

TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO E (DES) CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Huama Maximo

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual de Maringá, UEM, Maringá
huamamaximo@gmail.com

Elizete Conceição Silva

Docente adjunto do departamento de Ciências Sociais, da Universidade Estadual de
Maringá
elizetecsilva2007@gmail.com

RESUMO: O presente artigo reporta-se a uma das discussões realizadas na pesquisa de iniciação científica voltada a apresentação da política de previdência social dos pequenos produtores rurais, numa perspectiva histórico crítica. Por meio de dados bibliográficos objetivou-se analisar a trajetória de construção e desconstrução da política de previdência social voltada ao mundo rural, bem como, as perspectivas futuras. Simultaneamente, à conquista dos direitos previdenciários obtidos pela classe trabalhadora no final do século XX, ocorreu a ofensiva de desconstrução dos direitos previdenciários, principalmente dos trabalhadores rurais. Resultado do enfraquecimento dos movimentos sociais organizados da sociedade na década de 1990 e, em decorrência do Estado seguir os princípios neoliberais e, priorizar a política econômica em detrimento da política social. Assim, concomitante com a conquista dos direitos previdenciários iniciou-se a trajetória de desconstrução dos direitos previdenciários, atualmente, com a proposta do governo de emenda à Constituição – PEC 287 de 2016, novamente, os direitos conquistados são atacados. A referida proposta encontra-se momentaneamente suspensa, mas caso seja retomada e, aprovada haverá perdas e retrocesso nos direitos previdenciários.

Palavras-chave: Política de Previdência Social. Previdência Rural. PEC – 287 de 2016.

CONSTRUCTION TRAJETORY AND (DE) CONSTRUCTION OF THE SOCIAL SECURITY POLICY OF SMALL RURAL PRODUCERS AND FUTURE PERSPECTIVES

ABSTRACT: The present article refers to one of the discussions carried out in the research of scientific initiation focused on presenting the social security policy of small rural producers, in a critical historical perspective. Through bibliographic data, the objective is to analyze the construction and deconstruction trajectory of the social security policy aimed at the rural world, as well as the future perspectives. Simultaneously with the social security rights obtained by the working class at the end of the twentieth century happened the offensive of deconstruction of social security rights, especially of rural workers. It is resulto f the weakening of organized social movements of society in the 1990s and, consequence of the state, for follow neoliberal principles and prioritize economic policy to the detrimento f social policy. Thus, concomitant with the conquest of social security rights began the trajectory of deconstruction of social security rights, nowadays, with the government's proposal to amend the Constitution – 'PEC 287' of 2016, again, the rights won are attacked. The aforementioned proposal is temporarily suspended, but if it is retaking and approved, there Will be losses and retrocession of social security rights.

Keywords: Social Security Policy. Rural Social Security Policy. 'PEC – 287' of 2016.

INTRODUÇÃO

Este artigo consiste em um recorte da pesquisa de iniciação, patrocinada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e aborda a luta da classe trabalhadora em busca da conquista da política de previdência social no século XX, bem como, a ofensiva de desconstrução dos direitos previdenciários ao longo do tempo. Tem por objetivo refletir a trajetória de construção e (des)construção da política de previdência social voltada aos pequenos produtores rurais, bem como, as perspectivas futuras em razão da proposta de reforma previdenciária, enviada pelo atual governo de Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016, para apreciação e debate no Congresso Nacional.

Para a realização do trabalho, foi realizado levantamento de dados junto a sites oficiais do governo como: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, e a Proposta de Emenda à Constituição n.º 287 de 2016 – BRASIL, a respeito da política de previdência social, bem como, levantamentos bibliográficos de livros, artigos, revistas científicas dentre outras.

Em 1923, em consequência de reivindicações e lutas sociais, a classe trabalhadora conquista os primeiros direitos previdenciários, por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, um projeto liberal, mantido com contribuições dos empregados e empregadores, o qual assegurava benefícios previdenciários aos trabalhadores de setor estratégico à economia. Permaneceram excluídos os trabalhadores rurais, mesmo sendo reconhecida a relevância do trabalho por eles realizado junto a macroeconomia. Na década de 1930, o Estado entra em ação, e cria os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs, que abarcavam algumas categorias de trabalhadores inseridos ao mercado formal de trabalho, com leis, normas e critérios próprios para cada categoria profissional. “[...] Esse corte de inclusão deu-se ainda numa realidade onde a maioria dos trabalhadores estava vinculada ao trabalho rural e, portanto, desprotegidos [...]” (FALEIROS, 2009, p. 150).

No Regime Militar (1964-1985), ocorreu a unificação e a incorporação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, assim como, das leis, normas e critérios previdenciários, bem como, os trabalhadores rurais responsáveis pelo sustento da família obtiveram o acesso à política previdenciária, no entanto, não se equiparou aos direitos dos trabalhadores urbanos, sendo concedidos como forma de retribuição ao apoio e a legitimação à autocracia burguesa.

Na década de 1980, em meio a crise econômica e o desemprego estrutural, os movimentos sociais organizados da sociedade lutaram pelo fim do governo autoritário e, pela redemocratização do país, bem como, contribuíram por meio da Assembleia Nacional Constituinte com propostas para a construção do sistema de proteção social, que foram acatadas e promulgadas na Constituição Federal de 1988, propiciando ao setor agrário os direitos previdenciários rurais para ambos os sexos e de acordo com as singularidades do mundo rural, sendo equiparados aos direitos dos trabalhadores urbanos.

Na década de 1990, apesar da recente conquista dos direitos sociais, iniciou-se o seu processo de desmonte. A política previdenciária sofreu retrocesso, fragmentação e não se efetivou conforme os princípios constitucionais, além de que, o governo criou instrumentos que desviava percentual dos recursos previdenciários. Atualmente, com a alegação de *déficit* previdenciário o atual governo propõe uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016, a qual se encontra momentaneamente suspensa em consequência da pressão popular e, caso

seja aprovada, as perspectivas futuras são de desconstrução dos direitos previdenciários dos trabalhadores urbanos e rurais.

1 SURGIMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA

Na década de 1920 em razão das reivindicações e lutas dos movimentos sociais da classe trabalhadora, que exigiam políticas previdenciárias, bem como, em consequência das reivindicações prejudicarem o modo de produção capitalista de acumulação, os clamores dos trabalhadores em busca de direitos sociais foram atendidos em parte pelos empresários e, em parte pelo Estado (FALEIROS, 2009).

Todavia, o Estado utilizou o aparelho estatal, para reprimir o clamor da classe trabalhadora. Em virtude das persistentes reivindicações da classe trabalhadora, que obstruíam o sistema de acumulação capitalista, os empresários com o aval do Estado estabeleceram um projeto liberal, as Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs. “[...] Para diminuir as tensões sociais e aumentar sua produtividade, sua autoridade seu poder junto aos operários, várias empresas têm instaurado caixas, serviços médicos, programas habitacionais para seu pessoal [...]” (FALEIROS, 2009, p. 174-175). Entretanto, à custa do projeto liberal as CAPs, procediam de contribuições dos próprios trabalhadores, bem como, dos empregadores que custeavam a manutenção dos benefícios, todavia, a gestão era realizada de maneira paritária. No entanto, “[...] essa medida era peculiar aos ferroviários e não se poderia aplicar a outros setores ao que Eloy Chaves acrescentou: “ao trabalho agrícola sobretudo” (FALEIROS, 2009, p. 147).

De acordo com Behring e Boschetti (2008), as primeiras políticas direcionadas à área previdenciária dirigiam-se exclusivamente a alguns setores estratégicos da economia brasileira, como o setor agroexportador da monocultura cafeeira, o qual era responsável por setenta por cento do Produto Interno Bruto – PIB nacional. “O ano de 1923 é chave para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente: aprova-se a lei Eloy Chaves, que institui a obrigatoriedade de criação de Caixas [...]” (p. 80). Ao findar da década de 1920, as CAPs, tinham expandido para diversas categorias de trabalhadores, no entanto, permaneceram excluídas algumas categorias de trabalhadores urbanos, bem como os trabalhadores rurais, estes vitais a macroeconomia.

2 FOMENTO GOVERNAMENTAL NA AMPLIAÇÃO DAS CAPS E A CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES E A SELETIVIDADE EM SUA ABRANGÊNCIA

Getúlio Vargas (1930-1945), no início de seu governo autoritário promoveu o desenvolvimento industrial e incentivou fortemente a expansão das Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs, que avultaram rapidamente. Essas CAPs eram mantidas com contribuições de empregados e empregadores, sem nenhuma participação do Estado e, “[...] asseguravam como benefícios o direito à aposentadoria (velhice ou invalidez), a obtenção de socorro médico (para si e a sua família) [...]” (ROJAS COUTO, 2010, p. 96-97). O intuito do governo em fomentar a expansão das CAPs era proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica aos segurados e suas famílias, com medicamentos a preços acessíveis, assim como atenuar as reivindicações sociais (ROJAS COUTO, 2010).

Nesse período histórico brasileiro encontravam-se incluídos ao sistema previdenciário somente os trabalhadores inseridos ao mercado formal de trabalho, ou seja, apenas categorias de trabalhadores assalariados de setores estratégicos da macroeconomia.

Passaram a ser critérios de inclusão ou exclusão nos benefícios sociais a posição ocupacional e o rendimento auferido. Estes critérios colocaram somente os trabalhadores urbanos em posição de privilégio, pois sua vinculação ao mercado formal de trabalho era a garantia de inserção nas políticas sociais da época. Esse corte de inclusão deu-se ainda numa realidade onde a maioria dos trabalhadores estava vinculada ao trabalho rural e, portanto, desprotegida [...] (ROJAS COUTO, 2010, p. 96).

Durante a primeira metade do século XX, as políticas públicas previdenciárias, apresentavam caráter seletivo, permanecendo a maioria dos trabalhadores sem nenhuma proteção social.

No primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), os trabalhadores rurais eram reconhecidos pela importância do trabalho executado, este de suma importância a macroeconomia nacional. Entretanto, o reconhecimento da relevância dos trabalhadores rurais à economia nacional, não foi suficiente para que o governo implementasse e regularizasse

legislações trabalhistas e previdenciárias em prol dos mesmos. “[...] Apesar disso os discursos dos dirigentes políticos do país estavam cheios de elogios à dedicação e ao trabalho desses trabalhadores [...]” (FALEIROS, 2009, p. 150).

Os latifundiários neste período detinham o poder político e, não tinham interesse que os trabalhadores rurais fossem beneficiados com legislações sociais. Como as oligarquias políticas representavam grande poder econômico e político no país, o governo de Getúlio Vargas absteve de adentrar em território de domínio dos latifundiários. “[...] É necessário lembrar que os camponeses estavam completamente submetidos à oligarquia, isolados de todo espaço político e de representação” (FALEIROS, 2009, p. 150).

Segundo Carvalho (2003), o programa de governo de Getúlio Vargas na década de 1930, que incentivava o desenvolvimento da industrialização no país, possibilitou a mudança de direção da política macroeconômica. Em decorrência surgiu a necessidade de criação de políticas trabalhistas dirigidas aos trabalhadores urbanos. “[...] Na área da previdência, os grandes avanços se deram a partir de 1933. Nesse ano, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM) [...]” (CARVALHO, 2003, p. 113). O orçamento dos IAPs¹, contava com três fontes de recursos: a contribuição dos empregados, dos empregadores e, a do Estado, ou seja, o governo passa a ser parte integrante do sistema. “[...] O presidente da República nomeava o presidente de cada IAP, que contava com um Conselho de Administração formado de maneira paritária [...]” (CARVALHO, 2003, p. 113). A gestão dos IAPs contava com um conselho de administração composto por representantes em pé de igualdade, como por exemplo, o da rede de proteção dos trabalhadores urbanos, por meio dos sindicatos, empregadores e empregados em cada um dos IAPs, de acordo com a categoria de trabalhadores urbanos.

De acordo com Behring e Boschetti (2008), a organização previdenciária pública por meio dos IAPs: “[...] foi criado em 1933 – o IAPM, dos marítimos -, e com isso foram se extinguindo as CAPs, organizações privadas por empresa, até 1953 [...]” (p.106). Os IAPs abrangeram diversas categorias de trabalhadores urbanos a partir da década de 1930, em razão disso as CAPs, organizações privadas previdenciárias extinguiram-se na década de 1950.

¹ Os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs criados na primeira era de Getúlio Vargas (1930-1945) representavam categorias de trabalhadores urbanos diferentes e com distintas leis, normas, critérios, bem como benefícios diferenciados, para cada categoria de profissionais (CARVALHO, 2003).

3 DELONGADO PROCESSO DE UNIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES – IAPS E O SURGIMENTO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO AOS TRABALHADORES RURAIS

Cumpramos ressaltar que a discussão para a unificação dos IAPs, que tramitava no congresso desde 1947, e que tinha como pressuposto a redução de custos e a unificação dos benefícios e dos institutos, ao ser retomada no governo Vargas, alcançou pouco êxito, devido os participantes do congresso organizado por Goulart, terem decidido pela não alteração das normas dos institutos. Em 1960, no governo de João Goulart, foi aprovada a Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS.

Em seu segundo governo, Vargas voltou à carga e fez organizar um congresso sobre a previdência, em 1953, sob a presidência de João Goulart. Mas as divisões continuaram grandes, e só em 1960, sob o governo de Goulart, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social. A Lei era um compromisso. Uniformizava as normas da previdência, mas não unificava o sistema, pois permaneciam os vários institutos. Também mantinha em mãos privadas os seguros de acidentes. O ponto positivo foi a ampliação da cobertura previdenciária, que passou a incluir os profissionais liberais [...] (CARVALHO, 2003, p. 153).

Conforme Faleiros (2009), houve intenso debate até a criação da Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, em 1960.

[...] A lei orgânica da previdência social somente foi terminada e aprovada em 1960, depois de longos debates nas Câmaras e do apoio dos técnicos aos deputados. Em 1966, todos os Institutos foram integrados no INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) transformado em Ministério em 1974. Essa unificação pôs fim a certa discriminação que existia entre os serviços prestados aos empregados e operários [...] (FALEIROS, 2009, p. 154).

O processo de unificação dos IAPs, foi longo e arrastado, porém, proporcionou aos trabalhadores urbanos inseridos ao mercado formal de trabalho, como também aos profissionais liberais que contribuíssem com o seguro social, o acesso aos direitos previdenciários. A unificação dos IAPs, somente concluiu-se no Regime Militar no ano de 1966, quando incorporados ao

Instituto Nacional de Previdência Social - INPS. Sendo assim, a diferenciação das leis, das normas e dos critérios burocráticos para a concessão dos benefícios previdenciários existentes em cada um dos institutos que representavam diferentes categorias de profissionais deixaram de existir.

De acordo com Mota (2015), durante a vigência do Regime Militar (1964-1985), os governos autoritários implementaram políticas sociais seletivas como forma de legitimar o regime autoritário e, ao mesmo tempo atender as exigências de acumulação capitalista, “[...] pela contenção das formas de rebeldia política das classes subalternas e pela necessidade de estabelecer uma ordem consentida, além de atender exigências do grande capital [...]” (p. 153-154). Neste período iniciou-se a expansão de direitos sociais seletivos e, “[...] ampliação da cobertura dos programas sociais, em que se incluem as políticas de seguridade social, respondeu, preponderantemente, pela estratégia de modernização autoritária adotada pelos governos militares” (p. 153-154).

O receio dos governantes de adentrar ao território dos latifundiários que possuíam poder econômico e político desde a colonização do país, provocou retardamento na implementação de políticas sociais aos trabalhadores do campo. “[...] A extensão da legislação social ao campo teve que esperar os governos militares para ser implementada [...]” (CARVALHO, 2003, p. 123). Ela ocorreu na década de 1970, porém a mesma, não foi suficiente para que os trabalhadores rurais gozassem dos mesmos direitos que os trabalhadores urbanos. “[...] Esse grande vazio na legislação indica com clareza o peso que ainda possuíam os proprietários rurais [...]” (CARVALHO, 2003, p. 123).

Rojas Couto (2010) ressalta que houve a concessão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, sem a exigência de contribuição prévia dos mesmos, e de seus empregadores, como forma de legitimar o governo autoritário vigente.

[...] Na área da Previdência, também foi acionada a extensão dos benefícios aos trabalhadores rurais, sem exigir sua contribuição ou a contribuição dos empregadores, desincumbindo, especialmente os últimos, como forma de retribuir seu apoio ao regime, da obrigação de bancar parte dos benefícios sociais aos mesmos [...] (p. 128-129).

A previdência social dos trabalhadores rurais sucedeu na segunda metade do século XX.

A previdência destinada aos trabalhadores rurais teve início em 1963, com a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural. Foi modificada em 1969, com a criação do Plano Básico Rural e, em 1971, a lei complementar n. 11 instituiu o Programa de assistência ao trabalhador rural, que foi alterado em 1973 pela Lei Complementar n. 16 [...] (SILVA, 2012, p. 131).

Segundo Silva (2012), depois de um longo período de luta e de reivindicação por direitos sociais, os trabalhadores rurais são incluídos ao direito previdenciário. Sendo este, destinado exclusivamente ao trabalhador rural arrimo de família, no valor de meio salário mínimo.

Dentro deste contexto, Behring e Boschetti (2008) esclarecem que:

[...] A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Em 1967, os acidentes de trabalho passam também para a gestão do INPS, apesar de certa contrariedade das seguradoras privadas. Ao lado disso, a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, política que adquiriu, neste caso, um caráter mais redistributivo, já que não se fundava na contribuição dos trabalhadores, mas numa pequena taxação dos produtores, apesar de seu irrisório valor de meio salário mínimo (1971) [...] (p. 136).

A concessão do benefício ocorreu por meio da criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural), o qual proporcionou a ampliação de benefícios previdenciários e serviços médicos aos trabalhadores rurais. Na década de 1970, apesar de o êxodo rural ter contribuído com a redução do número de trabalhadores rurais ativos no campo, estes ainda representavam quase a metade dos trabalhadores ativos no país.

4 CONSTRUÇÃO E A (DES)CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIO DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS

Na década de 1980 a sociedade brasileira enfrentava uma intensa crise econômica, além de vivenciar a repressão devido à vigência do Regime Militar no País. Em razão do quadro estrutural, aumentava-se a pressão dos movimentos sociais pelo fim do governo autoritário.

A conjuntura econômica já se demarcava pela inflação, dívida pública acentuada, mas a sociedade emergiu com força inaudita dos porões da repressão com manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados, organização de lobbies. Apareceram as vozes de mulheres, índios, negros, além de empresários, setores específicos de empresas, ruralistas, evangélicos na disputa por seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte [...] (FALEIROS, 2009, p. 204).

Para Faleiros (2009), em razão do cenário nacional, a sociedade brasileira intensifica as reivindicações e lutas sociais pelo início do processo de redemocratização do País, por meio dos movimentos sociais, compostos de diversos seguimentos da classe trabalhadora, que, reivindicavam e lutavam pela volta da democracia e por políticas sociais. Os movimentos sociais politizados, por meio da Assembleia Nacional Constituinte² contribuíram com a construção da Constituição Federal de 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã em decorrência da contribuição da sociedade brasileira.

Frente a este quadro conjuntural, nasce o sistema de proteção social brasileiro, o qual, para Silva (2012, p. 273-274), “[...] além de uma conquista significativa dos movimentos organizados da sociedade, impôs uma nova lógica para presidir a proteção social no país, a lógica da universalização do acesso aos direitos relativos à saúde, à previdência social e a assistência social [...]”. Aquele trouxe a garantia de direitos sociais à população, na perspectiva de universalização ao direito de acesso à política de saúde e, um sistema de seguro social contributivo que proporcionou aos indivíduos que contribuíssem com a previdência social, o acesso à previdência social, propiciando, assim, benefícios sociais de cobertura na velhice, em caso de doenças, entre outros, e o direito ao acesso à política de assistência social aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Sucederam outras importantes modificações no sistema de proteção social com a promulgação da Constituição Federal em 1988, como:

² No período referente a primeiro de fevereiro de 1987 ao mês outubro de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), era formada por representantes partidários, como os deputados federais e os senadores da República. A (ANC) era constituída por comissões que debatiam diversas temáticas, como na área de previdência social (SILVA, 2012).

[...] a equidade na participação do custeio da seguridade social, reforçada pela introdução do parágrafo 8º do art. 195 da Constituição Federal, estimulou consideravelmente a cobertura previdenciária na área rural, o que justifica parcialmente o crescimento do número de segurados contribuintes individuais, em particular os trabalhadores rurais que trabalhavam em regime de economia familiar, nos termos do parágrafo supramencionado – os meeiros, parceiros, arrendatários, garimpeiros e outros trabalhadores similares -, nesta década de 1980, ainda que o crescimento maior da cobertura a esse grupo populacional tenha ocorrido na década de 1990 [...] (SILVA, 2012, p. 275-276).

Para Silva (2012) os trabalhadores do meio rural, como os pequenos produtores rurais, obtiveram a ampliação de acesso à previdência social com a inclusão das mulheres trabalhadoras, desde que essas contribuíssem com o custeio da previdência social, o qual se fez mediante o mecanismo de aplicação de alíquota de 2,1%, sobre a comercialização da produção agrícola, que possibilitava a participação dos trabalhadores rurais na contribuição com o custeio do seguro social.

Como afirma a autora, na década de 1990, ao ser ampliado e estendido a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais de ambos os sexos, bem como garantindo a equiparação do valor do benefício previdenciário ao dos trabalhadores urbanos, sucedeu avanço no setor agropecuário.

[...] Entretanto, desde a instituição da seguridade social, a única medida de impacto na expansão da cobertura do RGPS foi o aperfeiçoamento da caracterização e definição das formas de acesso dos chamados “segurados especiais” da previdência social. Essa medida deu-se por meio da Lei n. 8.212, de 25 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social. Institui o plano de custeio, e dá outras providências, combinadas com a Lei n. 8.213, que institui o plano de benefícios da previdência social, de 25 de julho 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social [...] (SILVA, 2012, p. 399).

Para a autora, a Lei n. 8.212 de julho de 1991, art. 12, inciso VII, e art. 195, § 8º da Constituição Federal propiciaram aos trabalhadores rurais que executavam atividades laborativas em regime de economia familiar, ao pequeno produtor rural, ao meeiro, ao parceiro, ao arrendatário rural e ao pescador artesanal e seus cônjuges, o direito de acesso à previdência

social. Esse grupo de trabalhador passou a ser considerado segurado especial no regime geral da previdência social.

No entanto, Mota (2015, p. 164), observa que, em virtude da consequência do avanço da ideologia neoliberal e da crise econômica enfrentada pelo País nas décadas de 1980 e 1990 essas serviram de argumentos ao governo, para priorizar a política econômica visando atender as exigências do capital. Ao priorizar o capital, o governo propõe a redução da política social, sujeitando-a à política econômica.

Com a justificativa da crise econômica, foi estabelecido na década de 1990, um programa de reforma da seguridade social. Neste momento, inicia-se o processo de desmonte dos direitos sociais estabelecidos na referida Constituição, em relação a seguridade social, “[...] por parte do grande capital e da burocracia estatal, que procura negar aquelas conquistas obtidas, sob a alegação da necessidade de adequação do modelo de seguridade social às atuais reformas econômicas do país” (MOTA, 2015, p. 164). As reformas econômicas vieram prejudicar e reduzir a cobertura do sistema de proteção social, dificultando a implementação de acordo com os princípios constitucionais.

Para Silva (2012), os movimentos sociais foram os responsáveis pela construção do sistema de proteção social no final do século XX, porém, ao longo do tempo, a efetivação, a preservação e as novas conquistas sociais sofreram ataques de desconstrução dos direitos sociais, “[...] a luta para conquistar, efetivar e preservar na Constituição Federal os direitos e garantias dos trabalhadores (inclusive os direitos relativos à seguridade social) teve altos e baixos [...]” (p.373). Com o enfraquecimento dos movimentos sociais, os trabalhadores tiveram que criar estratégias para superar os obstáculos do processo de desmonte e fragmentação dos direitos sociais, e obterem novas conquistas sociais.

[...] São exemplos dessa desconstrução os frequentes abandonos dos princípios gerais da seguridade social; resistência de implementação do financiamento, considerando o princípio da equidade na participação do custeio, em favor da chamada austeridade fiscal, para atender aos objetivos da política econômica comprometida com o capital financeiro e não com a cidadania; a organização de cada uma dessas políticas em sistemas separados, sem articulação entre si, com gestão própria; as frequentes mudanças no texto constitucional, impondo regressividade aos direitos relativos à previdência social, tornando-a cada vez mais parecida com os seguros privados, a exemplo das alterações regressivas de 1998, 2002 e 2003; a crescente privatização da saúde; a dispersão orçamentária e

financeira, mediante a criação de fundos específicos para a gestão dos recursos de modo separado, ou seja, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) (recursos da saúde), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (recursos da assistência social) e Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) (recursos da previdência social) [...] (SILVA, 2012, p. 143-144).

Para a referida autora, os princípios de orientação democrática e de universalidade de cobertura, de atendimento e, de custeio da seguridade social sofreu retrocesso em função da supremacia da política econômica encaminhar-se para o capital financeiro. A divisão do orçamento único e, da gestão administrativa por área da seguridade social, em razão das mudanças constitucionais nas décadas de 1990 e 2000 ocasionou o recuo de direitos relacionados à previdência social, bem como a expansão dos planos privados de previdência social e saúde. A criação do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) sucedeu em razão da criação da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que em seu artigo 68, refuta o significado de seguridade social, ao atribuir ao FRGPS a responsabilidade em fornecer recursos para o pagamento de benefícios, menosprezando o orçamento único da seguridade social estabelecido na carta magna em 1988.

Ainda de acordo com Silva (2012), o governo criou instrumentos na década de 1990, que desviava recursos financeiros da seguridade social, para saldar os juros da dívida externa contraída pelo Estado.

A Desvinculação de Receita da União (DRU) é a terceira versão de instrumentos criados pelo governo federal para desvincular um percentual da arrecadação de impostos e contribuições da União, visando conter despesas e permitir flexibilidade operacional ao Poder Executivo. O primeiro foi o Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994 (Emenda Constitucional de Revisão n. 1), com vigência até 1995, quando foi modificado e denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (EC n. 17), que vigorou de 1996 a 1999. A DRU, com vigência a partir de 2000 (EC n. 27), desvincula de órgãos, fundos ou despesas 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União para manter o *superávit* fiscal primário. Em 2003, foi novamente renovada sob a mesma condição (EC n. 42). A EC n. 56, de 21 de dezembro de 2007 a prorrogou até 31 de dezembro de 2011, quando houve nova prorrogação até 31 de dezembro de 2015, por meio da aprovação da PEC n. 61 de iniciativa do Poder Executivo, que se transformou em EC n. 68 (SILVA, 2012, p. 190).

Cumprе ressaltar que a retirada de recursos do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), por meio da Desvinculação de Receita da União (DRU) prejudica a ampliação dos direitos sociais, porém, atende aos propósitos do governo de sustentar a manutenção do *superávit* fiscal primário³ do país.

Silva (2012, p. 192-193) ressalta que “[...] o governo federal fala em déficit da previdência social, enquanto a Anfip se refere a *superávit* de seguridade social. Ou seja, para o governo o objeto de análise é RGPS, isolado das demais políticas de seguridade social [...]”. Para a Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal – Anfip, o governo federal em suas análises, desconsidera o sistema de proteção social composto por três políticas sociais, a política de saúde, a política de assistência social e a política de previdência social, que juntas formam o sistema de proteção social que promove a cidadania e um padrão de vida satisfatório. Deste modo, desvincula-se a política de previdência social do sistema de seguridade social e, analisa apenas o regime geral da previdência social, alegando que as despesas são maiores que a arrecadação previdenciária. A Anfip ao analisar o significado da seguridade social conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, afirma haver *superávit* na seguridade social, mesmo com o desvio de recursos da seguridade social, por meio da Desvinculação de Receita da União (DRU).

Entre as justificativas do governo para que ocorram os desvios de recursos financeiros da seguridade social encontram-se alguns fenômenos externos e internos, como por exemplo: a crise financeira internacional de 2008 e a crise nacional instaurada no país a partir de 2014, ambas, servem de argumentos aos desvios de recursos, bem como, para a discussão da atual Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016, enviada pelo governo para apreciação no Congresso Nacional, referente reforma na previdência social.

O fator externo que influenciou a proposta de reforma da previdência social sobreveio em razão da crise econômica internacional, ocorrida nos Estados Unidos da América e na Europa em 2008, denominada como a crise imobiliária, que ocasionou a falência de algumas instituições

³ Os impostos arrecadados são destinados a saldar as despesas do governo. No entanto, a arrecadação e os gastos públicos devem estar em equilíbrio, para saldar os compromissos assumidos e manter em dia, as contas referentes às políticas públicas. Entretanto, para o país possuir o *superávit* fiscal primário tem que gastar somente o que foi arrecadado em impostos e, manter em dia as despesas públicas como por exemplo: na área da educação, entre outras. (SILVA, 2012).

pertencentes ao sistema financeiro mundial, sendo considerada a segunda maior crise econômica internacional desde a Grande Depressão de 1929.

De acordo com Puty, (2017, p. 8) o reflexo da crise financeira internacional ocasionou sequelas na economia Brasileira, como por exemplo: o quadro de recessão na economia brasileira, que iniciou no ano de 2014, e permanece nos dias atuais, com a redução no índice de crescimento da macroeconomia e do desemprego estrutural. Porém, ao voltar-se a compreensão da crise brasileira, devem-se considerar fatos inerentes ao contexto histórico, tais como: as eleições presidenciais de 2014; reeleição da presidente Dilma Rousseff; o *impeachment* presidencial em 31 de agosto de 2016, o qual interrompe o ciclo de permanência do partido dos trabalhadores no poder (2003-2016), e a operação de investigação de combate a corrupção no país, denominada como a “operação lava jato” instaurada em 17 de março de 2014, que investiga a corrupção no país. Devido os fatos elencados e, juntamente com o reflexo da crise financeira internacional, agravou-se o quadro de recessão e o índice do desemprego estrutural.

De acordo com o autor Barboza Filho (2017), o vice-presidente Michel Temer⁴ ao assumir a presidência da República após o *Impeachment* de Dilma Rousseff, adotou algumas estratégias na tentativa de superação da crise econômica e política, formalmente estabelecida no país, desde os anos de 2014, com o pressuposto da retomada do crescimento da economia. “A aprovação da PEC do teto dos gastos, combinada com o envio da reforma da previdência, marca o início da solução da crise de sustentabilidade da dívida [...]” (p. 51).

Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAGs e Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STTRs (2016, p. 31) a mais relevante conquista dos trabalhadores brasileiros foi o sistema de seguridade social, que atualmente, encontra-se ameaçado pela ofensiva do governo de implementar a reforma previdenciária. O programa do atual governo almeja realizar reformas no sistema de proteção social brasileiro, conquistado pela nação e, se, “[...] forem realizadas reformas na

⁴ - O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o qual é filiado o referido presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, possui o maior número de filiados no território nacional. Com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff em 12 de maio de 2016, assumiu interinamente o vice-presidente Michel Temer do partido PMDB. Entretanto, em 31 de agosto de 2016, assumiu definitivamente a presidência da República, com o *impeachment* de Dilma Rousseff do Partido dos trabalhadores (PT). (BARBOSA FILHO, 2017).

previdência social que restrinja ou suprima direitos dos trabalhadores e trabalhadoras. Não bastam desonerações e DRU a suprimir os recursos que deveriam ser de propriedade da Seguridade? [...]” (CONTAG; FETAGs; STTRs, 2016, p. 31). O governo argumenta que as finanças da previdência social apresenta um quadro de *déficit* fazendo-se necessária tal reforma previdenciária.

De acordo com a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal - Anfip (2017), os dados de *déficit* na previdência social, apresentados e divulgados pelo governo não corresponde com a realidade das finanças da seguridade social.

Segundo a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e especialistas na área, a Seguridade Social apresenta *superávit* constante, uma vez que não há razões legais e constitucionais para se distinguir receitas e despesas da Previdência. Apesar de integrar um orçamento constantemente *superavitário*, conforme demonstrado, o discurso daqueles que buscam convencer acerca do *déficit* acabaram por criar um terrorismo social que assusta a população e põe em xeque as capacidades de governança e de administração do Estado (ANFIP, 2017, p. 62).

Para a referida associação (2017), os dados apresentados e divulgados sobre o *déficit* na previdência social são inverídicos e servem unicamente para causar temor na população trabalhadora brasileira, seja aos trabalhadores urbanos, ou seja, aos trabalhadores rurais, os quais conquistaram os direitos previdenciários recentemente, ocasionando apreensão e temor com a atual Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016.

De acordo com a Anfip (2017) a Proposta de Emenda à Constituição - PEC – 287 de 2016, enviada pelo governo, com o pressuposto de reformar a Previdência Social, apresenta diversas propostas de desconstrução dos direitos dos trabalhadores, inclusive aos dos trabalhadores rurais. “[...] Desde a CF-88, esse segmento contribui proporcionalmente à receita da comercialização de sua produção, e a aposentadoria é concedida pela comprovação da atividade rural por, no mínimo 15 anos, aos de 60 ou 55 anos de idade [...]” (p. 82).

A PEC-287 de 2016, se aprovada aumentará a idade de acesso do trabalhador rural ao benefício previdenciário por idade, equiparando-se a dos trabalhadores urbanos de 65 anos, independente do sexo. “[...] Esse modelo contributivo não se coaduna com os regimes de safra e sazonalidade da produção rural, que dificultam a regularidade de contribuições monetárias [...]”

(ANFIP, 2017, p. 82). O custeio passará a ser mediante contribuição mensal, além da alíquota de 2,1% sobre a comercialização dos produtos.

Caso os pequenos produtores rurais pertencentes ao grupo de segurados especiais terem que contribuir mensalmente com a previdência social, os mesmos encontrarão dificuldades de efetuar a contribuição, em virtude, de possuírem recursos financeiros somente nos períodos de colheita da safra agrícola e, no momento da realização da comercialização da mesma, caso não haja intempéries climáticas, que prejudique a produção agrícola (ANFIP, 2017, p. 82).

A desconstrução dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, conforme a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016 desconsidera o princípio de equidade Constitucional, estabelecido no sistema de proteção social que reconheceu as particularidades existentes entre os trabalhadores urbanos e rurais e, concedeu tratamento diferenciado conforme as particularidades e/ou singularidades apresentadas pelos trabalhadores rurais, como forma de reconhecimento das injustiças sociais historicamente construídas (PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO, 2017).

Atualmente a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016 encontra-se suspensa, porém:

Mesmo que temporariamente suspensa, a reforma da previdência ainda está na pauta. Se não do atual governo, do próximo. E pode vir ainda mais danosa. Esse renascimento que presenciamos, com os movimentos organizados em constante mobilização e com vozes sociais diversificadas ecoando cada vez mais forte, precisa continuar [...] (ANFIP, 2018, p. 3).

De acordo com a Anfip (2018, p. 3) o processo de tramitação de reforma da previdência social encontra-se momentaneamente suspenso, em consequência tanto da mobilização ativa dos movimentos sociais e entidades representativas da classe trabalhadora entre outras, que se opuseram a referida reforma previdenciária, quanto em decorrência da proximidade do pleito eleitoral de 2018. O temor dos futuros candidatos, assim como, dos atuais representantes da sociedade, em uma possível rejeição nas urnas contribuiu sobremaneira para com a suspensão da votação da PEC 287.

A sociedade em geral deve manter-se em constante alerta caso seja retomada a discussão da reforma previdenciária no Congresso Nacional, para que a mesma não seja aprovada, caso

contrário, novamente, a classe trabalhadora será sacrificada em prol do desenvolvimento econômico atualmente adotado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção dos direitos previdenciários da classe trabalhadora sucedeu na década de 1920, em consequência de intensas lutas e reivindicações sociais, contudo, os direitos previdenciários sobrevieram de modo seletivo abarcando algumas categorias de trabalhadores urbanos do setor de agroexportação. Os trabalhadores rurais apesar de serem reconhecidos pela força de trabalho essencial para a economia, e responsáveis pela produção diversificada de produtos alimentícios de qualidade, indispensáveis para a manutenção da força de trabalho urbana e rural permaneceram desprotegidos.

A exclusão do trabalhador rural ao direito previdenciário manteve-se por várias décadas até o golpe civil militar de 1964. Em consequência ao apoio à legitimação ao governo militar (1964-1985) realizado pelas oligarquias políticas em 1971, o governo autoritário concedeu aos trabalhadores rurais, por meio da lei complementar n.º 11 os primeiros direitos previdenciários destinados ao arrimo de família no valor de meio salário mínimo.

Em consequência de lutas e reivindicações de vários segmentos da classe trabalhadora na década de 1980, e a participação ativa da mesma, no envio de propostas para a construção do sistema de proteção social constituído pela política de assistência social, saúde e previdência social, algumas das propostas foram acolhidas e posteriormente promulgadas na Constituição Federal de 1988, propiciando a equidade e a equiparação dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, independente de sexo. As referidas propostas foram implementadas na década de 1990, por meio das leis infraconstitucionais 8.212 e 8.213/91 que instituiu um sistema diferenciado de contribuição ao seguro social, conforme as singularidades do campo, bem como, a equiparação no valor do benefício previdenciário rural ao urbano. A política de previdência social rural implantada no final do século XX representa a maior conquista social na contemporaneidade voltada ao setor agrário.

Concomitante a conquista da seguridade social sucedeu uma ofensiva de desconstrução dos direitos, em consequência do avanço da ideologia neoliberal e da crise econômica vivenciada

no país. Ambas, serviram de argumento para a elaboração de políticas governamentais de desconstrução dos direitos sociais ao longo do tempo, sobretudo os previdenciários.

A ofensiva de desmonte dos direitos previdenciários sucedeu em um momento de enfraquecimento dos movimentos sociais. As reformas econômicas dificultaram a implementação, a efetivação dos princípios constitucionais propostos para a implementação do sistema de proteção social conforme estabelecido constitucionalmente e, impôs a regressividade, o desmonte e a fragmentação da seguridade social.

Por meio de mecanismos criados pelo governo, como: a divisão do orçamento único da seguridade social e, a gestão dos recursos financeiros de modo separado em fundos, por exemplo, o fundo do regime geral da previdência social - FRGPS, bem como, desvio de percentual dos recursos financeiros proveniente da política previdenciária, tornaram as normas e os critérios ao acesso ao benefício previdenciário mais rígido, principalmente aos trabalhadores rurais.

A crise econômica instaurada no país a partir de 2014, proveniente de fatores externos e internos, bem como, o quadro de recessão na economia brasileira, o desemprego estrutural e os baixos índices de desenvolvimento econômico, fundamentam a alegação do atual governo para a necessidade de se realizar reformas no país, dentre elas, a reforma previdenciária, por meio da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287 de 2016. O principal argumento apresentado por parte do governo é o suposto *déficit* na previdência social, no entanto, especialista na área, bem como instituições conceituadas como a ANFIP, afirmam haver *superávit* constante na seguridade social, mesmo com os desvios de recursos financeiros da política de previdência social.

Caso venha a ser aprovada a PEC – 287 de 2016, conforme proposto pelo governo, as perspectivas futuras são de retrocesso dos direitos previdenciários dos trabalhadores, sobretudo os rurais, em virtude de desconsiderar o princípio constitucional de equidade que reconheceu e, propiciou tratamento diferenciado de acordo com as particularidades existentes no mundo rural.

Frente a este cenário, a manifestação de entidades civis e da sociedade em geral contribuiu para que o Congresso Nacional suspendesse a votação da PEC – 287. Em consequência da ameaça iminente de retornar a votação da referida proposta pós pleito eleitoral de 2018, a manifestação da sociedade é de extrema relevância na luta contra as investidas de desconstrução dos direitos sociais previdenciários dos trabalhadores urbanos e rurais, em decorrência da possível retomada da reforma da previdência social.

REFERÊNCIAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil./Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira** – Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017. p. 212. Disponível em:

<https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_23_02_2017_12_06_28.pdf>

Acesso em: mai. 2017.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil./Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. PUTY, Cláudio Alberto Castelo Branco (org.). **A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro**. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2017. p.88. Disponível em:

<https://anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_15_03_2017_08_49_17.pdf>

Acesso em: jul. 2017.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. REVISTA SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTAÇÃO. Brasília: ANFIP, n.129, jan./fev./mar. 2018. Disponível em:

https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Revistas_03_04_2018_16_55_21.pdf

Acesso em: mai. 2018.

BARBOZA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, Rio de Janeiro, 08 março de 2017. p. 51-60.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **POLÍTICA SOCIAL: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: editora Cortez, 2008.

BRASIL. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

Acesso em: mai. 2017.

CARVALHO, J. M. **CIDADANIA NO BRASIL: O Longo Caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: editora Civilização Brasileira, 2003.

CONTAG; FETAGS; STTRs. **PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS. EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL**. Brasília/DF, 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 12. ed. São Paulo: editora Cortez, 2009.

MOTA, A. Elizabete. **CULTURA DA CRISE E SEGURIDADE SOCIAL**. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

ROJAS COUTO, Berenice. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?**. 4. ed. São Paulo: editora Cortez, 2010.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: (dês)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

Enviado em 28/08/2018

Aceito em 28/11/2018