



**A PROPOSTA DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA DO GOVERNO DE MICHEL
TEMER E A (DES)PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGRICULTORES
FAMILIARES E CAMPONESES**

***MICHEL TEMER GOVERNMENT'S PENSION REFORM PROPOSAL AND THE
(UN)PROTECTION OF THE PEASANTS***

Matheus de Mendonça Gonçalves Leite

Doutor em Teoria do Direito e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Professor Adjunto IV da Pontifícia Universidade de Minas Gerais. Coordenador do Projeto de Extensão "A luta por reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo". Idealizador e Colaborador do Projeto de Extensão "A inserção dos agricultores familiares e camponeses do Estado de Minas Gerais na rede de proteção social do Regime Geral de Previdência Social".

Resumo

Este artigo possui o objetivo de analisar, criticamente, os impactos que a aprovação da PEC 287/2016 poderá causar à proteção previdenciária dos agricultores familiares e camponeses. A PEC 287/2016 possui a finalidade de modificar o sistema de proteção social institucionalizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, propondo a alteração, inclusive, das normas jurídicas de proteção previdenciária dos trabalhadores do campo, que foram inseridos no Regime Geral de Previdência Social. Nesse contexto, procura-se evidenciar as características do sistema previdenciário vigente, que se mostrou eficiente na proteção previdenciária dos agricultores familiares e camponeses, por meio da assimilação dos modelos de proteção social propostos por Otto von Bismarck (1881) e por William Beveridge (1942). A seguir, procura-se mostrar que a PEC 287/2016 altera, justamente, as características do sistema previdenciário que propiciou a inclusão de milhões de trabalhadores rurais na rede de proteção previdenciária. Conclui-se, então, que a aprovação da PEC 287/2016, bem como do substitutivo apresentado pelo Relator no processo legislativo instaurado na Câmara dos Deputados, produzirá, como consequências práticas previsíveis, a exclusão dos agricultores familiares e camponeses do acesso à proteção previdenciária, relegando-os à mendicância na hipótese de perda da capacidade de trabalho.

Palavras-chave: Previdência Social Rural; PEC 287/2016; Exclusão Social; Segurados Especiais; Agricultores Familiares e Camponeses.

Abstract

This article's goal is to analyze, critically, the impacts that the approval of the Proposed Constitutional Amendment (PEC 287/2016), as well as of the clean bill proposed by the federal deputy Arthur Maia, may have in the effectiveness of the social security protection of family farmers, peasants, plant extractivists and artisanal fishermen. The purpose of the PEC 287/2016 is to change the social security system institutionalized by the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil. Thus, an exposure of the the social security system institutionalized by the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil is made, emphasizing the Rural Social Security, from the absorption of the characteristics of Bismarck's and Beveridge's social security systems. In this context, there is an attempt to determine the characteristics of the current social security system, which was effective in the inclusion of family farmers, peasants, plant extractivists and artisanal fishermen in the protection instituted by the current constitutional order. Also, there is an attempt to prove that PEC 287/2016 modifies precisely the characteristics that contributed to the inclusion of millions of rural workers in the social security system network. It is possible to conclude, then, that the approval of the PEC 287/2016, as well of the clean bill presented by the rapporteur in the legislative process established by the Chamber of Deputies, will culminate, as predictable practical consequences, in the exclusion of family farmers, peasants, plant extractivists and artisanal fishermen from the access to the social security system, relegating them to begging in case they lose their working capacities.

Key-words: Social Security System; PEC 287/2016; Excluding Social Security; Specially Insured Worker; Peasant.

1. INTRODUÇÃO: O PROBLEMA E A ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA A COMPREENSÃO DOS IMPACTOS DA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA.

Este artigo possui o objetivo de analisar, criticamente, os impactos que a aprovação da proposta de reforma da previdência social, apresentada e defendida pelo governo de Michel Temer como a única alternativa para solucionar o déficit fiscal das contas públicas, poderá causar à efetividade da proteção previdenciária dos agricultores familiares e camponeses.

A proposta de reforma da previdência social foi apresentada pelo Presidente da República, por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), destinada a introduzir alterações no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88). Ao ser recebida na Câmara dos Deputados, a PEC recebeu o número

287/2016¹ e passou a tramitar de acordo com o procedimento legislativo especial de criação de Emendas à Constituição.

O principal objetivo da PEC 287/2016 é unificar os requisitos de idade e tempo de contribuição, para ambos os sexos, para a concessão de aposentadorias voluntárias no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), extinguindo-se a possibilidade de aposentadoria apenas por idade em relação ao RGPS. Na redação originária, a PEC 287/2016 exigia uma idade mínima de 65 anos, para ambos os sexos, que seria majorada proporcionalmente ao aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos de idade², e um tempo de contribuição de 25 anos.

Em relação à proteção previdenciária dos trabalhadores rurais, a PEC 287/2016 pretende condicionar a concessão dos benefícios previdenciários à comprovação de um número mínimo de contribuições previdenciárias, que variará de acordo com o benefício previdenciário pleiteado, de cada um dos membros da família envolvidos na produção rural. Em outras palavras, a PEC 287/2016 pretende equiparar as regras de proteção previdenciária dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores rurais, instituindo que a proteção previdenciária somente será acessível àqueles que, comprovadamente, recolherem um número mínimo de contribuições sociais para o regime previdenciário a que se filiou.

A PEC 287/2016 foi admitida pelo Presidente da Câmara dos Deputados e recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados, que a considerou compatível com a ordem constitucional vigente. Foi constituída, então, uma comissão especial destinada a elaborar parecer sobre a PEC 287/2016, cujo relator é o Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (PPS-BA), e o desfecho final será a votação, no plenário das casas legislativas, em dois turnos de votação, com quórum de 3/5 dos congressistas, para aprovação da reforma do texto constitucional.

Após intensa mobilização popular contra o conteúdo da PEC 287/2016, o

¹ O texto original da PEC 287/2016, que foi encaminhada pelo Presidente da República para a Câmara dos Deputados, está disponível no seguinte endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016.

² Nesse sentido, a PEC 287/2016 prevê a introdução do § 15 ao artigo 201 da Constituição da República de 1988, com a seguinte redação: "Sempre que verificado o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, nos termos da lei, a idade prevista no § 7º será majorada em números inteiros".

Relator apresentou um substitutivo à PEC 287/2016, no qual se mantinha a unificação dos requisitos de idade e de tempo de contribuição, para ambos os sexos, e a extinção da possibilidade de aposentadoria apenas por idade no RGPS. No substitutivo apresentado pelo Relator, a aposentadoria voluntária seria concedida mediante o preenchimento das seguintes condições jurídicas: 1) idade mínima de 65 anos, se homem, e de 62 anos, se mulher; e, 2) 25 anos de contribuição, para ambos os sexos.

O substitutivo previu, ainda, regras mais benéficas para algumas categorias profissionais, tais como policiais militares e professores do ensino infantil, fundamental e médio, que poderão se aposentar aos 60 anos de idade e 25 anos de contribuição.

Contudo, em relação à proteção previdenciária dos trabalhadores rurais, o substitutivo da PEC 287/2016 manteve o condicionamento da concessão dos benefícios previdenciários à comprovação de um número mínimo de contribuições previdenciárias, que variará de acordo com o benefício previdenciário pleiteado, de cada um dos membros da família envolvidos na produção rural.

O objetivo deste artigo científico é analisar, criticamente, os impactos que as propostas de mudanças na Previdência Social ocasionarão na proteção previdenciária dos trabalhadores rurais, especialmente aqueles que trabalham em regime de economia familiar, entendido como um modo de produção no qual “o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, se utilização de empregados” (§ 1º do artigo 11 da Lei Federal n.º 8.213/91).

A análise científica será feita por meio da exposição da contradição dialética de diferentes elementos constitutivos da realidade brasileira, cuja integração numa totalidade, que abrange e condiciona as partes constitutivas, gera uma ordem social na qual os indivíduos lutam para obter as condições econômicas, políticas e jurídicas para a realização de suas subjetividades.

Na primeira seção, far-se-á uma análise da evolução dos diferentes conceitos de proteção social originados na experiência histórica dos países capitalistas ocidentais e da institucionalização da proteção social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), com ênfase na proteção previdenciária dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais.

A proteção social atualmente existente deve ser compreendida como o resultado de diferentes tentativas de institucionalização de direitos sociais e de

políticas públicas a eles correlatas, que possuem a finalidade de assegurar a satisfação das necessidades materiais e culturais vivenciadas por todos os indivíduos integrantes de uma comunidade juridicamente organizada.

Essas tentativas produziram diferentes determinações do conceito de proteção social, que, ao serem institucionalizados na regulação da vida social, produziram diferentes consequências práticas, no que se refere à transformação da realidade social para a satisfação das necessidades humanas. Assim, as consequências práticas, que advêm da institucionalização de uma determinação do conceito de proteção social, servem como um elemento objetivo para julgar a verdade de um conceito jurídico de proteção social.

Pois, no momento em que se verifica que as consequências práticas, que se esperava obter com a institucionalização de uma determinação do conceito de proteção social, não foram produzidas na realidade social, torna-se necessária a revisão do significado do conceito de proteção social, por meio da concepção de uma outra determinação do conceito de proteção social, que concebivelmente possa realizar a finalidade social a que serve o Direito.

Pode-se afirmar, então, o significado do conceito de proteção social é constituído pela totalidade das consequências práticas, que concebivelmente se pode esperar de uma regulação jurídica da conduta humana e/ou da execução das políticas públicas prevista pelo Direito³. E, no momento em que se verifica que, na realidade social, as consequências práticas concebíveis não se tornaram efetivas, não se realizando a finalidade social que justifica o direito vigente, o conceito de proteção social sofrerá uma mutação significativa, por meio da aquisição de novos significados e perda de velhos significados, orientada no sentido da adaptação do Direito à realidade social a ser regulamentada, de modo a se realizar as finalidades sociais a que serve o Direito.

A máxima pragmática implica, também, em considerar os conceitos jurídicos em constante evolução, por meio de um interminável processo de crescimento do significado dos conceitos jurídicos. Nesse sentido, Susan Haack (2008, p. 471) sustenta que:

³ A máxima pragmática deve ser entendida como um critério científico de construção do significado de conceitos científicos, sendo enunciada por Charles Sanders Peirce nos seguintes termos: “considere quais efeitos, que concebivelmente poderiam ter alcances práticos, concebemos ter o objeto de nossa concepção. Então, nossa concepção desses efeitos constitui a totalidade de nossa concepção do objeto” (CP 5.402).

[...] os conceitos jurídicos alteram-se e mudam, adquirindo novos significados e perdendo conotações antigas enquanto adaptam-se a circunstâncias em alteração. Este pensamento segue o espírito da concepção de Peirce sobre o crescimento do significado, o qual fora articulada por ele pela primeira vez em referência a conceitos científicos como *planeta* ou *eletricidade*, mas posteriormente aplicada a conceitos sociais como *força*, *riqueza* e *casamento*. De modo similar, conceitos jurídicos como *privacidade*, *liberdade*, *direito* etc., não são platonicamente fixos, mas inicialmente finos e esquemáticos; são inerentemente abertos a interpretações, especificações, extrapolações e negociação entre interesses sociais em competição. Na verdade, o conceito de *direito* em si, suspeito eu, não é apenas um conceito-acoplador, mas também de textura aberta, alterando-se sutilmente ao longo do tempo.

[...]

De fato, podemos ver todo um campo de conceitos jurídicos sendo gradualmente adotados, refinados, amplificados, restringidos, contestados e revisados. O direito constitucional proporciona vários e muitos exemplos, enquanto as cortes se reportam a questões como se o direito de privacidade se estende ao provador de roupas de uma loja de departamento ou a uma cabine pública de telefone; ou se o direito ao livre exercício da religião se estende ao uso de uma substância controlada, “peyote”, em uma cerimônia religiosa dos americanos nativos⁴.

Por isso, a determinação do significado do conceito de proteção social se baseará em sua dimensão histórica e em sua dimensão crítica. A dimensão histórica explicita as diferentes definições que foram, historicamente, atribuídas ao conceito de proteção social, bem como as suas transformações observáveis ao longo de sua história. A dimensão crítica explicita as finalidades sociais que se pretendia atender a partir de uma definição do conceito de proteção social, bem como as consequências práticas efetivamente observadas pela aplicação desta definição, especialmente os sucessos e fracassos na satisfação das necessidades sociais a que serve o Direito.

Na segunda seção, far-se-á uma exposição dos modos de produção rural existentes no Brasil e da concepção de proteção social institucionalizada para assegurar a proteção previdenciária dos agricultores familiares, camponeses,

⁴ Original em inglês: “[...] legal concepts shift and change, acquiring new meaning and shedding old connotations as they adapt to changing circumstances. This thought is in the spirit of Peirce’s conception of the growth of meaning, which he first articulates with reference to scientific concepts like *planet* or *electricity*, but later applies to social concepts such as *force*, *wealth*, *marriage*. Similarly, legal concepts such as *privacy*, *liberty*, *right*, etc., are not Platonically fixed, but initially thin and schematic; they are inherently open to interpretation, specification, extrapolation, and negotiation among competing social interests. Indeed, the concept of *law* itself, I suspect, is not only a cluster-concept, but also open-textured, shifting subtly over time. [...] In fact, we can see a whole range of legal concepts being gradually adapted, refined, amplified, restricted, contested, and revised. Constitutional law provides many and various examples, as courts address such questions as whether the right to privacy extends to a department-store dressing room or a public telephone booth, or whether the right to free exercise of religion extends to the use of a controlled substance, peyote, in a Native American religious ceremony” (HAACK, Susan. *The Pluralistic Universe of Law: Towards a Neo-Classical Legal Pragmatism*. **Ratio Juris**, volume 21, issue 4, dez. 2008, p. 471).

extrativistas vegetais e pescadores artesanais. Nesta parte, tenta-se identificar as razões da parcial efetividade da proteção previdenciária dos trabalhadores rurais, demonstrando em que medida a PEC 287/2016, bem como o substitutivo apresentado pelo Relator, retiram, justamente, o elemento jurídico que permitiu a inclusão previdenciária de milhões de trabalhadores rurais, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Pretende-se, com isso, oferecer uma abordagem apropriada à captação da evolução dos conceitos jurídicos, que podem ser observadas até o presente momento, bem como a fundamentar uma predição sobre os prováveis desenvolvimentos dos conceitos jurídicos e de suas consequências práticas. E, com base nesta história conceitual, pretende-se contribuir com o debate sobre a reforma da previdência social, por meio da antecipação das prováveis consequências práticas que advirão da aprovação da PEC 287/2016, bem como do substitutivo apresentado pelo Relator da proposta legislativa na Câmara dos Deputados, na proteção previdenciária dos agricultores familiares e camponeses.

2. OS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O conceito de proteção social surge, pela primeira vez, para designar as políticas sociais adotadas pelos Estados capitalistas no final do século XIX, que possuíam a finalidade de administrar o conflito entre capital e trabalho, por meio da institucionalização de um seguro social destinado a proteger os operários contra o risco social da perda da capacidade de trabalho.

A crescente ineficiência da repressão social, realizada com a finalidade de constranger, física e psicologicamente, os trabalhadores a se sujeitarem às condições sociais, econômicas e políticas determinadas pelo modo de produção capitalista, tornou inviável a manutenção da ordem social originada desta base econômica material⁵. Por isso, ao lado das políticas de repressão social, os Estados capitalistas

⁵ Karl Marx explica o direito como uma superestrutura que se origina da base econômica material da sociedade. Em outras palavras, Marx sustenta que os direitos, que são reconhecidos formalmente em determinado momento histórico, são as faculdades subjetivas imprescindíveis ao desenvolvimento do modo de produção prevalecente em cada momento histórico. No prefácio da obra *Contribuição para a Crítica da Economia Política*, Marx sustenta que, “na produção social da própria existência, os homens

passaram a reconhecer formalmente a validade de direitos sociais e de políticas sociais, destinados a obter a adesão da classe trabalhadora às relações de produção existentes, por meio da melhoria de suas condições materiais.

Nesse sentido, a mensagem enviada por Otto Von Bismarck, ao Reichstag (Parlamento Alemão), em 17 de novembro de 1881⁶, torna explícita a finalidade da “Previdência Social”, consistente na obtenção da paz interna, por meio da criação de um seguro social para a proteção dos operários alemães (trabalhadores das indústrias capitalistas). A garantia durável da “paz interna” significava a administração do conflito entre capital e trabalho, de modo a propiciar, ao mesmo tempo, a reprodução do capital e a melhoria das condições materiais da classe trabalhadora.

Pois, a tomada de consciência da classe trabalhadora, sobre as causas sociais de sua exploração e opressão, proporcionou a mobilização política e o engajamento dos trabalhadores na luta pela superação das condições sociais em que viviam, ocasionando um repúdio à base econômica material existente na sociedade burguesa.

A divisão política da classe trabalhadora foi uma constante em toda a luta por sua emancipação política, social e econômica, sendo perceptível o surgimento de 2 vertentes políticas principais, que se subdividem em inúmeras outras correntes políticas, quais sejam: 1) a revolucionária, que reivindicava uma transformação radical

entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008, p. 47).

⁶ A mensagem de Otto Von Bismarck possui o seguinte conteúdo: “Considerando ser nosso dever imperial pedir de novo ao Reichstag que tome a peito a sorte dos operários, e nós poderíamos encarar com uma satisfação muito mais completa todas as obras que nosso Governo pôde até agora realizar com a ajuda visível de Deus, se pudéssemos ter a certeza de legar à pátria uma garantia nova e durável, que assegurasse a paz interna e desse aos que sofrem a assistência a que tem direito. Nos esforços que fazemos para este fim, contamos seguramente com o assentimento de todos os governos confederados e com o inteiro apoio do Reichstag, sem distinção de partidos. É neste sentido que está sendo preparado um projeto de lei sobre o seguro dos operários contra os acidentes de trabalho. Esse projeto será completado por outro, cujo fim será organizar, de um modo uniforme, as Caixas de socorros para o caso de moléstia. Porém, também aqueles que a idade e a invalidez tornaram incapazes de proverem ao ganho cotidiano, têm direito à maior solicitude do que a que lhes tem, até aqui, dado a sociedade. Achar meios e modos de tornar efetiva essa solicitude é, certamente, tarefa difícil, mas, ao mesmo tempo, uma das mais elevadas em um estado fundado sobre as bases morais da vida cristã. É pela união íntima das forças vivas do povo e pela organização dessas forças sob a forma de associações cooperativas, colocadas sob a proteção, vigilância e solicitude do Estado, que será possível, nós o esperamos, resolver este momentoso problema, que o Estado não poderá resolver por si só com a mesma eficácia” (LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, volume 9, out. 1957, p. 125/126).

da base econômica material da sociedade burguesa, por meio da socialização dos meios de produção e, conseqüentemente, a transferência do poder material para a classe trabalhadora; e, 2) a revisionista, que reivindicava o reconhecimento de direitos políticos e sociais destinados a diminuir os níveis de opressão e exploração da sociedade capitalista, abdicando, contudo, de reivindicar uma transformação da base econômica material da sociedade.

A Previdência Social representa, então, a conquista do direito à proteção social em caso de perda da capacidade de trabalho, que, para aqueles que sobrevivem por meio da alienação de sua força de trabalho, representa a garantia de não caírem no estado de mendicância e de absoluta privação de bens materiais. Em contrapartida, os revisionistas assumiram a obrigação de reconhecer a legitimidade das relações de propriedade implícitas nas relações de produção existentes.

Nesse sentido, Ivanete Boschetti (2007, p. 93) explica o modo como a Previdência Social faz a mediação do conflito entre capital e trabalho, nos seguintes termos:

“[...] as indústrias nascentes necessitam que os(as) trabalhadores(as) retornem o mais breve possível para os postos de trabalho de maneira a não prejudicar a produtividade e passam a cobrar do Estado a cobertura do custo dessa ausência na produção. Por outro lado, esses(as) trabalhadores(as) começam a se organizar e reivindicam melhores condições de trabalho. O reconhecimento legal de direitos ligados e derivados do trabalho por meio da previdência social (aposentadorias, pensões, seguro-saúde, seguro-desemprego) impõe-se como resposta “apropriada” ao capitalismo, já que não questiona a propriedade dos meios de produção ao mesmo tempo em que assegura a reprodução da força de trabalho. Como direito condicionado ao e pelo trabalho, a previdência derivou do processo de industrialização e do assalariamento. Ligada diretamente ao trabalho, estabelece, paradoxalmente, as condições necessárias para o ser humano se liberar da hegemonia do trabalho assalariado (Boschetti, 2006). A previdência social permite que a classe trabalhadora possa estar fora de uma relação de trabalho (temporária ou permanente) sem estar, necessariamente, em situação de ausência de proteção social.

Pode-se afirmar, então, que a Previdência Social surge, historicamente, com a finalidade de preservar o modo de produção capitalista, por meio da mediação do conflito entre capital e trabalho. Pois, ao mesmo tempo em que assegura um fluxo contínuo de mão-de-obra destinada à reprodução do capital, a Previdência Social melhora as condições materiais da classe trabalhadora, preservando, entretanto, a base material de exploração e expropriação da riqueza produzida pelo trabalho alheio.

Uma das primeiras determinações históricas do conceito de proteção social foi

realizada pela concepção bismarckiana de seguro social, de acordo com a qual competia ao Estado a institucionalização e administração de um seguro público, de caráter compulsório e contributivo, destinado a assegurar ao trabalhador o acesso a prestações pecuniárias em substituição ao seu salário, em momentos de risco decorrentes da perda da capacidade de trabalho. Nesse sentido, Ivanete Boschetti (2007, p. 92) explica que:

A lógica do seguro, nascida na Alemanha Bismarckiana do fim do século XIX, assemelha-se aos seguros privados, pois as políticas orientadas por esse modelo cobrem principalmente (e, às vezes, exclusivamente) a classe trabalhadora, o acesso é condicionado à uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de pessoas empregadas e empregadores, baseada na folha de salários. Quanto à gestão, teoricamente (e originalmente) deveria ser gerido pelos contribuintes, ou seja, empregadores e pessoas empregadas.

A concepção bismarckiana de seguro social⁷ implicava a criação de um fundo público, constituído por contribuições dos trabalhadores, das empresas e do Estado, sob a administração deste último, para o custeio dos benefícios previdenciários àqueles trabalhadores, que, por perderem a sua capacidade de trabalho (a única mercadoria de que dispõem para alienar no mercado), se encontram em risco social.

Na concepção bismarckiana de seguro social, a proteção social se restringe à cobertura do risco social da perda da capacidade de trabalho, cujo acesso fica condicionado, ainda, à comprovação do recolhimento de um número mínimo de contribuições por parte dos trabalhadores.

A determinação bismarckiana do conceito de proteção social produziu, contudo, uma realidade contraditória. Pois, ao mesmo tempo em que possuía a finalidade de assegurar a proteção social dos trabalhadores, verificou-se que a maioria dos trabalhadores estava excluída do acesso aos benefícios previdenciários, bem

⁷ É oportuno esclarecer que a Previdência Social Alemã não surgiu de uma única vez, mas foi o resultado da criação de sucessivas leis, que viriam a formar o modelo bismarckiano de Seguridade Social. Em 1883, foi criada a Lei do Seguro Doença, que assegurava a proteção previdenciária aos operários que perdessem a capacidade de trabalho em virtude de doenças. Em 1884, criou-se a Lei do Seguro contra Acidente do Trabalho, destinado a assegurar uma proteção previdenciária aos operários que ficassem incapacitados em decorrência de acidentes de trabalho. E, por fim, no ano de 1889, criou-se a Lei do Seguro Invalidez e Velhice, assegurando a tutela estatal aos trabalhadores inválidos e idosos. Nesse sentido, o professor Nilson Martins Lopes Júnior (2011, p. 36) explica que “Na Alemanha de Bismarck no século XIX, houve grande evolução do direito de proteção social em especial com duas legislações, a de 15-6-1883, denominada Lei do Seguro Doença (*Krankenversicherung*) e a de 6-7-1884, conhecida como Lei do Seguro contra Acidente de Trabalho (*Unfallversicherung*). O sistema de seguro social idealizado por Bismarck foi complementado em 22-6-1889, com a Lei do Seguro Invalidez e Velhice (*Invaliditäts-und Altersversicherung*)”.

como outras necessidades sociais não eram satisfeitas por esta concepção de “Previdência Social”.

Apenas os trabalhadores assalariados tinham acesso à proteção social, na medida em que, por terem rendimentos regulares, possuíam condições de pagar, mensalmente, contribuições à Previdência Social. Os demais trabalhadores, dentre os quais se situavam os camponeses e agricultores em geral, ficavam alijados da proteção social, na medida em que não possuíam renda mensal e suficiente para o pagamento das contribuições à Previdência Social. Com isso, uma parcela significativa dos trabalhadores, especialmente aqueles que se dedicavam às atividades rurais, ficou excluída da proteção social proporcionada pela Previdência Social. Ademais, o único risco social coberto era a perda da capacidade de trabalho, desconsiderando-se outros riscos sociais que afligem as pessoas na sociedade capitalista contemporânea.

A deficiência da concepção bismarckiana, na promoção da proteção social dos trabalhadores no capitalismo europeu, acentuou-se a partir da I Guerra Mundial e da crise do capitalismo da década de 1920, com seu ápice na quebra da bolsa de Nova York de 1929. Pois, num ambiente econômico depressivo e com diminuição acentuada da quantidade de empregos formais na economia, a quantidade de trabalhadores assalariados cai drasticamente, excluindo, conseqüentemente, um enorme contingente de trabalhadores do acesso à Previdência Social.

Da mesma forma, a deficiência da concepção bismarckiana, na promoção da proteção social dos trabalhadores no âmbito do capitalismo periférico dos países latino-americanos, é perceptível a partir dos dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), referentes ao percentual de trabalhadores que, no ano de 2006, contribuíram para a previdência social nos países da América Latina e Caribe. Assim, na zona urbana, o percentual de trabalhadores latino-americanos, que contribuem para a previdência social, é de 45,4%; e, na zona rural, apenas 21,9% dos trabalhadores latino-americanos contribuem mensalmente para a seguridade social.

No Brasil, o percentual geral de trabalhadores, que contribuem para a previdência social, é de 47,8%, sendo que, na área urbana, os trabalhadores contribuintes atingem o percentual de 54,3%; e, na área rural, o percentual é de apenas 17,4%, de acordo com os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

O quadro abaixo, produzido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2006, p. 45), mostra a porcentagem de trabalhadores, que

contribuem regularmente para a Previdência Social, em 16 países da região. Senão vejamos:

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan)

País	Total nacional	Total zonas urbanas	Total zonas rurales	Sector urbano formal ^a	Sector urbano informal asalariado ^b	Sector urbano informal no asalariado ^c	Total hombres	Total mujeres
Argentina ^d (2002, zonas urbanas)	...	56,0 ^d	...	68,5 ^d	22,7 ^d	...	59,0 ^d	52,5 ^d
Bolivia (2002)	14,5	21,2	4,6	42,8	6,8	10,4	13,8	15,4
Brasil (2001)	47,8	54,3	17,4	78,3	34,4	17,1	48,4	47,0
Chile (2003)	64,9	67,0	48,8	81,6	50,8	20,7	66,6	62,1
Costa Rica (2002)	65,3	68,2	60,5	87,7	43,3	35,0	68,5	59,3
Ecuador (2002, zonas urbanas)	...	32,3	...	57,4	12,8	10,9	32,4	32,0
El Salvador (2001)	32,9	43,4	14,5	78,5	10,9	11,0	30,9	35,9
Guatemala (2002)	17,8	31,1	8,5	63,6	10,0	0,3	18,4	16,7
México (2002) ^d	55,1 ^d	64,8 ^d	30,8 ^d	81,9 ^d	25,5 ^d	...	52,9 ^d	59,1 ^d
Nicaragua (2001)	18,3	25,1	7,6	53,8	7,4	1,3	16,3	21,9
Panamá (2002)	53,8	66,6	29,3	88,4	36,5	26,4	48,6	63,4
Paraguay (2000)	13,5	20,2	5,0	48,9	4,1	0,8	13,1	14,2
Perú (2001)	13,0	18,7	2,6	43,8	3,8	3,2	15,0	10,4
República Dominicana (2002) ^d	44,7 ^d	48,0 ^d	32,7 ^d	52,6 ^d	14,8 ^d	...	43,4 ^d	46,6 ^d
Uruguay (2002, zonas urbanas)	...	63,8	...	88,2	43,9	24,7	63,6	64,0
Venezuela (República Bolivariana de) (2002) ^d	61,5 ^d	75,5 ^d	19,9 ^d	...	58,0 ^d	67,1 ^d
Promedio simple	38,7	45,4	21,9	68,2	21,7	13,5	40,6	41,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las variables utilizadas para la definición del aporte a la seguridad social varían en función de las encuestas de cada país: aporte o afiliación a un sistema de pensiones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay), a un sistema nacional de seguro social (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá), derecho a prestaciones sociales (República Bolivariana de Venezuela) y trabajo con contrato firmado (República Dominicana).

^a Sector formal: asalariados del sector público y de empresas con más de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos, y dueños de empresas de cinco empleados o más.

^b Sector informal asalariado: asalariados de empresas con menos de cinco empleados e integrantes del servicio doméstico.

^c Sector informal no asalariado: trabajadores por cuenta propia no profesionales o técnicos, familiares no remunerados y dueños de empresas con menos de cinco empleados.

^d La tasa corresponde al aporte a la seguridad social de los asalariados, excluidos los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los dueños de empresas.

Isso significa que, na hipótese de se adotar a concepção bismarckiana de proteção social, 52,2% dos trabalhadores brasileiros não teriam acesso à proteção previdenciária contra o risco social da perda da capacidade de trabalho. No campo, 82,6% dos trabalhadores brasileiros não teriam acesso à proteção contra o risco da perda da capacidade de trabalho.

A necessidade de superação da concepção bismarckiana de proteção social se tornava evidente, em virtude da exclusão de parcela significativa dos trabalhadores da proteção social contra o risco de perda da capacidade de trabalho, bem como da necessidade de se assegurar a proteção contra outros riscos sociais.

Nesse contexto, o Plano Beveridge⁸ oferece uma determinação histórica

⁸ O "Plano Beveridge" (*Reporton Social Insurance and Allied Services*) é o resultado dos estudos realizados pelo Comitê Interministerial de Seguros Sociais e Serviços Idênticos, que foi presidido por Sir William Beveridge, para estudar os problemas referentes à reconstrução "dos sistemas de seguro social e serviços similares, inclusive o seguro contra acidentes de trabalho, que existem atualmente, examinando a relação entre os sistemas existentes" e propor soluções aos problemas encontrados. Nesse contexto, Beveridge propôs a criação de um plano de seguros sociais baseado em seis princípios fundamentais: "uniformidade da taxa do benefício de subsistência; uniformidade da taxa de contribuição;

alternativa ao conceito de “Previdência Social”, entendida como uma parte de um sistema mais amplo de proteção social, destinado a assegurar o acesso universal aos benefícios e serviços “necessários à sobrevivência”, independentemente da comprovação do recolhimento de contribuições ao sistema de proteção social.

Nesse sentido, Ivanete Boschetti (2007, p. 92) explica que:

O chamado modelo assistencial, fundado na lógica beveridgiana e implementado inicialmente na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, ao contrário, preconiza que os direitos devem ser universais, destinados a todas as pessoas incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), mas garantindo mínimos sociais a todas as pessoas em condições de necessidade. O financiamento é proveniente, majoritariamente, (e, às vezes, exclusivamente) dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (Beveridge, 1943; Palier; Bonoli, 1995; Castel, 1995).

A concepção beveridgiana de proteção social se caracteriza pelo reconhecimento de direitos sociais universais, que são concretizados por meio de políticas sociais acessíveis a todas as pessoas que delas necessitam, independentemente da comprovação de recolhimento de contribuições destinadas à seguridade social.

As políticas sociais devem ser organizadas de modo a assegurar o acesso aos recursos e serviços imprescindíveis à satisfação de todas as necessidades humanas, especialmente a proteção contra a incapacidade laboral, a enfermidade, a ignorância, a miséria e o ócio⁹. Assim, o Estado deveria assegurar o acesso aos benefícios e serviços indispensáveis a um nível mínimo de existência digna, independentemente de contribuição à seguridade social. Contudo, o acesso aos níveis superiores de proteção

unificação da responsabilidade administrativa; suficiência do benefício; amplitude; classificação” (BEVERIDGE, William. **Las bases de la seguridad social. México**: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 73). A professora Sônia Fleury explica que a proposta de Beveridge previa “um benefício único universal para aposentadorias, pensões e desemprego, correspondente a um mínimo vital, a ser assegurado pelo sistema público, seja porque o beneficiário cumpriu as condições de tempo de contribuição, seja em casos de necessidade, quando o beneficiário receberia um benefício assistencial depois de comprovada a ausência de recursos. Além disso, previa a ‘provisão de cuidados médicos, que abarquem a totalidade das necessidades, a todos os cidadãos, mediante um serviço nacional de saúde’ (1987:78). Previa a fundação de um ministério da seguridade social responsável pelos seguros sociais e assistência, ainda que o serviço nacional de saúde inglês fosse organizado pelo departamento correspondente” (FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **RAP**, Rio de Janeiro, número 39, volume 3, Maio/Jun. 2005 pp. 453/454).

⁹ Nesse sentido, Beveridge afirma um dos princípios estruturantes da seguridade social seria que “la organización del seguro social debe ser considerada tan sólo como parte de toda una política de progreso social. El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la Necesidad. Pero la Necesidad es sólo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción. Los otros se llaman: Enfermedad, Ignorancia, Miseria y Ocio” (BEVERIDGE, William. **Las bases de la seguridad social. México**: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 10).

social seria responsabilidade dos indivíduos, por meio do recolhimento de contribuições à seguridade social¹⁰.

A concepção beveridgiana de proteção social pretendia, com isso, superar as principais deficiências da concepção bismarckiana de seguro social, consistente na limitação do acesso à proteção social àqueles que tivessem relações de trabalho assalariado e na proteção exclusiva contra o risco da perda da capacidade de trabalho. A pretensão de superar as limitações da concepção bismarckiana é expressamente afirmada no Relatório Beveridge (1987, p. 9/10), nos seguintes termos:

[...] a atual limitação do seguro obrigatório, que protege apenas as pessoas com vínculo formal de contrato de trabalho e as pessoas que percebem uma remuneração acima de determinado patamar, com exclusão daquelas que se dedicam a um trabalho mal remunerado, constituem uma de suas graves deficiências. Muitas pessoas, que trabalham por conta própria, mas são pobres, estão mais necessitadas da ajuda do seguro social do que os próprios assalariados; o limite de remuneração dos empregados é arbitrário e, para fixá-lo, não se leva em conta os encargos familiares. Não há, de outro lado, diferença considerável entre as necessidades de um enfermo e a de um inativo; porém, não obstante, vigoram para eles tarifas diferentes de subsídios, que correspondem ao pagamento de cotas distintas, e existe, também, uma classificação arbitrária das pessoas em razão de suas diferenças de idade [...]. (tradução nossa).

Contudo, a implantação da concepção beveridgiana de seguridade social acarreta a necessidade de aumento dos recursos públicos disponíveis para o custeio dos benefícios e serviços da seguridade social, e, conseqüentemente, a diminuição da riqueza disponível para a reprodução do capital¹¹, contrariando, assim, a lógica

¹⁰ Nesse sentido, Beveridge afirma que “el tercer principio es que la Seguridad Social debe ser lograda por la cooperación del Estado y el individuo. El Estado puede ofrecer a la Seguridad sus servicios y su contribución financiera. Pero el Estado, al organizar la Seguridad, no debe matar en el individuo el incentivo, ni apartar de él la oportunidad, ni extinguirle su sentido de responsabilidad; una vez establecido un mínimum nacional, debe dejar libre el camino y estimular la acción espontánea de cada individuo con objeto de que mejore y supere para él y su familia ese mínimum” (BEVERIDGE, William. **Las bases de la seguridad social. México:** Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 11).

¹¹ Nesse sentido, é primorosa a percepção da Professora Potyara Amazoneida Pereira sobre os conflitos inevitáveis de se tentar promover a proteção social dos trabalhadores, numa sociedade capitalista. A Professora Potyara Amazoneida Pereira afirma que: “Falar de proteção social capitalista não é tarefa simples, a começar pelo fato de ela não ser apenas social, mas também política e econômica; isto é, a proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos, sempre se defrontou com o seguinte impasse: atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis. Isso explica por que a proteção social, a despeito de, em princípio, se contrapor à lógica da rentabilidade econômica privada, nunca esteve, na prática, livre de enredamentos nas relações de poder, nas quais exerce regulações favoráveis ao domínio do capital sobre o trabalho. Da mesma forma, a despeito de aparentemente não ser um mecanismo econômico, seu papel na produção e distribuição de bens e serviços públicos, necessários à satisfação das necessidades humanas, sempre esteve, prioritariamente, a serviço da satisfação das necessidades do capital — em especial quando as forças que deveriam se opor a essa serventia encontram-se

capitalista de utilizar a riqueza disponível em atividades economicamente rentáveis, ou seja, para gerar mais riqueza.

A implantação da concepção beveridgiana de seguridade social produz, involuntariamente, um aguçamento do conflito entre classes sociais, na luta pela utilização dos recursos para a satisfação das necessidades humanas ou para a reprodução do capital. E, por isso, as discussões sobre a reforma da seguridade social são recorrentes em todos os países capitalistas, variando o grau de proteção social de acordo com a correlação de forças políticas que existente em determinado momento histórico.

As concepções bismarckiana e beveridgiana passaram, desde que foram concebidas teoricamente, a determinar a institucionalização dos sistemas de proteção social implementados pelos diferentes países capitalistas. Pode-se afirmar que os diferentes sistemas particulares de seguridade social conjugaram, de diferentes maneiras, as características fundamentais das concepções bismarckiana e beveridgiana¹².

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) instituiu um sistema de seguridade social, composto por políticas sociais destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social (artigo 194 da CR/88), mesclando as características das concepções bismarckiana de seguro social e beveridgiana de assistência integral.

Assim, enquanto a concepção bismarckiana de seguro social predomina na previdência social, exigindo-se, em regra, a comprovação do recolhimento de um número mínimo de contribuições sociais para se fazer jus à proteção previdenciária, a concepção beveridgiana de seguridade social predomina na saúde e assistência social, que serão prestadas a quem dela necessitar, independentemente de recolhimento de contribuições para a seguridade social.

debilitadas [...]” (PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, out./dez. 2013, pp. 637).

¹² Nesse sentido, Ivanete Boschetti explica que: “[...] Hoje, seja na Europa ou na América Latina, não é possível afirmar que existe um “modelo puro”. As políticas sociais que constituem os sistemas de seguridade social conjugam características dos dois modelos. [...] No caso brasileiro, os princípios do modelo de seguros predominam na previdência social e os do modelo assistencial não contributivo orientam o sistema público de saúde (com exceção do auxílio-doença, tido como seguro-saúde e regido pelas regras da previdência) e a política de assistência social. Importa ressaltar que todos os sistemas de seguridade social existentes, seja na América Latina e no Caribe ou na Europa ocidental, são constituídos por políticas que incorporam tanto elementos do seguro como da assistência social. Quanto mais diluídas e mescladas forem as características indicadas anteriormente, maior será a possibilidade de universalização da seguridade social” (BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da Cidadania (IBASE)**, número 11, 2007, p. 93).

É importante esclarecer, desde já, que não há a utilização exclusiva da concepção bismarckiana de seguro social na regulação da Previdência Social no Brasil. Pois, a Constituição da República de 1988 embutiu, no seguro contributivo, vários elementos universalizantes destinados a assegurar o acesso universal dos trabalhadores à proteção previdenciária, especialmente daqueles que não auferem uma renda mensal em patamar superior ao que seria possível exigir o recolhimento de contribuições mensais, tais como os agricultores familiares, camponeses, pescadores artesanais e extrativistas vegetais, que trabalham em regime de economia familiar.

Nesse sentido, Sônia Fleury explica que:

A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania. No modelo de seguridade social busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

A Constituição de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no capítulo “Da ordem social,” inovando ao consagrar o modelo de seguridade social, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (título VIII, capítulo II, seção I, art. 194). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, direitos esses que antes eram restritos à população beneficiária da previdência.

[...]

Já nosso modelo constitucional da seguridade articulou três sistemas previamente existentes, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. O entendimento de que a previdência é um sistema contributivo (art. 201) e que requer uma base de cálculo atuarial para garantir sua sustentabilidade não a separando do modelo solidário e distributivo da seguridade social, pois o espírito da Constituição de 1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente, feita sobre o salário do trabalhador.

Neste sentido, os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os setores, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do novo sistema de saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade, a base da reforma da previdência social, e a seletividade e distributividade, o princípio orientador da política de assistência social. No entanto, apesar de haver uma maior adaptabilidade de princípios às áreas, sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social

supunha uma contaminação positiva entre os três componentes.

No espírito de assegurar o acesso universal à proteção previdenciária, a Constituição da República de 1988 instituiu um regime contributivo especial aos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais, que “contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção” (§ 8º do artigo 195 da CR/88).

O regime contributivo especial possui duas consequências práticas: 1) os agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais estão obrigados a contribuir com a seguridade social, quando comercializarem seus produtos rurais, estando, portanto, desobrigados quando não houver comercialização da produção; e, 2) a concessão dos benefícios previdenciários não fica condicionada à comprovação do recolhimento das contribuições para a seguridade social, desde haja a comprovação da efetiva exploração de atividade rural, em regime de economia familiar, durante o período exigido pela legislação previdenciária.

A PEC 287/2016, bem como o substitutivo apresentado pelo Relator, pretende, contudo, tornar obrigatória a contribuição mensal dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais, condicionando, assim, o acesso aos benefícios previdenciários à comprovação do recolhimento de um número mínimo de contribuições para a seguridade social. O quadro comparativo abaixo transcrito permite visualizar a mudança no texto constitucional, que se pretende aprovar por meio da PEC 287/2016:

Constituição da República de 1988	PEC 287/2016
<p>Artigo 195. [...]</p> <p>§ 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.</p>	<p>Artigo 195. [...]</p> <p>§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei.</p>

3. OS MODOS DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA EXISTENTES NO BRASIL E A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES RURAIS

A estrutura social da agricultura nos países capitalistas se baseia em unidades familiares de produção, que são as responsáveis pela maior parte da produção de alimentos imprescindíveis à reprodução da força de trabalho. Em outras palavras, a agricultura familiar se insere no modo de produção capitalista, na medida em que viabiliza a produção de alimentos a baixo custo, barateando, assim, a reprodução material da força de trabalho.

Nesse sentido, Ricardo Abramovay (1990, p. 154) sustenta que o papel da agricultura familiar no desenvolvimento do mundo capitalista é propiciar:

[...] a oferta abundante de produtos agrícolas a preços declinantes e que, sobretudo, permitissem que parte cada vez menor do orçamento familiar fosse dedicada ao consumo de alimentos. [...] a agricultura tem um papel decisivo no processo de rebaixamento permanente do custo de reprodução da força de trabalho. Neste sentido, o mecanismo de preços permite uma verdadeira transferência intersetorial de renda, onde se beneficiam não só os setores que lidam diretamente com a compra de produtos agrícolas e a venda de insumos e máquinas, mas o conjunto do sistema econômico, pelo caminho da redução da parte do orçamento das famílias dedicada diretamente à alimentação.

Assim, ao contrário das teses marxistas clássicas, que apontavam para o desaparecimento da agricultura familiar com o desenvolvimento das relações capitalistas no campo, o modo de produção familiar nas atividades produtivas rurais não apenas sobreviveu, mas se transformou, na verdade, em elemento imprescindível ao barateamento do custo de reprodução da mão-de-obra para o modo de produção capitalista¹³.

¹³ Nesse sentido, Margarida Maria Moura explica o interesse acadêmico em estudar o camponês e o campesinato, nos seguintes termos: “no interesse renovado e crescente de conhecer e compreender o que é camponês, existe algo especialmente atraente e capaz de suscitar a avidez de respostas que às vezes originam grandes incógnitas: trata-se da questão do desaparecimento do campesinato. Teodor Shanin, que tem dedicado o melhor de seus esforços intelectuais ao estudo do campesinato, afirmou recentemente: ‘se os camponeses continuam existindo nos dias de hoje é provável que continuem a existir por muito tempo’. A importância dessa afirmação reside no fato de que o sistema capitalista dominante, que determina a organização do trabalho e da apropriação da terra em muitas formações sociais espalhadas pelo mundo, não erradicou o camponês. Em outras palavras, os processos sociais que viabilizam a existência do camponês têm sido mais expressivos e fortes do que aqueles que o levam à extinção. É mais correto falar em recriação, redefinição e até diversificação do campesinato do que fazer uma afirmação finalista. Nem mesmo nas sociedades socialistas é possível falar numa abolição do trabalho familiar camponês” (MOURA, Margarida Maria. **Camponeses**. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp 17/18).

Ora, dentre a multiplicidade de elementos que proporcionaram a sobrevivência, no capitalismo, das unidades agrícolas baseadas no trabalho familiar, destaca-se a capacidade de produção de alimentos a baixo custo, por meio da internalização de técnicas mais produtivas e dos baixos custos de produção (ausência de lucro e capacidade de suportar a variação de renda), proporcionando, assim, a redução dos gastos com a reprodução da força de trabalho necessária à continuidade do próprio capitalismo.

No capitalismo brasileiro contemporâneo, as atividades rurais são desenvolvidas a partir de três modos de produção diferentes, que, por sua vez, constituem três classes sociais que se distinguem a partir de sua posição dentro do circuito de produção, quais sejam: 1) o modo de produção camponês; 2) o modo de produção do agricultor familiar; e, 3) o modo de produção capitalista.

O modo de produção capitalista possui três características fundamentais: 1) as relações de produção se baseiam na propriedade privada dos meios de produção; 2) na divisão da sociedade em classes, ou seja, capitalistas (donos dos meios de produção) e assalariados (que vendem sua força de trabalho aos primeiros); e, 3) na acumulação de capital com extração de mais-valia, sendo o objetivo a produção de mercadorias que proporcionem lucro.

No campo, o modo de produção capitalista se desenvolve por intermédio do agronegócio, que, com base em técnicas produtivas avançadas, na mecanização da produção rural e na utilização de trabalho assalariado, produz commodities agrícolas (mercadorias), destinadas à comercialização no mercado internacional, com a finalidade de obtenção de lucro por meio da extração da mais-valia.

Por outro lado, existe, também, um modo de produção camponês, que se caracteriza pela circunstância de a produção material ser realizada por meio da utilização da mão-de-obra da própria entidade familiar, com a finalidade de assegurar a reprodução do próprio núcleo familiar, por meio do consumo familiar da maior parte do que é produzido e da realização de pequenas trocas com outros núcleos familiares. Desta forma, o modo de produção do campesinato possui duas características fundamentais: 1) o agricultor é, ao mesmo tempo, administrador, proprietário dos meios de produção e detentor da força de trabalho; e, 2) a produção é voltada, prioritariamente, para o autossatisfação da unidade familiar.

A categoria social do camponês deve ser entendida como englobando aquelas pessoas que vivem no meio rural e trabalham na agricultura, na criação de animais de

pequeno e médio porte, no extrativismo vegetal, na pesca e caça artesanais e no cultivo de florestas nativas ou exóticas, juntamente com sua família, e cuja produção material se desenvolve de acordo com os traços étnicos culturalmente diferenciados constituintes da identidade étnica da comunidade tradicional a que pertence, que se distinguem da forma de produção capitalista.

No texto intitulado “O fenômeno bonapartista”, Karl Marx (2012, p. 223/224) define os camponeses da seguinte maneira:

Os pequenos camponeses constituem uma imensa massa, cujos membros vivem em condições semelhantes, mas sem estabelecerem relações multiformes entre si. Seu modo de produção os isola uns dos outros, em vez de criar entre eles um intercâmbio mútuo. [...]. Seu campo de produção, a pequena propriedade, não permite qualquer divisão do trabalho para o cultivo, nenhuma aplicação de métodos científicos e, portanto, nenhuma diversidade de desenvolvimento, nenhuma variedade de talento, nenhuma riqueza de relações sociais. Cada família camponesa é quase autossuficiente; ela própria produz inteiramente a maior parte do que consome, adquirindo assim os meios de subsistência mais através de trocas com a natureza do que do intercâmbio com a sociedade. Uma pequena propriedade, um camponês e sua família; ao lado deles outra pequena propriedade, outro camponês e outra família. Algumas dezenas delas constituem uma aldeia, e algumas dezenas de aldeias constituem um Departamento. A grande massa da nação francesa é, assim, formada pela simples adição de grandezas homólogas, da mesma maneira que batatas em um saco constituem um saco de batatas. Na medida em que milhões de famílias camponesas vivem em condições econômicas que as separam umas das outras, e opõem o seu modo de vida, os seus interesses e sua cultura aos das outras classes da sociedade, estes milhões constituem uma classe.

O modo de produção camponês se transforma em modo de produção da agricultura familiar, no momento em que, apesar de se manter a mão-de-obra familiar como fator de produção, a atividade agrícola é realizada com a finalidade de produzir mercadoria para o mercado local, regional, nacional ou mundial, não se destinando mais à autossatisfação do núcleo familiar.

Assim, a categoria social do agricultor familiar deve ser entendida como englobando aquelas pessoas que vivem no meio rural e trabalham na agricultura, na criação de animais de pequeno e médio porte, no extrativismo vegetal, na pesca e caça artesanais e no cultivo de florestas nativas ou exóticas, juntamente com sua família, abarcando uma diversidade de formas de fazer agricultura e pecuária, que se diferencia segundo tipos diferentes de famílias, de contexto social, de inserção na economia de mercado local, regional, nacional e global, de interação com os diferentes ecossistemas, de acesso às formas de crédito, das técnicas e tecnologias produtivas disponíveis etc.

É importante esclarecer que o agricultor familiar não se confunde mais com o camponês. Pois, enquanto o agricultor familiar se insere nas técnicas e lógicas produtivas do capitalismo, com a manutenção do trabalho familiar como fator de produção, o camponês é aquele que não se integra ao mercado e a produção agrícola transcorre no interior de uma forma de vida comunitária e tradicional, na qual os laços pessoais são fundamentais para a reprodução material da comunidade.

Nesse sentido, Ricardo Abramovay (1990, p.139) explica que a ruptura entre a agricultura camponesa e a agricultura familiar foi provocada pela crescente inserção da agricultura familiar no sistema de mercado. Nas palavras do autor, os agricultores familiares:

[...] integram-se plenamente a estas estruturas nacionais de mercado, transformam não só sua base técnica, mas sobretudo o círculo social em que se reproduzem e metamorfoseiam-se numa nova categoria social: de camponeses, tornam-se agricultores profissionais. Aquilo que era antes de tudo um modo de vida converte-se numa profissão, numa forma de trabalho. O mercado adquire a fisionomia impessoal com que se apresenta aos produtores numa sociedade capitalista. Os laços comunitários perdem seu atributo de condição básica para a reprodução material. Os códigos sociais partilhados não possuem mais as determinações locais, por onde a conduta dos indivíduos se pautava pelas relações de pessoa a pessoa. Da mesma forma, a inserção do agricultor na divisão do trabalho corresponde à maneira universal como os indivíduos se socializam na sociedade burguesa: a competição e a eficiência convertem-se em normas e condições da reprodução social.

E, dentre a multiplicidade de elementos que proporcionam a sobrevivência, no capitalismo, das unidades agrícolas baseadas no trabalho familiar, destaca-se a capacidade de produção de alimentos a baixo custo, por meio da internalização de técnicas mais produtivas e dos baixos custos de produção (ausência de lucro e capacidade de suportar a variação de renda), proporcionando, assim, a redução dos gastos com a reprodução da força de trabalho necessária à continuidade do próprio capitalismo.

As categorias sociais dos camponeses e dos agricultores familiares foram, juridicamente, englobadas numa única categoria jurídica denominada “agricultor familiar” e “empreendedor familiar rural”, por meio da Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares. A lei define agricultura familiar nos seguintes termos:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

[...]

§ 2º. São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais se aplica aos agricultores familiares e aos camponeses. Contudo, é preciso ter cuidado na execução das políticas públicas de inserção da produção familiar nos mercados locais, regionais, nacional e global, para não se descaracterizar a forma de vida dos camponeses (índios, quilombolas, ribeirinhos etc), cuja produção material está inserida numa forma de vida, que lhe assegura o significado e a função na reprodução material e simbólica da comunidade. Em outras palavras, é preciso construir modelos produtivos que respeitem a forma de vida dos grupos étnicos diferenciados (camponeses), na medida em que esses grupos apresentam, muitas vezes, formas de vida incompatíveis com a mercantilização da produção agrícola.

De qualquer maneira, o modo de produção da agricultura familiar, que exclui o modo de produção camponês, se caracteriza, atualmente, pela adoção de técnicas produtivas avançadas, na mecanização da produção rural, orientada para a produção de mercadorias a serem comercializadas nos mercados local, regional, nacional e

mundial, baseando-se, contudo, na utilização da mão-de-obra familiar, sem a utilização permanente de mão-de-obra assalariada.

Os agricultores familiares e camponeses foram incluídos na rede de proteção social do Regime Geral de Previdência Social, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, ao mesmo tempo em que assegurou todos os direitos beneficiários da população urbana à população rural, institucionalizou um regime contributivo especial, destinado a adaptar a Previdência Social à realidade produtiva do agricultor familiar e do campesinato.

A ordem jurídica vigente passou a assegurar o acesso universal dos agricultores familiares e camponeses aos benefícios e serviços da previdência social, desde que comprovem “o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido” (artigo 39 da Lei Federal n.º 8.213/91).

E, adaptando o regime previdenciário à realidade do modo de produção dos agricultores familiares e camponeses, que não contam com rendimentos regulares (muitos vivem da produção para o autoconsumo, não auferindo renda mensal), nem se classificam de modo geral como assalariados, possuindo renda mensal extremamente baixa, a ordem jurídica vigente estabeleceu um regime contributivo diferenciado aos agricultores familiares e camponeses.

Neste regime contributivo, o agricultor familiar e o camponês serão obrigados a recolher contribuições previdenciárias no momento em que comercializarem seus produtos agrícolas, não surgindo a obrigação tributária enquanto não houver a comercialização. Ademais, a concessão dos benefícios previdenciários não fica condicionada à comprovação de recolhimento de um número mínimo de contribuições previdenciárias, dissociando-se a concessão dos benefícios previdenciários do recolhimento de contribuições previdenciárias.

Pode-se afirmar, então, que os agricultores familiares e camponeses são obrigados a recolher contribuições sociais correspondentes a 2,1% da receita bruta proveniente da comercialização dos produtos agrícolas, nos termos do disposto no artigo 25, inciso I, da Lei Federal n.º 8.212/91. Contudo, a falta de recolhimento das contribuições sociais não prejudica a concessão dos benefícios previdenciários aos agricultores familiares e camponeses. Exige-se, tão somente, a comprovação da efetiva exploração de atividade agropecuária, em regime de economia familiar, para a

concessão dos benefícios previdenciários aos agricultores familiares que se encontrarem em risco social, decorrente da perda da capacidade de trabalho.

O sistema de proteção previdenciária adotado pela CR/88 se mostrou eficaz em estender a proteção social a 12.801.179 de pessoas que exploram atividade rural, em regime de economia familiar, mantendo vínculos de parentesco, nas atividades rurais, com os controladores dos estabelecimentos rurais, de acordo com os dados do *Censo Agropecuário de 2006* (IBGE, 2006a).

A efetividade da previdência social rural foi proporcionada pelo não condicionamento da proteção previdenciária à comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias, por parte dos agricultores familiares e camponeses. Pois, no caso do camponês, que destina a maior parte de sua produção agropecuária ao consumo dos integrantes da entidade familiar, realizando pequenas trocas com o excedente, o condicionamento da proteção previdenciária à comprovação de recolhimento de contribuições previdenciárias acarretaria, na prática, a exclusão dos camponeses do sistema social de proteção previdenciária, na medida em que os camponeses não contam com rendimentos regulares.

No caso dos agricultores familiares, a incapacidade contributiva é provocada por mecanismos econômicos de expropriação da riqueza por ele produzida, em benefício de grandes empresas multinacionais, que atuam tanto no fornecimento de insumos agrícolas, quanto na aquisição dos produtos agrícolas. Assim, no lado do fornecimento de insumos agrícolas, a produção rural depende do acesso de insumos agrícolas (sementes, ração animal, medicamentos veterinários, defensivos agrícolas, mecanização da produção *etc.*), que são fornecidos por poucas empresas capitalistas, que, por isso, possuem o poder de determinar o preço de aquisição destes insumos. As empresas fornecedoras de insumos agrícolas fixam, em patamares elevados, os preços de aquisição de insumos agrícolas, expropriando, assim, parcela significativa da riqueza produzida pelos agricultores familiares.

Por outro lado, a aquisição dos produtos agrícolas é feita por poucas empresas multinacionais, que, por isso, possuem o poder econômico de determinar os preços de tais produtos. As empresas controladoras do mercado agrícola fixam, em patamares mínimos, os preços dos produtos agrícolas, desvalorizando o valor de troca das mercadorias produzidas pelos agricultores familiares.

Pode-se afirmar, então, que a renda dos agricultores familiares é comprimida pelos altos preços dos insumos agrícolas e pelos baixos preços dos produtos

agrícolas, atingindo um patamar que se mostra insuficiente para a satisfação das necessidades materiais da entidade familiar. Em outras palavras, as grandes empresas capitalistas, que atuam no fornecimento de insumos e na aquisição dos produtos agrícolas, apropriam-se da maior parte da riqueza produzida pelo agricultor familiar, a quem resta uma remuneração que garante, apenas, a reprodução de sua força de trabalho.

Nesse sentido, ao buscar entender o processo de produção e circulação de riqueza da produção leiteira brasileira, que se baseia em pequenas propriedades familiares, Odacir Coradini e Antoinette Fredericq (2009, pp. 128) explicam que:

Não é durante o processo de produção propriamente dito que o capital se apropria do sobretrabalho camponês: é no processo de circulação dos produtos agrícolas (Faure, 1977). Enquanto estamos na esfera da produção agrícola tradicional, não distinguimos capitalista, proprietário fundiário ou proletário; há somente um produtor. Mas, quando esse produtor vende suas mercadorias a um preço mais baixo que seu valor o que só garante a reprodução de sua força de trabalho — está transferindo um excedente para o capital comercial ou industrial com que trata. Isso explica por que o modo de produção dominante capitalista integrou e subordinou, dessa maneira, elementos pré-capitalistas, apesar de que estes últimos podem significar, em outros aspectos, limites para a acumulação de capital, no conjunto da economia.

A indústria de transformação, no entanto, não pode ser considerada como um setor autônomo, beneficiário exclusivo da captação do excedente agrícola. Num sistema de economia concorrencial, o alcance de um lucro particularmente alto atrairia novas empresas para esse setor, o que automaticamente faria declinar a taxa de lucro.

O excedente agrícola somente poderá ser realizado pela indústria de transformação se esta possuir um controle monopólico de seu mercado, caso em que o sobrelucro poderá ser muito importante. Mas, nesse caso, ainda deverá resistir às pressões das classes dominantes, em sua luta pelo controle dos preços alimentícios. Este permite uma reprodução mais barata da força de trabalho e uma transferência do excedente agrícola para o resto da economia (Hairy, 1973), o que beneficia, em última instância, o capital em seu conjunto.

Nesse contexto econômico, os agricultores familiares não possuem condições financeiras de recolher, mensalmente, contribuições previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social, na medida em que a riqueza obtida pela produção agrícola é apropriada, em grande parte, por empresas multinacionais de fornecimento de insumos agrícolas e de aquisição de produtos agrícolas.

E, por isso, a proteção previdenciária somente se torna efetiva no momento em que se dissocia o acesso aos benefícios e serviços previdenciários da exigência de comprovação de recolhimento de um número mínimo de contribuições ao Regime Geral de Previdência Social.

O acesso universal dos agricultores familiares e camponeses à proteção previdenciária foi parcialmente obtida por meio da institucionalização de um regime contributivo e protetivo diferenciado. No âmbito da proteção previdenciária, os agricultores familiares e camponeses estão abrangidos pelo conceito jurídico de segurado especial, exigindo-se, apenas, a comprovação da exploração da atividade rural, no período correspondente ao período de carência exigido para a concessão dos benefícios previdenciários.

Nesse sentido, os artigos 11, inciso VII, e 39 da Federal n.º 8.213/91, dispõem que:

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

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade
1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

[...]

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social.

Parágrafo único. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício.

Pode-se afirmar, então, que, diferentemente das atividades urbanas, os

agricultores familiares e camponeses não necessitam comprovar um período mínimo de contribuições previdenciárias para adquirir o direito à concessão dos serviços e benefícios previdenciários. Basta comprovar tempo de atividade de efetiva exploração de atividade agropecuária, em regime de economia familiar, por meio da apresentação de documentos, elaborados contemporaneamente à atividade rural e que caracterizem o efetivo exercício de atividade rural, tais como documentação comprobatória do uso da terra (título de propriedade, contrato de parceria ou arrendamento etc.), notas de venda da produção rural (blocos de notas do produtor rural) ou declaração expedida pelo sindicato rural e homologada pelo INSS¹⁴.

Esse modelo de previdência social permitiu a retirada de milhões de

¹⁴ O artigo 106 da Lei Federal n.º 8.213/91 estabelece um rol de documentos apropriados à comprovação do efetivo exercício de atividade rural, quais sejam: 1) contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; 2) contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; 3) declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; 4) comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; 5) bloco de notas do produtor rural; 6) notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7o do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; 7) documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; 8) comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; 9) cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou 10) licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra. Os tribunais brasileiros adotaram o entendimento de que o rol de documentos do artigo 106 da Lei Federal n.º 8.213/91 é meramente exemplificativo e, portanto, outros documentos podem ser apresentados para a comprovação da efetiva exploração de atividade rural. Nesse contexto, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) editou a Instrução Normativa INSS/PRES n.º 77/15, cujo artigo 54 possui a seguinte disposição: “considera-se início de prova material, para fins de comprovação da atividade rural, entre outros, os seguintes documentos, desde que neles conste a profissão ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rurícola e seja contemporâneo ao fato nele declarado, observado o disposto no art. 111: I - certidão de casamento civil ou religioso; II - certidão de união estável; III - certidão de nascimento ou de batismo dos filhos; IV - certidão de tutela ou de curatela; V - procuração; VI - título de eleitor ou ficha de cadastro eleitoral; VII - certificado de alistamento ou de quitação com o serviço militar; VIII - comprovante de matrícula ou ficha de inscrição em escola, ata ou boletim escolar do trabalhador ou dos filhos; IX - ficha de associado em cooperativa; X - comprovante de participação como beneficiário, em programas governamentais para a área rural nos estados, no Distrito Federal ou nos Municípios; XI - comprovante de recebimento de assistência ou de acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural; XII - escritura pública de imóvel; XIII - recibo de pagamento de contribuição federativa ou confederativa; XIV - registro em processos administrativos ou judiciais, inclusive inquéritos, como testemunha, autor ou réu; XV - ficha ou registro em livros de casas de saúde, hospitais, postos de saúde ou do programa dos agentes comunitários de saúde; XVI - carteira de vacinação; XVII - título de propriedade de imóvel rural; XVIII - recibo de compra de implementos ou de insumos agrícolas; XIX - comprovante de empréstimo bancário para fins de atividade rural; XX - ficha de inscrição ou registro sindical ou associativo junto ao sindicato de trabalhadores rurais, colônia ou associação de pescadores, produtores ou outras entidades congêneres; XXI - contribuição social ao sindicato de trabalhadores rurais, à colônia ou à associação de pescadores, produtores rurais ou a outras entidades congêneres; XXII - publicação na imprensa ou em informativos de circulação pública; XXIII - registro em livros de entidades religiosas, quando da participação em batismo, crisma, casamento ou em outros sacramentos; XXIV - registro em documentos de associações de produtores rurais, comunitárias, recreativas, desportivas ou religiosas; XXV - (Revogado pela IN INSS/PRES n.º 85, de 18/02/2016); XXVI - título de aforamento; XXVII - declaração de aptidão fornecida para fins de obtenção de financiamento junto ao Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e XXVIII - ficha de atendimento médico ou odontológico”.

trabalhadores rurais da miséria extrema, assegurando o acesso à proteção previdenciária no caso de perda da capacidade de trabalho, na medida em que não condicionou a proteção previdenciária à comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias. De fato, a institucionalização da previdência social rural, nos moldes previstos na CR/88, mostrou-se eficaz no combate à pobreza no campo por meio do aumento dos níveis de renda e de consumo das famílias rurais.

A PEC 287/2016 pretende, justamente, condicionar a proteção previdenciária dos agricultores familiares e camponeses à comprovação do recolhimento de um número mínimo de contribuições previdenciárias. E, o que é pior, a PEC 287/2016 estatui que os segurados especiais deverão contribuir “de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida”, incidente sobre o salário-mínimo. Isso significa que, na hipótese de se instituir uma alíquota favorecida de 5%, na futura regulamentação da norma constitucional, uma família camponesa, formada por 5 pessoas, a proteção previdenciária ficaria condicionada a uma contribuição de, aproximadamente, R\$ 250,00 por mês, para a entidade familiar.

Ora, a aprovação da PEC 287/2016 trará, como consequência prática, a desproteção previdenciária dos agricultores familiares e camponeses, que totalizam 12.801.179 de pessoas que exploram atividade rural, em regime de economia familiar. A PEC 287/2016 representa um retrocesso social, consistente em inviabilizar a proteção previdenciária daqueles que se dedicam ao modo de produção agrícola familiar, submetendo-os ao risco social de mendicância no caso de perda da capacidade de trabalho.

4. CONCLUSÃO

A relativa efetividade da proteção previdenciária dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais, classificados como segurados especiais pelo regime previdenciário institucionalizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi proporcionada pela retirada da vinculação da concessão de benefícios previdenciários à comprovação do recolhimento mensal de contribuições previdenciárias.

Ora, numa realidade marcada pela ausência de rendimentos regulares em patamares que propiciem o pagamento de contribuições previdenciárias sem prejuízo

da subsistência dos membros da entidade familiar que se dedicam à produção rural, a proteção previdenciária somente se efetiva na medida em que a concessão de benefícios previdenciários não é condicionada à comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias. Por isso, no regime previdenciário vigente, a proteção previdenciária dos segurados especiais depende da comprovação da efetiva exploração de atividade rural, em regime de economia familiar, durante o tempo exigido pela legislação previdenciária, independentemente da comprovação do recolhimento de contribuição previdenciárias.

A PEC 287/2016, bem como o substitutivo apresentado pelo Relator no processo legislativo instaurado na Câmara dos Deputados, possui a finalidade de revogar a medida legislativa que propiciou a inclusão previdenciária dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais, condicionando a concessão dos benefícios previdenciários à comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias por partes dos segurados especiais.

Por isso, pode-se afirmar que a aprovação da PEC 287/2016, bem como do substitutivo apresentado pelo Relator no processo legislativo instaurado na Câmara dos Deputados, produzirá, como consequências práticas previsíveis, a exclusão dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais do acesso à proteção previdenciária, relegando-os à mendicância na hipótese de perda da capacidade de trabalho.

A contradição da PEC 287/2016, bem como do substitutivo apresentado pelo Relator no processo legislativo instaurado na Câmara dos Deputados, consiste em instituir, legalmente, um regime contributivo mensal para aqueles trabalhadores que possuem, de fato, um regime de renda sazonal ou uma renda insuficiente para o recolhimento mensal de contribuições previdenciárias, sem prejuízo da subsistência dos membros da entidade familiar. O resultado desta equação é a exclusão dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais da rede de proteção previdenciária instituída pela Constituição da República de 1988.

Parece-me que o maior prejuízo dos segurados especiais não é o aumento da idade mínima para a concessão da aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social¹⁵, como normalmente é apontado pelos atores sociais envolvidos na defesa dos

¹⁵ O projeto original da PEC 287/2016, encaminhado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, prevê. Por outro lado, o substitutivo apresentado pelo Relator no processo legislativo instaurado na Câmara dos Deputados

direitos sociais desta classe social. O maior prejuízo é a exigência de comprovação de recolhimento de contribuições previdenciárias para a concessão de benefícios previdenciários, na medida em que essa medida não apenas dificultará a concessão de benefícios previdenciários, mas, na prática, inviabilizará o acesso à qualquer tipo de proteção previdenciária por parte dos agricultores familiares, camponeses, extrativistas vegetais e pescadores artesanais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **De camponeses a agricultores: paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas, 1990. 354 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **Risco social no espaço rural: a reforma previdenciária e o fim da aposentadoria rural**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, 2017.

BAIARDI, Amilcar; ALECAR, Cristina Maria Macêdo de. Agricultura Familiar, seu Interesse Acadêmico, sua Lógica Constitutiva e sua Resiliência no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, vol. 52, 2015, pp. 45-62.

BEVERIDGE, William. **Las bases de la seguridad social. México**: Fondo de Cultura Económica, 1987.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da Cidadania (IBASE)**, número 11, 2007, p. 91–98, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso 25 mai. 2017.

BRASIL. Lei Federal n.º 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BRASIL. Lei Federal n.º 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-)

2006/2006/lei/11326.htm >. Acesso em: 25 mai. 2017.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 77 INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/PRES Nº 77, DE 21 DE JANEIRO DE 2015 - DOU DE 22/01/2015.

CORADINI, Odacir Luiz; FREDERICQ, Antoinette. **Agricultura, cooperativas e multinacionais**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. pp. 128.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: Cepal, 2006.

FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **RAP**, Rio de Janeiro, número 39, volume 3, Maio/Jun. 2005 pp. 449-69.

HAACK, Susan. The Pluralistic Universe of Law: Towards a Neo-Classical Legal Pragmatism. **Ratio Juris**, volume 21, issue 4, dez. 2008, pp. 453-480.

LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, volume 9, out. 1957, p. 125/131.

LOPES JÚNIOR, Nelson Martins. **Direito Previdenciário: custeio e benefícios**. São Paulo: Rideel, 2011.

MARX. Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

MOURA, Margarida Maria. **Camponeses**. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp 17/18.

PEIRCE, Charles S. Collected Papers. Charles Hartshorne e Paul Weiss (editores). Cambridge: Harvard University Press, 1974. Vol. 1 and 6.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, out./dez. 2013, pp. 636-651.

PLEIN, Clério; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Capitalismo, agricultura familiar e mercados, *in* Revista REDES, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 98 – 121, set/dez 2011.

Recebido em 08/06/2017

Aprovado em 17/09/2018

Received in 08/06/2017

Approved in 17/09/2018