

Política de Proteção Social para o Campo, 1946-1967:
trabalho e previdência rural no período desenvolvimentista brasileiro

Pedro Vilela Caminha
Rio de Janeiro: PPGE/UFRJ

RESUMO: O presente artigo procura descrever a política de proteção social adotada para o campo em parte decisiva do período desenvolvimentista brasileiro, entre 1946 e 1967. A metodologia de pesquisa recorre à análise da legislação e demais fontes primárias indicadas pela bibliografia especializada. Para isso, o artigo apresenta, primeiro, uma visão geral da política de proteção social no período desenvolvimentista brasileiro. A seguir, apresenta-se uma visão da política social para o campo adotada em cada governo do período analisado. Por fim, o artigo tece possíveis considerações sobre o processo “tardio” de incorporação do campo na política de proteção social brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: política de proteção social; trabalho e previdência rural; período desenvolvimentista brasileiro

CHAMADA: descreve a proteção social para o campo entre 1946 e 1967 mediante a análise da legislação, destacando sua incorporação “tardia”.

SESSÕES ORDINÁRIAS

ÁREA: 2. História Econômica e Economia Brasileira

SUBÁREA: 2.1. História Econômica e Social Brasileira

Social protection policy for the field, 1946-1967:

rural work and insurance in the brazilian developmentalist period

ABSTRACT: The article presents a description of the social protection policy adopted for the field over a decisive brazilian developmentalist period between 1946 and 1967. The research methodology uses the analysis of legislation and other primary sources indicated by the literature. For this, the paper presents, first, an overview of social protection policy in brazilian developmentalist period. The following presents a vision of social policy for the field of government adopted in each period. Finally, the paper suggests possible considerations about the “lately” process of incorporation the field in brazilian social protection policy.

KEYWORDS: social protection policy; rural work and insurance; brazilian developmentalist period

CALL: describes social protection for the field between 1946 and 1967, through the analysis of legislation, highlighting it’s “lately” incorporation.

JEL CLASSIFICATION: N36; H53; Q19

Política de Proteção Social para o Campo, 1946-1967:
trabalho e previdência rural no período desenvolvimentista brasileiro

Apresentação

O presente artigo tem o objetivo de apresentar uma descrição das políticas de trabalho e previdência rural adotadas no Brasil entre 1946 e 1967. Dessas duas áreas da proteção social – trabalho e previdência – enfatiza-se a primeira, já que a segunda aparece como sua consequência.

A metodologia de pesquisa recorre à análise da legislação e demais fontes primárias indicadas na bibliografia. E o artigo se organiza apresentando, primeiro, uma visão de conjunto do período 1930-1980, assim como, a periodização em torno dos anos da Constituição vigente entre 1946 e 1967. A seguir, apresenta-se uma visão mais conjuntural, descrevendo as inovações legais nas áreas trabalhista e previdenciária adotadas para o campo em cada governo do período 1946-1967.¹ Por fim, apresentam-se breves considerações finais sobre o tema. Como apêndice, apresenta-se ainda um quadro-síntese da legislação indicada.

I. Introdução da política de proteção social no Brasil

Com base na periodização adotada em Draibe (1989, p. 274), a política de proteção social brasileira entre os anos de 1930 e 1980 pode ser dividida da seguinte forma: de 1930 a 1943, são os anos de introdução da política de proteção social no Brasil; e entre os anos de 1943 e 1960, ocorre sua expansão seletiva. Os anos entre 1960

¹ Essa visão de cada governo, evidentemente, exclui os de duração efêmera (como os governos de Café Filho, Jânio Quadros etc.).

e 1967, iam ser de reorganização institucional da proteção social brasileira. Por fim, esta reorganização permitiria a expansão em massa da política, entre 1967 e 1980.

Ainda segundo Draibe (1989, p. 275), a despeito de iniciativas anteriores a 1930, este ano pode ser considerado o marco introdutório da proteção social no país, pois é quando ocorre a emergência de políticas de corte nacional. Particularmente na área de trabalho e previdência, destacaram-se duas inovações institucionais nos anos 30.

A primeira, na área trabalhista, foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda, na área previdenciária, foi a “substituição” das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP’s) pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s.²

Os IAP’s eram vinculados a categorias profissionais específicas. Como se observa no quadro abaixo, sete dos oito IAP’s que existiram foram criados nos anos 30 (a exceção ficou por conta do IAP dos ferroviários, criado apenas em 1953, que também ia reunir as demais CAP’s ainda existentes).

ano	categoria
1933	marítimos
1934	comerciários
	Bancários
1936	industriários
1938	transportadores de cargas
	estivadores
	servidores do Estado
1953	ferroviários - reuniu Caixas remanescentes

Como também se observa no quadro mostrado acima, não existia um Instituto de previdência para o trabalhador rural. Em grande medida, esta ausência pode estar relacionada com parte do texto da CLT, apresentada abaixo.

Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

² Antes de 1930, as CAP’s haviam funcionado por empresa, e com base na contribuição voluntária dos trabalhadores; seu fundamento legal era o Decreto-Lei 4.682, de 24 de Janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves (que regulamentava a previdência dos ferroviários). Já os IAP’s, a partir dos anos 30, passavam a incluir toda a categoria profissional, mas com base na contribuição compulsória de trabalhadores e patrões.

Art. 7º: Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

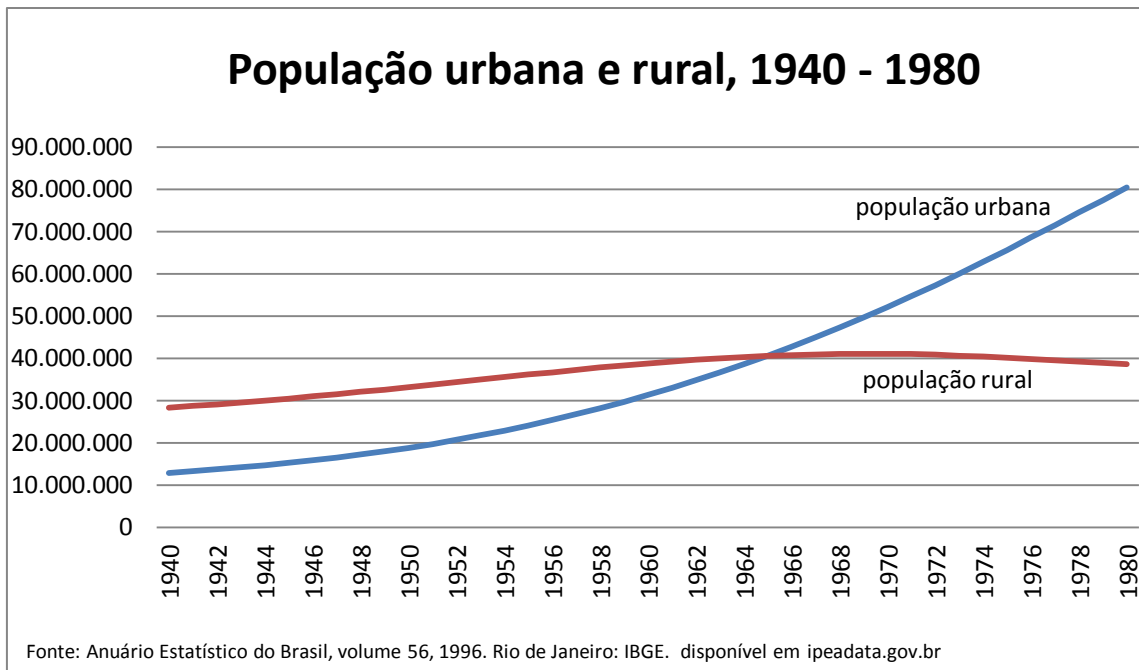
b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais

O exame da legislação indicada mostra que a CLT até reconhecia a existência efetiva do trabalhador rural na agricultura brasileira. No entanto, este reconhecimento era feito para excluí-lo da própria legislação trabalhista e previdenciária adotada para os demais trabalhadores do Brasil.³

Em relação à legislação sindical anterior e às CAP's, uma das consequências da CLT, assim como dos IAP's, era institucionalizar um regime trabalhista e previdenciário compulsório para os próprios trabalhadores. Ainda assim, e ainda mais grave, *“foi a ação discriminatória exercida pelo Estado na identificação dos cidadãos”* (Werneck, 1989, p. 132). Como era cidadão, contemplado com a proteção social do Estado brasileiro nos IAP's, apenas aqueles trabalhadores que a CLT reconhecia a profissão, isso *“transformava em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho a lei desconhecia”* (Werneck, 1989, p. 132).

Em outras palavras, com a CLT e os IAP's, o Estado nacional negava os direitos de cidadania para a maioria esmagadora da população brasileira, ainda ocupada em atividades rurais. A predominância numérica da população rural no Brasil desenvolvimentista pode ser observada no gráfico abaixo.

³ Observe ainda que a definição implícita de trabalhador rural na CLT incluía tanto os trabalhadores rurais propriamente ditos, empregados na agricultura patronal, como também o trabalho na agricultura familiar, de característica próxima à camponesa. Talvez por essa definição ambígua, os tribunais considerassem que o trabalhador rural fosse *“melhor caracterizado”* pela legislação trabalhista promulgada apenas nos anos 60 (Barcellos, 1983, p. 119).



Como se observa no gráfico, no começo da década de 1940, a população rural correspondia a mais que o dobro da urbana. Na metade dos anos 60, quando as duas linhas se cruzam, a população rural ia deixar de ser majoritária no país. Por fim, em 1980, a proporção se inverteria, com a população rural passando a corresponder menos da metade da urbana.

Os anos da Constituição que vigorou entre 1946 e 1967, em razão dessa exclusão da proteção social da maioria esmagadora da população brasileira, podem ser caracterizados como de uma democracia restringida, de acordo com Draibe (1989, p. 275). Segundo a autora, nestes anos, o modelo de proteção social brasileiro – introduzido na década de 30, de forma heterogênea e fragmentada por categoria, nos IAP's – ia se expandir de modo seletivo, mantendo o trabalhador rural excluído da CLT.

Em meio a este pano de fundo, surgiram os temas básicos em debate na economia e sociedade brasileira entre 1946 e 1967. De acordo com Barcellos (1983, p. 89), na área trabalhista, destacaram-se as lutas sindicais rurais e a chamada “questão agrária”. E, na área previdenciária, destacava-se o debate sobre sua universalização para toda a população brasileira, excluída de maneira explícita da proteção social do Estado nacional. As políticas trabalhista e previdenciária adotadas para o campo em cada governo desse período são descritas a seguir.

II. Política de trabalho e previdência rural no Brasil, 1946-1967

Segundo Barcellos (1983, pp. 88 e 91), nos anos entre 1946 e 1967, as iniciativas adotadas por cada governo nas áreas de trabalho e previdência rural não podem ser, de maneira alguma, caracterizadas como homogêneas. Nestes anos, destacam-se três *“momentos significativos em termos de legislação trabalhista”* e previdenciária para o campo.

O primeiro momento foi em 1946-1947, *“quando se reagruparam as forças atuantes”* na política brasileira. O segundo, em 1953-1954, quando as lutas sindicais conheceram um *“novo alento”*. Após uma determinada suspensão das lutas sociais na segunda metade da década de 50, logo a seguir ocorreria o terceiro momento, em 1961-1963, quando o país ia ser *“palco de grandes conflitos sociais”*, só encerrados com o fim da Constituição de 1946 (em 1967).

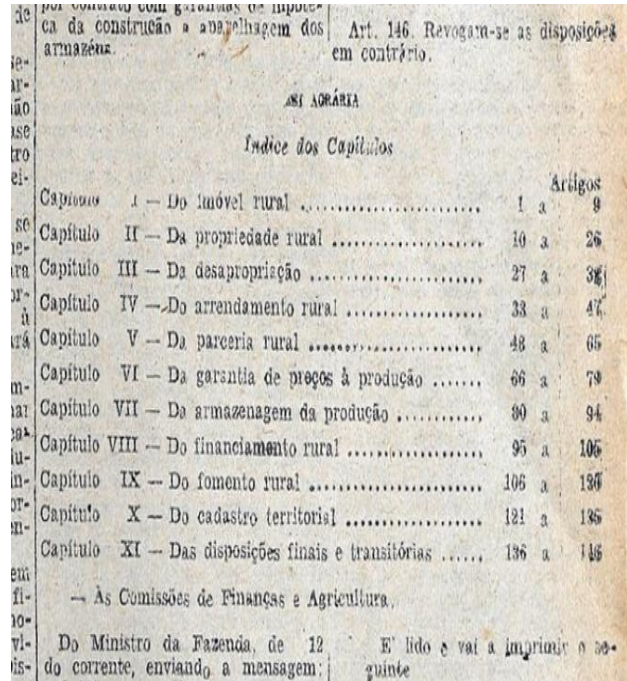
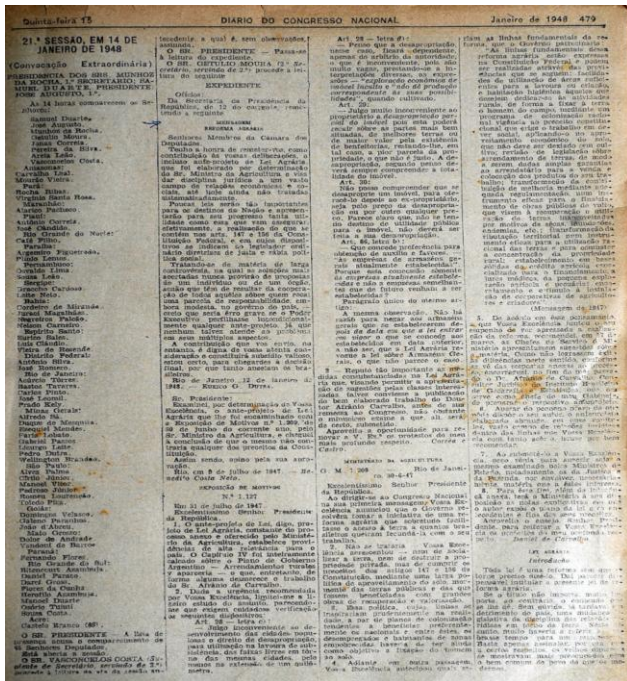
Segundo Barcellos (1983, p. 91), em 1946, com a promulgação de uma nova Constituição, *“ficam claramente definidos os limites do regime que se estabeleceu no País. Toda a política sindical subsequente esteve restrita às regras do jogo então definidas.”* Uma peça central do debate na Constituinte, situava-se na legislação trabalhista, recentemente instituída: como adequá-la à democracia.

Ao longo de 1946, o debate sobre a legislação trabalhista ia confluir para a aprovação da Lei de Greve – “problema” exclusivo de democracias. A legislação aprovada pode ser visualizada abaixo.

Decreto-Lei 9.070, de 15.03.1946: não permitia greve em atividades “fundamentais”, definidas no Art. 3º como de “gêneros essenciais à vida das populações... na lavoura e na pecuária;”

O exemplo da Lei de Greve torna possível observar que, apesar da redemocratização, o governo brasileiro *“não se dispunha a abrir mão do instrumental político que a CLT proporcionava para o controle dos sindicatos. Antes, o Estado se inclinava a reforçar a estrutura corporativa.”* (Barcellos, 1983, pp. 95 e 98).

Especificamente com relação ao campo, o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra ia apresentar um Projeto de Lei Agrária, em 14 de janeiro de 1948. Parte deste é reproduzida abaixo.



A análise do Projeto de Lei Agrária de 1948 torna possível dizer que, em espírito, ele é muito semelhante ao Estatuto da Terra, de 1964. De uma maneira geral, seu objetivo central é tornar mais eficiente o uso do solo pelo agricultor (Draibe, 1985, p. 162).⁴

Especificamente com respeito às relações de trabalho, destacavam-se os art. 33º a 47º. Estes impunham um prazo mínimo para o contrato de arrendamento, assim como a indenização para benfeitorias feitas pelo trabalhador rural. Destacavam-se também os arts. 48º a 65º, que tratavam da remuneração em produtos e em dinheiro, assim como a questão das moradias rurais, como se observa abaixo.

Projeto de Lei Agrária, de 14.01.1948
Cap. IV: Do arrendamento rural

⁴ Para cumprir esse objetivo central, a Lei Agrária (à semelhança do Estatuto da Terra) procurava regularizar a posse e o uso da terra, fornecer créditos e garantir preços mínimos para a comercialização da lavoura. Apenas em última instância – caso, apesar de todo esse apoio público, o imóvel rural ainda permanecesse na ociosidade – se previa a desapropriação “por utilidade pública”. O detalhamento da política de terras – em que o Estatuto da Terra iria ser o seu principal marco na história agrária brasileira – é assunto para outro artigo; o presente artigo procura se concentrar apenas nas áreas de trabalho e previdência para o campo.

Art. 34º: O prazo mínimo de arrendamento, irrenunciável pelo arrendatário, será de dois anos

Art. 40º: No fim do contrato, o arrendatário tem o direito às seguintes benfeitorias: edifícios, silos, forragens, estradas, canais, cercas etc.

Cap. V: Da parceria rural

Art. 51º: a participação do proprietário nos produtos não excederá um quinto, se não houver fornecido casa de morada ao parceiro, um terço, se a houver fornecido e de um meio, se também houver fornecido os elementos de trabalho ou preparado o terreno

Art. 52º: Além da participação referida no artigo anterior, nenhuma outra poderá ser ajustada em favor do proprietário, seja fixa, representada por certa quantidade de produto ou seu equivalente em dinheiro, seja variável correlativa ao volume da produção colhida ou à sua cotação no mercado

Segundo Draibe (1985, p. 162), o Projeto, enviado ao Congresso Federal, “*despertou uma reação intensa*” da Sociedade Rural Brasileira (SRB). A bancada ruralista da SRB acusava o Projeto de Lei Agrária de ter inspiração kautskysta, querendo “*coletivizar*” os campos brasileiros.⁵ Como resultado dessa pressão política, o Projeto de Lei virou apenas uma página amarelada na história econômica e social brasileira.

Talvez porque o Projeto de Lei Agrária do governo Dutra tratasse do campo como um todo, e havia enfrentado tamanha resistência, o segundo governo Vargas ia tentar aprovar uma legislação para o campo de maneira fatiada. Em 1951, o governo conseguia instituir a Carteira do Trabalhador Rural (Fonseca, 1989, p. 450). Segundo Camargo (1986, pp. 147-148), no entanto, a legislação aprovada não tornava obrigatório o patrão assinar a Carteira do Trabalhador Rural. Apesar dos Tribunais do Trabalho terem passado, progressivamente, a dar ganho de causa ao trabalhador rural, a proteção social permanecia muito distante do campo como um todo (Medeiros, 1982, pp. 10 e 26-27).

Ainda em 1952, o governo Vargas ia revogar necessidade de atestado ideológico para o reconhecimento legal de sindicatos. E em 1953, ia nomear o então deputado trabalhista, João Goulart, para o Ministério do Trabalho. Estas mudanças permitiriam uma determinada descompressão da política trabalhista como um todo, e em particular para o campo. Ainda mais importante, foi que “*a ação social extravasou*

⁵ Segundo Mendonça (2009), a SRB era formada basicamente por cafeicultores paulistas. Em 1948, a cafeicultura participava em quase 10% do total do valor da produção agrícola brasileira; e em mais de 51% das receitas de exportação. Por essas razões, a SRB tinha um peso na economia política brasileira de 1948, portanto, nada trivial (www.ibge.gov.br/seculoxx).

amplamente as demarcações da lei”, permitindo que as lutas sindicais rurais conhecessem um “*novo alento*” em 1953-1954 (Barcellos, 1983, p. 102-105).

Nesta circunstância de descompressão das lutas sociais no país, ia ser organizada a II Conferência Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, em São Paulo. Nesta Conferência, era criada a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB). Seu Estatuto de criação, aprovado em 20 de setembro de 1954, destacava, dentre as finalidades da ULTAB:

Estatuto da ULTAB, de 20.09.1954:

Art. 2º: constituem-se finalidades da ULTAB

- a) Organizar os pequenos e médios produtores agrícolas, bem como empregados rurais, sem distinção de cor, sexo, raça, concepções políticas, filosóficas ou religiosas, em defesa dos seus interesses e direitos;
- c) Conceder, na medida das possibilidades, assistência jurídica, médica, dentária e outras;
- d) Colaborar com os poderes públicos e com as entidades de modo geral no estudo e solução dos problemas atinentes à vida rural ligados aos interesses de suas filiadas e da Nação;
- f) Divulgar por todos os meios e modos ao seu alcance, conhecimentos e ensinamentos tendentes à melhoria da prática rural;
- g) Assistir e orientar as filiadas em matéria de ordem econômica, jurídica e técnica, bem como adotar medidas no sentido de facilitar a aquisição do material necessário ao exercício das atividades rurais.

Como se vê em seu Estatuto, a ULTAB tinha a dupla finalidade clássica do sindicalismo. Esta seria a de funcionar como um organismo de representação política dos trabalhadores, assim como, um fundo de auxílio mútuo para seus filiados. Ao mesmo tempo, a ULTAB, procurando atender às especificidades do campo brasileiro, também funcionava como um órgão da sociedade civil de apoio para lavradores e trabalhadores agrícolas – seja por conta própria, seja com auxílio do poder público.

Segundo Assis (2008), no entanto, o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) ia cassar o registro civil da ULTAB e dos sindicatos rurais que a ela se filiassem. A restauração da ordem pública e social ia ser feita com base na legislação mostrada abaixo.

Decreto-Lei nº 9.085 de 25.03.1946, sobre “o registro civil das pessoas jurídicas”

Art. 2º e 4º vedam registros de “ilícitos ou contrários, nocivos ou perigosos ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes (Constituição, artigo 122, IX).”

Na ausência de uma legislação específica para a proteção social do campo – e, assim, à margem do controle do Estado brasileiro – a ULTAB tinha suas funções de representação política esvaziada ainda em 1954. A despeito disso, a ULTAB se manteve em pleno e vigoroso funcionamento, ainda que de maneira informal, servindo de base inicial para a posterior organização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em 1961. Ainda mais importante, a ULTAB havia conseguido divulgar, em escala nacional, o problema da exclusão do trabalhador rural da CLT e dos IAP's (Medeiros, 1995, pp. 250-256).

Já na segunda metade da década de 50, com o Plano de Metas, o governo Juscelino Kubitschek ia adotar uma política trabalhista e previdenciária de respeito à lei. Esta diretriz significava, por um lado, a adoção de reajustes anuais no salário mínimo⁶ – até porque, o Ministro do Trabalho de Vargas, João Goulart, era o vice-presidente da chapa de Juscelino.

Por outro lado, o respeito à lei por Kubitschek significava também não mexer na CLT e nos IAP's, na Lei de Greves, etc. Mantendo, pois, o campo excluído da proteção social brasileira.

Mais importante, com esta diretriz o governo JK não hesitava em reprimir quem descumprisse a Lei – inclusive, por meio do fortalecimento dos órgãos de inteligência do DOPS. A importância do trabalhador brasileiro em respeitar a lei, ia ser justificada por JK, em discurso no 1º de maio de 1956. Nesta data – simbólica para as lutas trabalhistas em todo o mundo – o recém-empossado presidente da República ia afirmar que *“um dia perdido nas desordens de rua é um dia perdido para o trabalho e a produtividade.”* (Discursos, p. 164, em Limoeiro, 1972, pp. 197-198)

A partir da periodização indicada em Draibe (1989, pp. 275-278), é possível considerar que, entre os anos de 1960 e 1967, com o objetivo de legitimar a política econômica, de completar a indústria introduzida pelo Plano de Metas, ia haver uma reorganização institucional da proteção social brasileira. Esta reorganização superava o

⁶ O reajuste salarial não havia sido concedido no governo Dutra, e ia ser uma das razões que levariam Getúlio Vargas ao suicídio. Segundo Barcellos (1983, pp. 43-44), a legislação salarial, de 1944, estabelecia apenas que o salário mínimo devia corresponder a uma cesta de consumo básico da família trabalhadora; no entanto, as pesquisas de orçamento familiar que definiam o valor dessa cesta não eram feitas desde 1940. Esta lacuna legal abriu margem para que o reajuste fosse concedido ou não pelo governante.

modelo seletivo de proteção, instituído desde a década de 1930, e abria espaço para determinadas tendências universalizantes, principalmente na política de massas.

Nesse novo mundo que se abria após o Plano de Metas, como resultado, a extensão da proteção social para o campo deixava de ser um ponto central na agenda política brasileira. A partir de então, a proteção rural ia passar a ser apenas um dos pontos da política “de massas”.

Segundo Azeredo (1993, em Werneck, 1998, pp. 149 e 133), em 1960, a expansão da economia ia colocar em evidência os problemas baseados no modelo de proteção seletiva e heterogênea. Estes problemas ocorriam na medida em que a proteção heterogênea abria espaço para comportamentos populistas, como a prática de reajustes salariais e previdenciários anuais.

Para corrigir partes desses problemas, em 1960, a reforma previdenciária, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), ia uniformizar os benefícios. Ainda assim, a LOPS não acabava com a estrutura fragmentada da proteção social brasileira, enraizada nos IAP's.

Especificamente com relação ao campo, a LOPS apenas previa a inclusão do trabalhador rural. Esta pode ser visualizada nos artigos destacados abaixo.

Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 26.08.1960

Art. 3º, I: exclui trabalhadores rurais.

Art. 166º: incumbe Ministério do Trabalho de fazer estudos para sua inclusão.

I: para isso, abre crédito de Cr\$ 10 milhões (equivalente a R\$ 307.348,96, deflacionado pelo IPC-SP da FIPE, segundo o Banco Central).

Em meio a esta nova abertura a reformas na política de proteção social brasileira, ainda no começo dos anos 60, a ascensão do sindicalismo rural, “*extravasou as demarcações do sindicalismo corporativista*” (Barcellos, 1983, pp. 90-91). No final de 1961, ia ser organizado o Congresso de Belo Horizonte, que criava a CONTAG. No Congresso de criação da CONTAG, ia ser aprovada a *Declaração de Belo Horizonte*, que pode ser vista abaixo.

17.11.1961, Declaração de Belo Horizonte, reivindica:

“b) Aplicação efetiva da parte da legislação trabalhista já existente e que se estende aos trabalhadores agrícolas, bem como imediatas providências governamentais no sentido de impedir sua violação. Elaboração de Estatuto que vise a uma legislação trabalhista adequada aos trabalhadores rurais.” (Marighela, em Barcellos, 1983, p. 123)

Segundo Barcellos (1983, pp. 107 e 117), a ascensão da CONTAG, em 1961-1962, “denota um enfraquecimento da estrutura sindical corporativista”. E era este próprio enfraquecimento que motivava a demanda pela reforma na CLT e nos IAP’s.

Finalmente, em 1963, ocorria a extensão da CLT para o campo, com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural. Este pode ser visualizado abaixo, dado sua importância ímpar para o presente artigo.

Estatuto do Trabalhador Rural, de 2 de março de 1963.
Título I, Arts. 1º a 4º: caracterizam trabalhador e empregador rural.
Título II: institui Carteira obrigatória
Cap. II: fixa jornada de oito horas diárias de trabalho máxima, com regulamentação para hora extra, trabalho noturno etc.
Cap. III: estabelece salário mínimo e valor máximo de descontos (por aluguel, alimentação etc.); repouso semanal (cap. IV) e férias anuais remuneradas (cap. V); higiene e segurança do trabalho (cap. VI, com destaque para as moradias rurais na Seção 1).
Título III, Cap. I: normas de proteção ao trabalho feminino e infantil, adequação do período letivo ao trabalho rural e ensino obrigatório em estabelecimentos com mais de 50 famílias.
Título IX, Cap. I: cria o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Cap. II: atribui ao IAP dos Industriários a prestação de benefícios ao trabalhador rural e seus dependentes. (cf. Barcellos, 1983, pp. 124-125)

A chegada ao campo desses hoje considerados direitos sociais mínimos iria ser percebida por analistas contemporâneos ao Estatuto do Trabalhador Rural como uma “verdadeira complementação” da Lei Áurea, de 13 de maio de 1888 (Prado Jr., 1963, p. 251). Em certa medida, esta complementação pode estar relacionada ao fato de que, antes dessa Lei, “trabalhador de fazenda era tratado que nem criação” (trabalhador rural, entrevistado em Sabóia, 1978, p. 119).

Por outro lado, segundo o mesmo Prado Jr. (1963, pp. 252-256), o fato do Estatuto do Trabalhador Rural apenas estender para o campo a legislação urbana, ia fazer com que ele permanecesse excluindo as relações de trabalho da agricultura familiar, de características próximas à “camponesa”. Por sua vez, na área previdenciária, mesmo com a criação do FUNRURAL, a previdência ia tardar a chegar

ao campo por mais alguns anos: sua fonte de financiamento seria regulamentada somente no pós 64, ao término do período em análise (em 1967, como se vê adiante).⁷

Segundo Barcellos (1983, p. 122), o principal efeito do Estatuto de 1963 foi que a campanha pela sindicalização rural “*obteve pleno êxito*”. Esta conjugava interesses “*de amplos setores católicos e setores da esquerda brasileira*”. Ainda para a autora, estes grupos “*defendiam que o encaminhamento das lutas dos camponeses e dos trabalhadores rurais deveria dar-se de forma legalizada, através dos sindicatos – posição não compartilhada por setores das Ligas Camponesas.*”

Como consequência, em 1963, Jango rompia com o pacto populista – assentado na exclusão do trabalhador rural da proteção social brasileira – sem conseguir atender nem ao capital, nem às classes trabalhadoras. Como resultado, as lutas sociais iam sofrer o Golpe, em 1964.⁸

Ainda segundo Barcellos (1983, p. 110), em 1964, a CLT era restaurada tal como existia no Estado Novo. Ia haver a intervenção, a cassação e a dissolução de sindicatos rurais; lideranças rurais iam ser “*decapitadas*” pelo DOPS, e a autoridade federal sobre o campo, restaurada.

Ainda assim, a estrutura sindical do campo, instituída com o Estatuto do Trabalhador Rural e o reconhecimento legal da CONTAG, ia ser mantida (Barcellos, 1983, p. 122). Por esse caminho peculiar, “*o sistema de proteção avança para a incorporação – ainda limitada e socialmente discriminada – dos trabalhadores rurais.*” (Draibe, 1989, p. 276) Nas palavras de Werneck (1998, p. 153), “*ao preço da eliminação da influência popular... o sistema se moderniza e chega aos de baixo*”. Isto é, ia haver a eliminação das lideranças rurais surgidas desde os tempos da ULTAB, assim como de grande parte dos membros da CONTAG; no entanto, a estrutura sindical corporativa do campo era mantida intacta.

⁷ Note ainda que o Estatuto aprovado previa que a assistência e os benefícios previdenciários ao trabalhador rural fossem de responsabilidade do IAP dos industriários (o mais numeroso do sistema), à falta da criação de um Instituto específico para o campo. Esta mudança não deixava de evidenciar a circunstância algo anárquica da política de proteção social brasileira, ao menos neste início do processo de reorganização institucional do sistema nos anos 60.

⁸ Segundo Mendonça (2009, pp. 40 e 138), a SRB – imaginando que o Golpe havia sido feito para ela – ia chegar a sugerir a nomeação de seu presidente para o Ministério da Agricultura. Todavia, logo a seguir, com a aprovação do Estatuto da Terra, sentir-se-ia traída.

No pós 64, em 1966, com a unificação dos IAP's no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), a previdência iria se massificar, chegando finalmente ao campo. A chegada da previdência ao campo ocorreria com a regulamentação da fonte de financiamento do FUNRURAL, em 1967. De acordo com Draibe (1989, p. 283), a regulamentação das fontes de financiamento do FUNRURAL foi, *“no plano dos beneficiários, a grande inovação”* na política proteção social brasileira. Para Werneck (1998, p. 134), neste momento *“tornam-se também cidadãos os trabalhadores rurais”*.

A legislação relativa à origem dos recursos que formariam a fonte de financiamento do FUNRURAL é vista abaixo.

Decreto-Lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967.

“Art. 158. Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), destinado ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, e que será constituído:

I - da contribuição de 1% (um por cento), devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

- a) pelo adquirente ou consignatário, que fica sub-rogado, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;
- b) diretamente pelo produtor, quando ele próprio industrializar os produtos;”

A análise do FUNRURAL destaca duas características do modelo de previdência instituído para o campo em 1967. A primeira é que o FUNRURAL seria pago, na agricultura patronal, apenas pelos empregadores, sobre a folha de salários. Segundo Draibe (1989, p. 283), esta característica *“introduziu alguma redistributividade no sistema”* de proteção social brasileiro, já que a contribuição para a previdência do trabalhador rural incide apenas sobre o patrão, e não sobre o empregado.

No entanto, para a agricultura familiar, a contribuição não seguiria esse princípio redistributivo. No caso desta, a contribuição ao FUNRURAL é feita sobre a comercialização dos produtos agrícolas, a uma alíquota uniforme, independente do valor da produção. Atua, pois, de maneira regressiva à redistribuição da renda, já que tributa a uma mesma taxa a pequena e a grande lavoura.⁹

⁹ A fonte de financiamento do FUNRURAL ia ser levemente alterada em 1971, com a criação do PRORURAL. Esta legislação não modificaria a essência da anterior, como pode ser visto a seguir. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. “Art. 15º: Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes: I - da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida: a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor; b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos para vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor. b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos para vendê-

A segunda característica do FUNRURAL seria a proteção limitada dos serviços disponíveis ao trabalhador rural, em comparação ao urbano. Basicamente, esta limitação ocorreria por dois fatores. Segundo Delgado (1986, p. 47), o primeiro é que o FUNRURAL ia ser integrado à estrutura do INPS somente em outro período histórico (em 1983). Permanecendo, pois, o trabalhador rural sem um órgão de assistência e previdência por todo o período.

Além disso, um segundo fator de limitação da política de proteção social ao campo ocorria na aposentadoria por idade. Esta podia ser solicitada pelo trabalhador rural somente aos 65 anos (seja para homens ou mulheres). A idade mínima para a aposentadoria rural seria reduzida, para 55 anos - se mulher, e 60 - se homem somente com a Lei Complementar 8.213, em 1991.

Como pode se visualizar na tabela abaixo, até a década de 1970, a expectativa de vida do brasileiro médio situava-se na faixa entre 50 e 55 anos. A expectativa de vida rural era ainda mais baixa, como na região nordeste, onde se situava na faixa de 48 a 54 anos. Por conseguinte, a exigência de 65 anos para a aposentadoria por idade era um fator de exclusão da maioria esmagadora dos trabalhadores rurais da proteção social oferecida pelo FUNRURAL.

Esperança de vida ao nascer, 1970 e 1980

região	1970	1980
centro-oeste	51,67	57,25
norte	51,15	56,88
nordeste	48,09	53,95
sul	54,71	60,01
sudeste	52,43	57,62
Brasil	51,43	56,87

Fonte: ipeadata.gov.br

Segundo Draibe (1989, p. 283), a despeito dessas limitações, a reorganização institucional, executada entre 1960 e 1967, permitiria a expansão em massa da política de proteção social brasileira, na década de 70. Nesta década, ainda que com as limitações apontadas, a proteção deixaria de ser exclusiva a uma parcela minúscula da população brasileira, e se massificaria, chegando até o campo.

los ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior; (Redação dada pela Lei Complementar nº 16, de 1973) II - da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL.”

Ainda assim, como mostra Werneck (1998, p. 134), a chegada destes direitos de cidadania para “as massas” em geral, e ao campo em particular, os nivelaria “por baixo”. Isto é, a proteção social, quando finalmente se universalizava, ia aparecer, portanto, como uma política de assistência “para os pobres”, e não como um direito, usufruído por toda população brasileira.

III. Considerações finais

O exposto neste trabalho permite tecer duas possíveis considerações sobre a política de trabalho e previdência rural ao longo de parte decisiva do período desenvolvimentista brasileiro. Em primeiro lugar, observa-se que o campo ia ser por fim incluído na política proteção social brasileira, ainda que esta proteção tenha permanecido ainda mais limitada que a urbana.

Esta limitação da proteção ao campo ia ocorrer porque, somente em outro período histórico, haveria a incorporação da previdência rural ao INPS, assim como a redução da idade mínima para aposentadoria, tornando-a acessível para o trabalhador rural. Além disso, se para a agricultura patronal a contribuição para a previdência rural incidiria de maneira progressiva à distribuição de renda, especificamente na agricultura familiar, este tributo agiria de maneira regressiva, ao incidir sob uma alíquota uniforme.

Em segundo lugar, a inclusão do campo na proteção social brasileira seria feita como uma política de “assistência”, e não de “proteção” propriamente dita. Esta mudança no significado da política faria com que a chegada dos direitos de cidadania ao campo os nivelasse “por baixo”, colocando-os como um direito “para os pobres”, e não para usufruto de toda população brasileira.

Em retrospectiva histórica, esta mudança no significado da política de proteção social para o campo pode relacionar-se ao fato que sua extensão para o trabalhador rural ia ser alcançada de modo “tardio” ao extremo. Desse modo, a extensão da proteção social para o campo – que nas décadas de 40 e 50 podia ter sido voltada para a maioria esmagadora da população brasileira – quando alcançada, nos anos 60 e 70, chegaria

como uma política “para minorias”. Chegaria, portanto, totalmente diferenciada do seu significado original.

Apêndice: quadro síntese das inovações legais apresentadas

ano	inovação institucional
1933-1938; 1953	IAP's
1943	CLT
1946	Lei de Greve
1948	Projeto de Lei Agrária
1951	Carteira do Trabalhador Rural
1954	ULTAB
1960	LOPS
1961	CONTAG
1963	Estatuto do Trabalhador Rural
1966	INPS
1967	FUNRURAL
1971	PRORURAL
1983	FUNRURAL integrado ao INPS
1991	LC 8213: reduz idade mínima

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, Gleyson Nunes. *Lyndolpho Silva e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB (1954-1964)*. Rio de Janeiro: XIII Encontro ANPUH RIO, 2008 – disponível em <http://encontro2008.rj.anpuh.org>
- BARCELLOS, Tanya Maria Macedo de (coord.). *A Política Social Brasileira — 1930/64*. Porto Alegre: Fundação de Estatísticas Econômicas, 1983
- BRASIL. *Projeto de Lei Agrária*. Em *Diário do Congresso Nacional*, pp. 479-485. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 15 de janeiro de 1948
- CAMARGO, Aspásia. *A Questão Agrária*. Em FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3.º vol.: Sociedade e

- Política (1930 – 1964), Livro Primeiro: Processo Político, cap. III. São Paulo: Difusão, 1986
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 (Coleção Estudos Brasileiros)
- DRAIBE, Sônia. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Em *Ciências Sociais Hoje – Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1989
- FONSECA, Pedro Cézar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989
- LIMOEIRO, Miriam (1972). *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *A Questão da Reforma Agrária no Brasil: 1955 – 1964*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo (orientação: professor Braz José de Araújo). São Paulo: novembro de 1982 (mimeo.)
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *O patronato rural no Brasil recente (1964-1993)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009
- PRADO JR., Caio (1963). *O Estatuto do Trabalhador Rural*. Em SANTOS, Raimundo (org.). *Caio Prado Jr.: Dissertações sobre a Revolução Brasileira*, pp. 251-262. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007
- SABÓIA, Lucia Helena (1978). *O Mundo do Volante: Trabalhadores Rurais de Cravinhos – SP, 1974*. Dissertação de Mestrado defendida no Conjunto de Antropologia do Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, agosto de 1978

WERNECK, Maria Lúcia. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*.

Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998

LEGISLAÇÕES UTILIZADAS

<http://www.mestremidia.com.br/ead/mod/resource/view.php?id=685>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm

<http://arisp.files.wordpress.com/2008/04/projetoac1946-facsimile-clear.pdf>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9070.htm

<http://www.marxists.org/portugues/tematica/1961/11/17.html>

<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1963/4214.htm>

<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0276.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp11.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>

http://www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/atividade_economica/setoriais/agropecuaria/agropecuaria.shtm