



A protela na concessão de aposentadoria pelo INSS face ao tempo de contribuição misto (rural e urbano)

Vanberto José Rossi¹
João Paulo Pedrolongo²

RESUMO

O presente artigo consiste em uma análise da não concessão de aposentadoria por tempo de contribuição misto, no qual constam o período de trabalho tanto rural quanto urbano. Historicamente, no Brasil, a concessão de aposentadoria para os trabalhadores rurais não passou pelas mesmas transformações legislativas que a dos trabalhadores urbanos, sendo marcada desde sempre por um caráter somente assistencialista, sendo, ainda hoje, assim entendida por uma parcela considerável dos integrantes do Poder Judiciário. A hipótese principal aqui tratada é a de que o INSS, enquanto agente do Estado, busca protelar, quando não inviabilizar, a concessão do benefício, agindo contra o texto constitucional e contra suas próprias diretrizes internas. O objetivo deste estudo é observar e analisar as possíveis razões para que o INSS, no que concerne as aposentadorias por tempo de serviço misto (rural e urbano), assumam uma postura de protela, uma vez que dificilmente é dado ganho de causa para o INSS e o pagamento do benefício deva ser corrigido, onerando os cofres públicos. Foi empreendida pesquisa documental, bibliográfica e realizado um estudo de caso de um ex-trabalhador rural no interior de São Paulo, o qual demandou processo judicial de quase dez anos para obter o benefício.

Palavras-chave: protela; trabalho rural; tempo de contribuição misto.

The delaying of the retirement by INSS because of the contribution time mixed (rural and urban)

Abstract: this article is an analysis of the delay of the granting of retirement by mixed contribution time, which contained both the working period rural and urban. Historically, in Brazil, the granting of retirement for rural workers has not gone through the same legislative changes than urban workers, always been marked by a character of merely welfare, even today being understood as such by a considerable number of members of Judiciary. The main hypothesis is that the INSS, as an agent of the state, seeks to delay, if not derail, the benefit, acting against the Constitution and against their own internal guidelines. The aim of this study is to observe and analyze the possible reasons for the INSS, in the matter of retirement by contribution time mixed (rural and urban), assume a posture of delaying, since cause gain is hardly to INSS and the payment of the benefit must be corrected, burdening the public purse. Documentary research was made, as though as literature and a case



study about a retired farm worker in the state of São Paulo, which demanded prosecution of almost ten years to get the benefit.

Keywords: delaying; rural labour; contribution time mixed.

Introdução

Ao longo da nossa experiência de vida, nos interessamos pelo tema da previdência social. Em primeiro lugar, por sermos, nós mesmos, cidadãos, trabalhadores e estarmos, inevitavelmente, conectados a esse sistema, por intermédio da legislação. Em segundo lugar, porque tivemos contato com pessoas que poderiam ser chamadas de polos ou extremos da questão: de um lado, aquelas que obtiveram todos os benefícios passíveis de concessão legal; e, de outro, aquelas que tiveram seus direitos negados, seja por que motivo for, embora também estivessem aptas a gozar de seus direitos. Assim, entrando em contato com pessoas e bibliografia relacionadas ao tema deste artigo e observando as trajetórias que se apresentavam, gradualmente surgiu um maior interesse pela questão da previdência social voltada para os trabalhadores rurais. Os principais motivos que nos levaram a estreitar a afinidade com o tema são bem explicitados por Berwanger (2011):

A Previdência Social, no Brasil, chega ao meio rural 48 anos após ser inaugurada na área urbana. E é implantada com caráter nitidamente assistencial, no período do regime militar, como uma concessão do Estado, ou seja, com um viés de esmola, o que Carvalho chama de cidadania outorgada. Reforça a concepção assistencialista, o fato de que o benefício era extremamente limitado, quanto ao valor (meio salário mínimo) e quanto ao público (somente o chefe de família, em geral, o homem). Na Constituição Federal de 1988 registram-se importantes avanços, com a inclusão praticamente total dos trabalhadores rurais. Como todos os direitos sociais conquistados na Constituição, esse também foi fruto de muita mobilização pelos trabalhadores rurais, que contou inclusive, com representante eleito para defender com prioridade a causa da aposentadoria rural. (BERWANGER, 2011, p. 174)

No que concerne a contextualização do desenvolvimento da legislação voltada ao trabalhador rural, a obra de Berwanger (2011) foi o fio condutor de toda a construção da argumentação deste artigo, juntamente aos escritos de Santos (2012) e Kertzman (2011), os quais tratam especificamente do Direito Previdenciário e serviram de base para os esclarecimentos, em termos de legislação, que se fizeram necessários. Do ponto de vista sociológico, as contribuições de Foulcault (1963) e



Deleuze (1996) foram fundamentais para a análise e compreensão do estudo de caso que apresentaremos no item 3 deste artigo.

A maior dificuldade para a concessão de aposentadoria por tempo de serviço misto, a qual agrega tanto tempo de trabalho urbano quanto rural, é a comprovação do tempo de serviço rural o que permite ao INSS tomar uma postura de protela da concessão do benefício. Assim, o objetivo central deste artigo é observar as principais razões pelas quais o INSS procura protelar a concessão de benefícios para trabalhadores com tempo de serviço misto, a despeito destes comprovarem o tempo rural.

Para atingir esse objetivo, dividimos o artigo em três capítulos e considerações finais. No primeiro item, discorremos, sucintamente, sobre o desenvolvimento do conceito de seguridade social no Brasil. No segundo item, apresentamos o termo “previdência social rural” e os princípios legais que o norteiam. No terceiro item, analisamos um estudo de caso de um processo de aposentadoria por tempo de serviço de um trabalhador com tempo misto (rural e urbano), procurando observar em que medida o INSS argumenta, de forma não institucionalizada, a favor da protela. Finalmente, as considerações finais.

É importante ressaltar que o desenvolvimento da pesquisa de campo, na cidade de São Carlos (SP), apresentou grandes dificuldades na obtenção de dados estatísticos específicos à concessão de benefícios por tempo de serviço misto e mesmo os de tempo rural apenas. Procurando os funcionários do posto do INSS e do JEF, a informação apresentada por ambos foi a de que esses órgãos não possuem um controle estatístico que seja especificamente direcionado a concessão de aposentadorias por tempo de serviço misto, o que impediu a obtenção de dados regionais confiáveis. Disso decorreu a necessidade do estudo de caso.

A seguridade social brasileira

O seguro social brasileiro iniciou-se com a organização privada e, aos poucos, por meio de políticas intervencionistas, o Estado foi se apropriando desse sistema. As primeiras entidades a atuarem na seguridade social foram as Santas



Casas de Misericórdia, como a da cidade de Santos (SP), que, em 1553, prestava serviços de assistência social. Em termos legais, a Constituição de 1891 estabeleceu a aposentadoria por invalidez para os servidores públicos, custeada pela nação. A Lei 3.724/1919 instituiu o seguro obrigatório de acidente de trabalho, além de uma indenização a ser paga, obrigatoriamente, pelos empregadores aos seus empregados acidentados. A Lei 4.682/1923 (Lei Eloy Chaves) criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão para os empregados das empresas ferroviárias, mediante contribuição dos trabalhadores e do Estado, assegurando a aposentadoria aos empregados e pensão aos seus dependentes, o que é considerado o marco da previdência social brasileira.

As Caixas de Aposentadoria e Pensão eram organizadas por empresas, sendo que cada uma delas possuía sua caixa e eram organizadas por categorias profissionais. Na década de 1920 este sistema foi ampliado para diversas empresas de outros ramos, como dos portuários, dos marítimos, etc. Na década de 1930, as 183 Caixas de Aposentadoria e Pensão se transformaram em Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs)³. A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer a tríplice forma de custeio, com contribuição do governo, empregadores e trabalhadores. A Constituição de 1937 utilizou, pela primeira vez, o termo “seguro social”, sem, no entanto, trazer grandes evoluções securitárias. Contudo a expressão “previdência social” aparece de forma inovadora na Constituição de 1946, garantindo os benefícios para doença, invalidez e morte. Foi a primeira tentativa de sistematizar as normas de proteção social.

Em 1960 foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Também foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, que unificou os critérios estabelecidos para a concessão de benefícios dos diversos IAPs até então existentes. Em 1967 ocorreu a incorporação de todos os IAPs, com a criação, pelo Decreto Lei 72/1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), consolidando-se o sistema previdenciário brasileiro. Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), responsável pela integração das áreas de assistência social, previdência social, assistência médica e gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social.



Com base na Constituição de 1988, a Lei 8.029/1990 criou o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), mediante fusão do INPS com o IAPAS. A medida provisória nº. 222 de outubro de 2004 criou a Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito da administração direta com as atribuições relativas à arrecadação, as mesmas do antigo IAPAS. Em 21 de junho de 2005 foi editada a Medida Provisória nº. 258, que uniu a Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária, criando a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), concentrando quase a totalidade da arrecadação de tributos federais. A MP 258/05 não foi aprovada, retornando a situação anterior à sua edição com a existência das duas secretarias. Em 16 de março de 2007 foi publicada a Lei nº. 11.457, que instituiu a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que passou a existir de fato, em 02 de maio de 2007, por expressa disposição legal (art. 51, II, da Lei 11.457/07).

Previdência Social Rural

Embora o trabalhador rural seja, atualmente, segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social, destacamos sua cobertura previdenciária em razão de suas peculiaridades. A cobertura previdenciária para os trabalhadores rurais não teve, no Brasil, a mesma evolução legislativa que teve para os trabalhadores urbanos. Sucessivas normas jurídicas cuidaram da proteção social do trabalhador rural, desembocando na legislação atual, que se constituiu num verdadeiro subsistema previdenciário que merece estudo destacado das demais normas previdenciárias (cf. KERTZMAN, 2011; BERWANGER, 2011; SANTOS, 2012).

Até 1963, não havia qualquer notícia da inserção dos trabalhadores rurais em nenhum dos sistemas previdenciários. A Lei 4.214 de 02 de março de 1963 que criou o Estatuto do Trabalhador Rural foi a primeira tentativa de inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário e não passou de uma mera tentativa, já que a lei nunca foi regulamentada e o trabalhador rural continuou desprotegido mesmo existindo lei que o protegesse. Previsto no art. 158 dessa Lei, o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) foi criado através do Decreto nº. 276 de 28 de fevereiro de 1967, porém mais voltado para a área da saúde e funcionou com a colaboração dos sindicatos dos trabalhadores rurais. A previdência social rural só foi incluída, parcialmente e restrita à agroindústria



canavieira, com o Decreto nº. 564 de 1º de maio de 1969, protelando, novamente, a inclusão para toda categoria.

O marco inicial da implantação da Previdência no meio rural, ainda que mínima, foi a Lei Complementar nº. 11 de 25 de maio de 1971, que criou o Plano de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), regulamentado pelo Decreto nº. 69.919 de 11 de janeiro de 1972. Diferentemente do FUNRURAL, o Prorural ampliou seu público alvo. Com a expressão “trabalhador rural”, não apenas o empregado, mas também os parceiros, arrendatários, posseiros e pequenos proprietários rurais, desde que trabalhassem em regime de economia familiar, passaram a ter direito à aposentadoria por velhice aos sessenta e cinco anos de idade, invalidez e pensão por morte e auxílio funeral. Comparados aos benefícios urbanos, os benefícios rurais ainda eram tacanhos: 50% do salário mínimo para as aposentadorias e 30% do salário mínimo para as pensões, e ainda, somente podiam ser cedidas para um membro da família, geralmente o homem, por isso ficou conhecido como um direito do “chefe da família”. Às mulheres trabalhadoras rurais era garantida apenas a qualidade de dependentes.

O custeio do Prorural foi garantido pelo desconto de 2% da comercialização da produção rural, além de um percentual de 2,4% sobre a folha de pagamento das empresas urbanas. Durante a vigência da Lei Complementar nº. 11/71 não foi cobrada qualquer contribuição dos assalariados rurais. Começa aqui uma polêmica que perdura até hoje, em que há uma confusão entre ausência de contribuição e contribuição indireta. Nesse sentido, “não havia contribuição por parte do trabalhador, que tinha direito à aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio funeral” (MARTINS *apud* BERWANGER, 2011, p. 76-77). Da mesma forma, recentemente se manifestou Rocha:

Tratava-se de um regime de caráter nitidamente assistencial (não contributivo), à medida em que os segurados não recolhiam contribuições, sendo o benefício financiado por uma contribuição de 2% sobre o valor dos produtores rurais e de uma outra contribuição estipulada em 2,6% sobre a folha de salários das empresas urbanas, sendo 2,4% destinadas ao Funrural (ROCHA *apud* BERWANGER, 2011, p. 77).



Essa visão parece equivocada, embora, de alguma forma, se mantenha até hoje. Se os trabalhadores rurais geravam a produção, o desconto sobre essa mesma produção era decorrência do trabalho deles, principalmente quando se tratava de pequenos proprietários, que vendiam a produção e recebiam o pagamento com o devido desconto previdenciário. A diferença é que não eram esses pequenos proprietários quem fazia o recolhimento, mas a empresa adquirente. Numa comparação com o trabalhador urbano seria o mesmo que dizer que este não contribui porque é a empresa quem recolhe para o sistema previdenciário. Essa era a forma de inclusão, tímida e parcial, dos trabalhadores rurais na seguridade social, especialmente na previdência social, antes da Constituição Federal de 1988.

A partir de então, com as novas garantias constitucionais, os benefícios concedidos aos rurícolas⁴, com fundamento na Lei Complementar nº. 11/71, passaram a ter renda mensal igual a um salário mínimo (art. 201, § 2º, CF) e a mulher trabalhadora rural passou a ter os mesmos direitos que, anteriormente, eram concedidos apenas aos “chefes de família”. A inclusão de regras específicas para os agricultores familiares na Constituição Federal foi resultado de muita disputa na Assembleia Nacional Constituinte. A maioria dos constituintes entendia que o acesso à Previdência deveria ser condicionado à contribuição direta e que aqueles que não tivessem condições de contribuir deveriam ser atendidos pela assistência social. Outros defendiam que essa matéria deveria ser regulada por lei complementar ou ordinária. Dessa forma, criou-se uma regra própria de contribuição para os agricultores que trabalham em regime de economia familiar, através do art. 195, § 8º:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 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.



De acordo com Berwanger (2011, p. 80) “aqui está a base do conceito daquele que viria a ser chamado pela legislação ordinária de ‘segurado especial’, embora com algumas especificidades”. Assim, o trabalhador rural, para os efeitos legais, é considerado um segurado especial, dadas as suas condições de trabalho e a legislação a ele aplicada, de forma que não há a denominação “previdência rural” propriamente dita, uma vez que esta se encontra diluída na legislação que se refere ao segurado especial.

Estudo de caso: o dispositivo jurídico e sua relação paradoxal com os indivíduos

Como exemplo, apresentamos um caso de requerimento de aposentadoria por tempo de serviço no qual um ex-lavrador, que trabalhou entre 1962 e 1971 no corte da cana, plantio e colheita de café, algodão e laranja no interior de São Paulo, solicitava que fossem computados, cumulativamente, os períodos de trabalho rural e urbano. Por uma questão de privacidade e procurando resguardar a segurança e integridade do ex-lavrador, optamos, inclusive a pedido do próprio colaborador, por não denominá-lo, nos referindo a ele, durante esta análise, apenas como “X”, e também por não citar nomes de demais envolvidos, como chefes do INSS, advogados, magistrados etc, além dos nomes de cidades onde os fatos ocorreram. Também não serão explicitados números de processos ou quaisquer outros dados que possam identificar quaisquer das partes envolvidas no processo.

Em 23 de abril de 1997, “X” procurou o posto do INSS de sua cidade e fez um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição, no qual constava o total de anos trabalhados tanto como trabalhador rural quanto como trabalhador urbano. Pela contagem de “X”, somando-se ambos os períodos, seu tempo de contribuição à época de entrada da documentação excedia os trinta anos de contribuição exigidos pela legislação, levando em conta o artigo 52 da Lei nº. 8.213/91:

Art. 52. A aposentadoria por tempo de serviço será devida, cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que cumprir 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se do sexo feminino, ou 30 (trinta) anos, se do sexo masculino.



Entretanto, após tramitação do referido processo no posto do INSS, o pedido foi indeferido em 27 de novembro de 1997 e comunicada a decisão em 09 de dezembro do mesmo ano, com a seguinte justificativa:

[...]

Descrição do motivo: falta de tempo de serviço
Comprovou 25 anos, 06 meses e 04 dias. Não ficou comprovado através de fiscalização os períodos trabalhados no Sítio "A" e Fazenda "B".

Conforme explicitado no mesmo documento, "X" poderia interpor recurso da decisão junto à 14ª Junta de Recursos do Conselho de Recursos da Previdência Social (JR/CRPS), ação que tomou no dia 08 de janeiro de 1998. Após nova tramitação, foram executadas novas diligências e o INSS reiterou o indeferimento em 15 de setembro de 2000, portanto dois anos e oito meses após o recurso, sendo novamente negado o benefício e estipulado que seria possível novo recurso em instância superior. "X" foi comunicado da decisão em 02 de março de 2001, mais de três anos após o primeiro recurso e quase quatro anos após o requerimento do benefício. Em 16 de março do mesmo ano, o interessado entrou com recurso no CRPS/DF. Em 25 de fevereiro de 2002 foi enviado o recurso para o CRPS/DF, que estava parado desde a data de seu protocolo, o qual era composto de toda a documentação comprobatória pertinente.

Em 14 de agosto de 2002 o chefe do posto do INSS do município onde mora "X", analisando o recurso e a documentação juntada, o despachou para que se fizesse uma nova instrução e reanálise, o que resultou em carta, datada de 20 de agosto de 2002, para "X" solicitando uma declaração expedida pelo Sindicato Rural do município em que exerceu as atividades rurais, a qual deveria vir acompanhada de originais dos documentos apresentados, a saber:

Declaração de exercício de atividade rural expedida pelo Sindicato Rural;

Carteira profissional (folhas que demonstram a atividade como trabalhador rural nas propriedades Fazenda "B" e Sítio "A");

Carteira de identidade;

CIC;

Título de eleitor, onde consta profissão lavrador e residência Fazenda "B";



Carteira de Reservista, onde consta profissão lavrador e residência Sítio “A”;

Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) do Sítio “A”;

Escritura da Fazenda “B”, os dois últimos comprovando a contemporaneidade da prestação de serviços e a propriedade do empregador.

Toda essa documentação foi protocolada no posto do INSS e encaminhada para a Junta de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social. Após emissão das contra-razões da Câmara de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social em 29 de outubro de 2002, o recurso foi encaminhado para a 6ª Câmara de Julgamento do Distrito Federal (6ª CaJ/DF) em 14 de março de 2003 para julgamento em instância superior. Em 22 de outubro de 2003 foi comunicada a “X” a decisão da 6ª CaJ/DF negando-lhe, uma vez mais, o benefício.

Encerrado o trâmite administrativo sem sucesso, o último recurso foi o Poder Judiciário através do Juizado Especial Federal da 3ª Região, última tentativa para obtenção da concessão da aposentadoria, em 04 de novembro de 2003. Até aquele momento, o INSS vinha reiteradamente indeferindo o pedido do benefício de aposentadoria por tempo de serviço com base na sua decisão inicial, qual seja a falta de documentos que comprovassem o período de trabalho rural. Não obstante, o requerente vinha comprovando sua argumentação com documentos reconhecidamente de fé pública, como Certidão de Reservista, título eleitoral e declaração oficial do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Com a nova petição, o requerente, além de solicitar a juntada de novos documentos que vinham corroborar a veracidade da sua solicitação, também apontou uma falha grave do INSS, o qual descumpria a legislação disposta no art. 129, §§ 1º e 2º, da Lei 3.048/99:

Art. 129. A declaração fornecida com a finalidade de comprovar o período de exercício de atividade rural e a qualificação do segurado, emitida por Sindicato de Trabalhadores Rurais, Sindicato Rural, Sindicato de Pescadores ou Colônia de Pescadores, FUNAI ou por autoridades mencionadas no artigo anterior, será submetida à análise, para emissão de parecer conclusivo afim de homologá-la ou não, conforme “Termo de Homologação” (anexo XIV).

§ 1º. Na hipótese de a declaração não ser homologada em razão de ausência de informações, o INSS devolvê-la-á ao sindicato que a emitiu, mediante recibo ou Aviso de Recebimento (AR), acompanhada da relação



das informações a serem complementadas, ficando o processo em exigência, por período pré-fixado, para regularização.

§ 2º. Em hipótese alguma, a declaração poderá deixar de ser homologada, quando o motivo for falta de convicção quanto ao período, à qualificação ou ao exercício da atividade rural, sem que tenham sido esgotadas todas as possibilidades de análise e realizadas entrevistas ou tomadas de declaração com parceiro ou comodatário ou arrendatário ou confrontantes ou empregados ou vizinhos ou outros, conforme o caso.

Como não constava nos autos nenhuma notificação para esclarecimentos e testemunhos, inclusive aqueles solicitados por “X” em seu recurso junto ao CRPS, deduz-se que a declaração emitida pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais apresentada havia sido emitida corretamente, o que evidencia o descumprimento do art. 129, § 2º, pelo INSS. Tal argumentação foi acatada pelo Magistrado do JEF em sua sentença, que transcrevemos abaixo:

Audiência de instrução e julgamento [...] Sentença: Trata-se de pedido de averbação de tempo de serviço rural, bem como de conversão de tempo especial em comum e consequente concessão de aposentadoria por tempo de serviço. Citado, o INSS contestou, postulando a improcedência. Decido: o tempo rural que o autor sustenta deva ser reconhecido é referente ao período de 01/09/1962 a 30/09/1971. Ele nasceu em 1948. Assim, em 1962, quando teria iniciado trabalhos rurais, o autor contava 14 anos de idade. É verdade que não possui um documento para cada ano sustentado, mas também é certo que, quando se fala em “início razoável de prova material”, não se exige um documento por período, mas sim um conjunto que indique o exercício da atividade. O autor fez prova documental suficiente, pois seu Certificado de Reservista (de 1967), e seu Título de Eleitor (de 1968), referem-se a profissão lavrador. Anote-se que era comum nos Certificados de Reservista a anotação da profissão a lápis, sendo certo que o próprio documento deste Magistrado assim contém a profissão. Há também uma carteira de trabalhador rural do autor, com anotações da Fazenda “A” e da Fazenda “C”, do período de 1970/71. Tudo isso é suficiente para que se reconheça a totalidade dos anos que o autor alega ter trabalhado em lavoura especialmente porque ninguém iniciava tal tipo de atividade depois dos 18 anos; o contrário é que era verdadeiro, ou seja, os rapazes que residiam na zona rural (caso do autor) começavam a vida profissional na pré-adolescência e depois de maiores mudavam-se para a cidade, realizando o que as pesquisas mostravam como “êxodo rural”. O aproveitamento desse período rural independe de contribuição ou indenização, nos termos do art. 55, § 2º, da Lei 8.213/91. Trabalhando em serviço urbano, diante da documentação juntada, é possível e devido reconhecer como atividade em condições especiais, o período de 01/03/1991 a 28/04/1995, pois após essa data passou a ser obrigatório laudo pericial para comprovar a insalubridade. Reconhecido o tempo rural e efetuada a conversão do tempo urbano especial em comum, o autor soma, na data do ajuizamento (04/11/2003), 39 anos e 2 dias de serviço. Tendo nascido em 1948, o autor contava, nessa data, 55 anos de idade. Com esses requisitos, o autor tem direito a se aposentar. Diante do exposto, julgo PROCEDENTE o pedido, condenando o INSS a conceder a aposentadoria por tempo de serviço. [...] Transitada em julgado, oficie-se para implantação e pagamento nos prazos legais. Publicada em audiência, saem os presentes intimados.



O ex-lavrador nos disse, ainda, que sofreu um Ataque Vascular Cerebral (AVC) em 2007, pouco antes de receber a sua aposentadoria, a qual, não havia sido liberada desde 2004 quando da sentença. Segundo ele, somente depois de ter entrado com o pedido de auxílio doença junto ao INSS, em virtude das sequelas do ataque, foi de fato liberado o benefício da aposentadoria, mesmo que o juiz da instância superior federal tenha dado ganho de causa e não acatado o recurso do INSS contra a decisão.

A partir dos dados colhidos neste estudo de caso é possível observar que o benefício acabou sendo concedido a “X”, na ótica do INSS, com “um viés de esmola” (BERWANGER, 2011, p. 174). Isto significa que, embora o trabalhador tivesse comprovado ao longo de todo o processo a veracidade e validade da documentação apresentada, o que ficou claro pela sentença do Magistrado, o INSS procurou protelar a concessão do benefício. Isto é evidenciado pelo fato de que o INSS, conforme demonstrado anteriormente, solicitou uma declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o próprio órgão a ignorou, descumprindo o preceito legal do art. 129, § 2º, da Lei 3.048/99.

Se o ex-lavrador tivesse requerido aposentadoria apenas pelo tempo de serviço urbano, seu pedido teria sido concedido, embora com alguns descontos em virtude do tempo de contribuição ser inferior aos trinta anos e a idade ser, na época do pedido inicial, cinquenta e cinco anos. Como a solicitação pedia para incluir na somatória o período rural, tornando o pedido misto, e pelo fato desse tempo não constar registrado na Carteira de Trabalho do ex-lavrador, o pedido foi negado e foi preciso reunir uma quantidade incontável de documentos que comprovassem o período rural. Ainda assim, o último recurso junto ao INSS foi negado, mesmo não havendo divergência na documentação apresentada; no entanto, quando apresentada a mesma documentação a um magistrado da instância superior federal, o pedido foi reconhecido imediatamente.

Ao analisarmos o exemplo a partir dos dispositivos (DELEUZE, 1996) envolvidos, entendendo a particularidade do caso como algo que a estrutura burocrática brasileira não tem capacidade de assimilar, veremos que um acontecimento ou caso particular pode ser validado ou não conforme são entendidos pelos agentes envolvidos pelo simples arbítrio, sem que se leve em conta os



princípios constitucionais mais elementares. Esses dispositivos, no limite, visam a limitar a subjetividade a uma série calculada e controlada de escolhas e, aparentemente, apenas é possível ao indivíduo se desvincular deles na medida em que busca, nesses mesmos dispositivos, maneiras de resistência que façam com que, de alguma maneira, eles advoguem a seu favor. No caso, a maneira encontrada pelo ex-lavrador foi procurar uma instância judicial superior que, mesmo sendo um dispositivo do Estado, irá, paradoxalmente, condenar o próprio Estado a conceder o benefício que se negou a garantir. Isso corrobora a definição deleuziana de dispositivo:

[um dispositivo] é, antes de mais nada, um conjunto multilinear, composto por linhas de natureza diferente. E, no dispositivo, as linhas não delimitam ou envolvem sistemas homogêneos por sua própria conta, como o objeto, o sujeito, a linguagem etc, mas seguem direções, traçam processos que estão sempre em desequilíbrio, e que ora se aproximam ora se afastam umas das outras (DELEUZE, 1996, p. 219).

Do ponto de vista social, considerando que o bem estar do cidadão é premissa fundamental da Constituição Federal, a impressão que se tem é a de que o Estado procura dificultar, quando não inviabilizar, o acesso do cidadão aos seus direitos mínimos. A parcialidade nas ações tomadas pelo INSS fica evidente quando o próprio órgão negligencia um documento que ele mesmo havia solicitado, o qual, é fundamental considerar, possui fé pública, no caso, uma declaração de um representante de classe de trabalhadores como é o caso do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. No caso estudado, o trâmite processual total levou em torno de sete anos para ser finalizado, gerando ao segurado a sensação de impotência, causando-lhe problemas que variam desde ordem burocrática até de saúde, uma vez que o cidadão se sente invisível diante do Estado que, além de procurar inúmeros mecanismos de impedimento para a concessão do benefício, em geral, não leva em consideração a condição de ser humano e, principalmente, a condição de cidadão, trabalhador, contribuinte e, portanto, sujeito de direito constitucionalmente reconhecido.

O fato de historicamente a seguridade social aparecer de alguma forma vinculada a saúde e ao bem estar do cidadão trabalhador não se deu em virtude de acaso. O bem estar e as condições de trabalho estão intimamente relacionados com o desenvolvimento social do cidadão, o que embasa a existência de medidas legais de proteção social. Dessa maneira, o Estado não deveria se pautar exclusivamente



por questões somente econômicas ou somente sociais ou somente culturais, mas, ao contrário, levar todas essas questões em consideração ao mesmo tempo, uma vez que o conceito de cidadão, da forma como é entendido pela Constituição Federal, engloba todas essas questões, conforme demonstram seus artigos 1º, 3º, 5º e 7º.

Considerações finais

Do ponto de vista individual, em meio a essa batalha simbólico-conceitual, a resistência nem sempre é uma opção se levarmos em consideração que o direito é a área do conhecimento que faz a ligação e as devidas adequações entre legislação, indivíduos e sociedade. É arbitrário fazer tal afirmação, uma vez que existem inúmeras maneiras de resistência, sendo que a própria aceitação de alguma condição ou imposição pode ser assim considerada. Contudo, é igualmente arbitrária a tarefa dos indivíduos que procuram formas de resistir às imposições sociais, devendo participar de um jogo de cooptação dos dispositivos de agenciamento para sua causa enquanto se deixam, também, por eles cooptar. Essa cooptação compartilhada, que faz parte de uma relação de performatividade existente na negociação das verdades, da visibilidade e das relações de poder é constituída por simulacros e os indivíduos cada vez mais se dão conta de não existir a base sólida que o Ocidente insiste em anunciar.

Em termos econômicos, tal procedimento onera demasiadamente os cofres do Estado e aumenta consideravelmente o número de processos na Justiça que poderiam ser evitados, tendo em vista que a própria fragilidade da legislação previdenciária, especificamente no que concerne ao trabalhador rural, contribui para que esse ciclo vicioso se perpetue *ad infinitum*. Nesse sentido, não há embasamento legal consistente para a postura do INSS, uma vez que, comprovada a veracidade das informações e proferida a sentença em instância superior, será obrigado não apenas a conceder o benefício, mas, sobretudo, a pagar o montante corrigido referente inclusive ao período de tramitação administrativa. A parcialidade nas ações tomadas pelo INSS fica evidente, como demonstrado no estudo de caso, quando o próprio órgão negligencia um documento que ele mesmo havia solicitado, o qual, é fundamental considerar, possui fé pública, no caso, uma declaração de um



representante de classe de trabalhadores como é o caso do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Por outro lado, outro fator que contribui de forma exponencial para a oneração dos cofres do Estado é a morosidade das ações na tramitação processual. Este se constitui como um problema essencialmente histórico da previdência social brasileira. No caso estudado anteriormente, o trâmite processual total levou em torno de sete anos para ser finalizado, gerando ao segurado a sensação de impotência, causando-lhe problemas que variam desde ordem burocrática até de saúde, uma vez que o cidadão se sente invisível diante do Estado que, além de procurar inúmeros mecanismos de impedimento para a concessão do benefício, em geral, não leva em consideração a condição de ser humano e, principalmente, a condição de cidadão, trabalhador, contribuinte e, portanto, sujeito de direito constitucionalmente reconhecido.

Ao se deparar com essa realidade, o indivíduo quase nunca consegue a ela se adequar de maneira eficiente e, enquanto não se deixa levar pela teatralidade exigida por determinadas relações sociais, sempre perde alguma coisa nas negociações simbólicas. Os dispositivos, por outro lado, não apenas determinam o campo dessas negociações, como apresentam diferentes perspectivas de acordo com as regras do jogo performativo e, na medida em que os indivíduos aceitam essas regras, mesmo que não as entendam, seu ganho pode aumentar ou diminuir, mas sempre será proferido um discurso de algum ganho. As palavras do ex-lavrador expressam melhor essa relação: “pra mim é melhor receber alguma coisa e saber que recebi os meus direitos, mesmo que não seja do jeito que eu queria, do que não receber nada e perder a vida a troco de nada”.

Referências Bibliográficas

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: inclusão social. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

DELEUZE, Gilles. O que é um dispositivo. *In*: _____. **O mistério de Ariana**. Lisboa: Vega, 1996.



FOUCAULT, M. (1963). Prefácio à Transgressão. *In: Ditos e Escritos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1963.

KERTZMAN, Ivan. **Direito previdenciário**. São Paulo: Barros, Fischer e Associados, 2011.

SANTOS, Marisa F. **Direito previdenciário esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

Vade Mecum. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

Notas

¹ Pós-graduando, em nível de Mestrado, pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos.

² Formado em Direito pela UNIESP - União das Instituições Educacionais do Estado de São Paulo, Faculdade de Araraquara, 2012.

³ O processo de unificação das CAPs em institutos perdurou até a década de 1950.

⁴ Entendemos que este termo pode conter uma conotação pejorativa, uma vez que sua etimologia apresenta parentesco com o termo silvícola, o qual caracteriza primitividade, selvageria etc, embora ele seja utilizado largamente pela literatura jurídica como simples sinônimo de trabalhador rural.