benefícios somaram 20 milhões. A maior parte dos benefícios (66,5%) pagos em dezembro de 2018 possuíam valor de até um salário mínimo, já inclusos os benefícios assistenciais⁵.

Apesar dos dados apontados a respeito do déficit nas contas previdenciárias, o caráter assistencial do benefício das aposentadorias rurais concedidas de forma mais benéfica aos pequenos camponeses rurais justificou a manutenção na concessão dessas benesses frente à reforma previdenciária por meio da PEC 06/2019. Tanto que, apesar das significativas mudanças na legislação previdenciária, a forma de aposentadoria dos segurados especiais por meio da comprovação do tempo de labor em terras rurais sem a necessidade de uma efetiva contribuição não foi alterada.

Na atualidade, o estudo de institutos jurídicos está atrelado aos direitos humanos e

⁴ Os resultados do estudos foram publicados no dia 29/01/2019 no site da Secretaria de Previdência, do Ministério da Economia. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018/>, acesso em 05/02/2020.

⁵ Os resultados dos estudos foram publicados no dia 29/01/2019 no site da Secretaria de Previdência, do Ministério da Economia. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018/>, acesso em 05/02/2020.

fundamentais, presentes nas esferas da comunidade Internacional e Constitucional. Os aspectos da Seguridade Social – incluindo a Previdência social – estão imersos na seara dos direitos humanos e fundamentais, com relevância para os direitos sociais, que estão voltados à promoção da dignidade da pessoa humana. Desse modo, a relevância de traçar um panorama dos direitos fundamentais, analisando as suas diversas funções, nos permite demonstrar sua íntima relação com a Previdência Social. A compreensão da dignidade da pessoa humana como postulado fundamental dos direitos humanos e fundamentais demonstra a importância da previdência social inserida dentro da seguridade social, na medida em que é implementada pelos Estados, de modo a combater a pobreza, a miséria, as desigualdades sociais, como forma de proteção e distribuição de renda, o que permite condições mínimas de existência que estejam em consonância com a dignidade humana.

Nesse contexto, a Seguridade Social está atrelada ao Direito Social, o qual é amplo, pois abarca, também, o Direito do Trabalho, bem como questões relacionadas à educação, habitação, lazer, saúde, moradia, assistência social e previdência social.

Na Constituição Federal, o art. 203 define que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivos:

- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- de dar garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A seguridade social evidencia uma convicção de reserva para o futuro. Nesse sentido, explica Martins (2006, p. 19) que

A ideia essencial da Seguridade Social é dar aos indivíduos e a suas famílias tranquilidade no sentido de que, na ocorrência de uma contingência (invalidez, morte etc), a qualidade de vida não seja significativamente diminuída, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas dessas pessoas. Logo, a Seguridade Social deve garantir os meios de subsistência básicos do indivíduo, não só, mas principalmente para o futuro.

De acordo com Bonavides (2001), com o moderno Estado social, aumentaram os fins do Estado e seu âmbito de compromissos sociais, caracterizado pela exigência ao poder do Estado das necessidades do mundo moderno. O denominado Estado mínimo passa a não ser suficiente, pois o vínculo formado entre o indivíduo e o Estado, impulsionado pelos princípios do social passam a exigir a intervenção Estatal em algumas áreas. Nessas áreas, encontram-se os direitos sociais da assistência social e da previdência. Esse sistema da Seguridade social vai ao encontro à dignidade da pessoa humana, pois somente uma proteção social eficaz poderá garanti-la em uma sociedade livre, justa e solidária, voltada para a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como para a redução das desigualdades sociais e regionais, por meio da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

De acordo com dados de estudo do Departamento do Regime Geral de Previdência Social (DRGPS), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD 2014⁶, o pagamento de benefícios pela Previdência Social retirou 26 milhões de pessoas da condição de pobreza – uma diminuição de 13,3% na taxa de pobreza do Brasil. No caso, são considerados pobres pessoas com rendimento domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo.

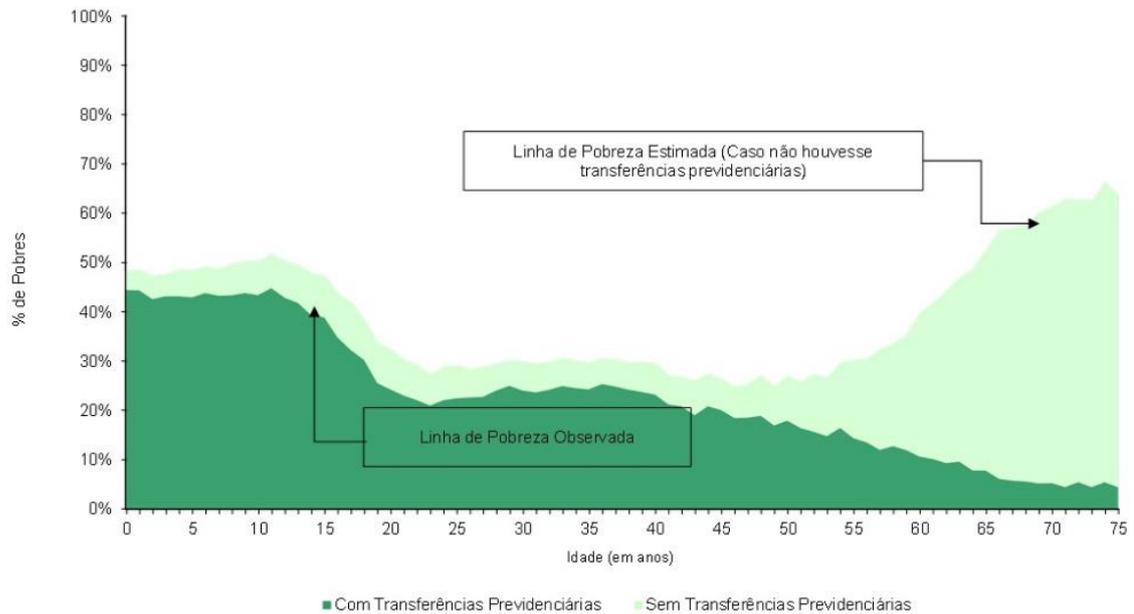
Segundo o estudo, os repasses da Previdência têm impactado diretamente na redução da pobreza de forma crescente. No início da série histórica, em 1992, o percentual de pobres em relação à população de referência era de 67,8% sem as transferências previdenciárias, e de 61,8% com os repasses da Previdência. Já no ano de 2014, os percentuais passaram, respectivamente, para 37,6% e 24,2%. A melhora de forma significativa nos números é o que mostra o impacto positivo da Previdência sobre a pobreza no período, segundo a análise do DRGPS.

De acordo com o estudo – o que pode ser visualizado, observando a área verde escura do gráfico abaixo –, a linha da pobreza reduz conforme existe aumento da idade, chegando ao patamar inferior de 5% para a população com 70 anos de idade ou mais. Se as transferências previdenciárias não fossem realizadas, existiria um ponto a partir do qual a pobreza voltaria a aumentar, alcançando quase 70% para a população com idade acima de 70 anos. Isso demonstra que o impacto das transferências previdenciárias sobre a pobreza se concentra na

⁶ Os resultados do estudos foram publicados no dia 27/01/2016 no site da Secretaria de Previdência, do Ministério da Economia. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/2016/01/93-anos-previdencia-social-retira-26-milhoes-de-pessoas-da-pobreza/>>, acesso em 05/02/2020.

população idosa.

Figura 2 - Brasil: Percentual de pobres considerando a existência ou não de transferências previdenciárias



Fonte: PNAD/IBGE (2014). Elaboração: Departamento do Regime Geral de Previdência Social (2016)

Diante da expressividade dos números apresentados, verificam-se as justificativas para a não alteração na proposta de Emenda à Constituição aprovada no final do ano de 2019 na forma de concessão dos benefícios de aposentadoria rural para os pequenos agricultores, pois, apesar do déficit da Previdência Rural, o caráter assistencial do benefício ao pequeno camponês justificou a manutenção da benesse.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a legislação previdenciária como normatizadora do território rural e as mudanças recentes ocorridas nesse território que o configuraram como fonte material do Direito, exigindo, assim, mudanças na legislação.

A partir da Constituição de 1988, em especial com a edição das leis 8.212/91 e 8.213/91, o legislador criou um arcabouço jurídico favorável aos pequenos camponeses, ditos segurados especiais. Para tanto, a legislação definiu que, para os segurados especiais, o benefício da aposentadoria rural seria alcançado, comprovando o exercício de atividade rural pelo período de carência de 15 anos, independente de contribuição para o INSS. O objetivo do legislador ao viabilizar o benefício da aposentadoria rural – amparado mais no assistencialismo do que no caráter contributivo da previdência – foi o de aumentar a renda, proporcionando melhores condições de vida no momento da velhice desses trabalhadores, favorecendo também a sua permanência e de seus familiares no campo. Teve como propósito também corrigir distorções apresentadas pela configuração territorial, visto que grande parte dos pequenos agricultores que já estavam em idade de se aposentar, ou próximo dela, não havia contribuído por total falta de informação sobre a necessidade de assim proceder, ficando, portanto, desamparados.

Passados mais de 25 anos da criação dessas normas, chega-se ao resultado de que a estrutura familiar dos camponeses aposentados sofreu fortes alterações, pois esses passaram a ter melhores condições de vida, tendo o seu papel na família deslocado de “dependente” para “provedor”. Verificou-se, a partir dos resultados dos últimos censos demográficos e PNAD's, que uma parcela da população rural tem continuado a viver no campo. Dados apontam que a destinação das aposentadorias rurais incrementou a renda familiar dos agricultores, favorecendo a permanência desses idosos e de seus familiares no meio rural. Dessa forma, o benefício previdenciário das aposentadorias rurais mais concessivas atendeu aos objetivos do legislador, de modo a conformar o território, corrigir lacunas na lei e melhorar a vida dos camponeses, em um típico caso de território normado. Para além do território normado, o benefício previdenciário atuou e ainda atua com um viés assistencialista, realizador da dignidade da pessoa humana e distribuidor de riquezas.

Com o avanço principalmente das tecnologias de comunicação e todas as mudanças que aconteceram proporcionadas pelo processo de globalização – como a chegada da TV e da internet à zona rural –, várias barreiras que impediam a integração do território rural ao território urbano caíram. Com essa nova realidade surgiram novos cenários, como a enorme

judicialização para alcançar esses benefícios, bem como vários casos de fraudes na obtenção das aposentadorias rurais constatados em decisões judiciais e forças-tarefas do INSS. Diante desse panorama, o resultado foi o surgimento de novas normas jurídicas. Cita-se a Lei n.º 11.718, de 20 de junho de 2008, que criou regras de transição para a efetivação de contribuições gradativas dos pequenos trabalhadores rurais para a previdência. Ressaltou-se também a edição da Medida Provisória n.º 871, de 18 de janeiro de 2019, que foi convertida na Lei n.º 13.846, de 18 de junho de 2019, visando combater fraudes e irregularidades, promover a revisão de benefícios por incapacidade, reduzir a judicialização e os gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior.

Constatou-se, portanto, em um primeiro momento, o território normado, a partir das normas previdenciárias mais benéficas. Todavia, em um segundo momento, a partir das modificações na configuração territorial que levaram a demandas por novas leis, temos o território como norma. Aliado a isso, tivemos a aprovação da Emenda à Constituição n.º 6 de 2019, que fez grandes alterações no sistema previdenciário brasileiro, tendo como principal justificativa o grande déficit que vem sendo apresentado pela previdência social. Contudo, esse saldo negativo nas contas não foi suficiente para ensejar mudanças no benefício da aposentadoria rural para os segurados especiais, tendo em vista o caráter assistencialista e promovedor de igualdades do benefício.

O caso aqui apresentado da aposentadoria rural especial ilustra bem a constante interação entre o Direito e a Geografia, na medida em que tanto as normas jurídicas alteram a configuração territorial quanto o espaço geográfico modifica as normas jurídicas, caracterizando a interligação entre esses ramos do conhecimento.

REFERÊNCIAS

- AMADO, F. **Curso De Direito e Processo Previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2019.
- ANTAS JR., R. M. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.
- BARBOSA, E. D. A previdência social rural brasileira. **Informe da previdência social**, Brasília, v. 22, n. 8, p. 01-10, ago. 2010.
- BERWANGER, J. L. W. **Previdência Rural: Inclusão Social**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 72-73.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25/07/1991, p. 14809. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MF/DATAPREV, 2016, v. 23, p. 1-934.
- BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Coordenação-Geral de Finanças do INSS no Distrito Federal. **Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União nº 20180066**. Brasília: SFC/DS II/CGPREV, 2018a.
- BRASIL. Secretaria de Previdência. Ministério da Economia. Combate às fraudes: força-tarefa previdenciária garante economia de R\$ 184,5 milhões em 2017. **Secretaria de Previdência** [on-line], 01 dez. 2018b. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2018/02/combate-as-fraudes-forca-tarefa-previdenciaria-garante-economia-de-r-1845-milhoes-em-2017/>>. Acesso em: 01 out. 2019.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019**. Exposição dos motivos. Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Extra – A, 18/01/2019a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-871-18-janeiro-2019-787627-exposicaodemotivos-157299-pe.html>>. Acesso em: 01 out. 2019.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Jurisprudência. **TRF5** [on-line], 2019b. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. Secretaria de Previdência. Dados abertos – Previdência Social e INSS. **Secretaria da Previdência** [on-line]. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertosprevidencia-social/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 01 out. 2019.

CÂMARA, K. A aposentadoria por idade rural e seu caráter assistencial. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 15, n. 22, p. 173-190, 2011.

CUNHA, R. R. C.; DARDE, V. W. S.; LEME, F. A. As contribuições da TV para o desenvolvimento do campo e construção de novas representações sobre o rural. **Sessões do Imaginário**, v. 20, n. 34, p. 18-26, 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/famecos/article/view/22102/14048>>. Acesso em: 01 out. 2019.

DELGADO, G.; SCHWARZER, H. Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: DELGADO, G.; CARDOSO JR., J. C. (Orgs.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2000, p. 187-210.

GERRY, C. **Globalização e o seu impacto no meio rural: fronteiras, fileiras e estratégias locais**. 2001. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia e Sociologia, Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douto, Vila Real, 9 de Abril de 2001.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito previdenciário**. 20. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

KERTZMAN, I. **Curso prático de direito previdenciário**. 17. ed. São Paulo: Juspodivm, 2019.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Previdência rural, segurado especial e assistencialismo. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 27, n. 4, p. 134-152, out./nov./dez. 2018a.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Previdência Rural no Brasil**. IPEA [on-line], 24 ago. 2018b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34089>. Acesso em: 01 out. 2019.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 19.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NERY, P. F. Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas. **Da Redação**, 22 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/22/reforma-da-previdencia-uma-introducao-em-perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 01 out. 2019.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, C.; AMADO, F. **Direito Previdenciário**. 8. ed. São Paulo: Juspodivm, 2017.

SANTOS, M. **Desafio do ordenamento territorial**: “O pensamento”. Conferência no Encontro Internacional Espécie, Espaço, Estado. Governo do Estado, Palmas, Tocantins, 23 nov. 1994.

SCHWARZER, H. Paradigmas de previdência social rural: um panorama da experiência internacional. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 119-163, jun. 2001.

SCHWARZER, Helmut. **Impactos Sócio-Econômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil**: Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Pará. Rio de Janeiro: IPEA. (Texto para Discussão, n. 729).

VALADARES, A. A.; FERREIRA, B.; LAMBAIS, G. B. R.; MARTINS, L. R.; GALIZA, M. Os significados da permanência no campo: vozes da juventude rural organizada. In: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. (Orgs.). **Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 59-94.