



A previdência social rural sob check-up: uma análise crítica dos dados encontrados e soluções para a sua desjudicialização

RURAL SOCIAL SECURITY UNDER CHECK-UP: A CRITICAL ANALYSIS OF THE DATA FOUND AND SOLUTIONS FOR ITS DISJUDICIALISATION

Dariel Santana Filho

Procurador Federal e professor

Associação Educacional Unyahna, Salvador (Brasil)

dariel_ok@yahoo.com.br 0000-0001-9980-6650

Marcelo Borsio

Professor Titular de Direito da Seguridade Social e Previdenciário

Centro Universitário do Distrito Federal, Brasília DF (Brasil)

marceloborsio@yahoo.com.br 0000-0002-3126-395X

Jefferson Guedes

Professor de Direito Processual Civil

Centro Universitário de Brasília (Brasil)

professor.carusguedes@gmail.com 0000-0002-0433-4687

Recibido: 24.11.2020 | Aceptado: 13.12.2020

RESUMEN

O presente trabalho tem como propósito destampar os números da previdência social rural, com o fito de analisá-los criticamente, e apontar caminhos para possibilitar a sua desjudicialização. Para tanto, como metodologia, pesquisou-se a jurisprudência dos tribunais superiores, utilizou-se a pesquisa bibliográfica exploratória e as análises quantitativa e qualitativa. Descobriu-se, *verbi gratia*, que a quantidade de benefícios previdenciários rurais pagos pelo INSS, em 2015, foi 50% maior do que a população residente na zona rural, algo enigmático e que reivindicou investigação. Com o fito de melhor se compreender todo esse complexo arcabouço da previdência social brasileira – mormente o relacionado à zona rural – serão exibidos nessa disquisição os números alusivos aos benefícios previdenciários dirigidos às clientelas urbana e rural, a quantidade de benefícios urbanos e rurais por região do país, quais espécies de benefícios são concedidos em maior volume, o grau de judicialização das demandas previdenciárias por espécie de benefícios e a importância da previdência rural para as economias municipais, dentre outros dados não menos relevantes. Por fim, após uma análise crítica dos dados denotados, serão apontados alguns caminhos para se compreender melhor o que vem acontecendo com a previdência rural brasileira e quais as soluções mais adequadas a serem implementadas para corrigir as distorções encontradas.

PALABRAS CLAVE

Previdência social
Trabalhador rural
Segurado especial
Direito previdenciário
Judicialização

ABSTRACT

The purpose of this paper is to uncover the numbers of rural social security, with the aim of critically analyzing them, and to point out ways to enable their judicialization. For this purpose, as a methodology, the jurisprudence of the higher courts was researched, exploratory bibliographic research and quantitative and qualitative analyzes were used. It was discovered, *verbi gratia*, that the amount of rural social security benefits paid by the INSS, in 2015, was 50% higher than the population residing in the rural area, something enigmatic and that demanded investigation. In order to better understand this complex Brazilian social security framework –especially the one related to the rural area– the numbers referring to social security benefits aimed at urban and rural clients, the amount of urban and rural benefits per region will be displayed in this disquisition. country, which types of benefits are granted in greater volume, the degree of judicialization of social security claims by type of benefits and the importance of rural social security for municipal economies, among other no less relevant data. Finally, after a critical analysis of the denoted data, some ways will be pointed out to better understand what has been happening with the Brazilian rural welfare and what are the most appropriate solutions to be implemented to correct the distortions found.

KEYWORDS

Social Security
Rural worker
Special insured
Social security law
Judicialization

SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO
 - II. UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE OS NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL
 - A. Benefícios previdenciários/assistenciais por clientela
 - B. Benefícios previdenciários por gênero
 - C. Benefícios previdenciários rurais por espécie
 - D. Benefícios previdenciários por região
 - III. DO ELEVADO NÍVEL DE JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS
 - IV. MECANISMOS PARA MITIGAR O ELEVADO GRAU DE JUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS
 - V. CONCLUSÃO
- Bibliografía

I. INTRODUÇÃO

O sempre controverso déficit previdenciário é assunto presente no cenário brasileiro há muito tempo. De acordo com as informações da Secretaria da Previdência Social¹, a previdência social totalizou, no ano de 2017, um déficit previdenciário no montante de R\$ 182,4 bilhões, tendo o déficit rural de R\$ 110,7 bilhões representado aproximadamente 61% do déficit total –urbano mais rural– anunciado.

Em dezembro de 2019, existiam 30.865.783 benefícios previdenciários ativos no Brasil, sendo 21.306.018 titularizados pela clientela urbana e 9.559.765 pela clientela rural, ou seja, 30,97% dos benefícios ativos no Brasil são rurais. Apenas no mês de

1. Brasil, Ministério da Previdência Social, Secretaria da Previdência Social: *Resultados do Regime Geral de Previdência Social*, MPS, Brasília, 2018, disponível em <https://goo.gl/MM8CCU> (acesso 12.03.2020).

dezembro de 2019, isto é, em apenas um mês, foram direcionados para o pagamento desses benefícios R\$ 32.520.193.835,00 para a clientela urbana e R\$ 8.569.266.395,00 (20,86% do total) para a clientela rural, o que demonstra a dimensão e a importância da pesquisa ora apresentada social e economicamente².

Em 2015, a população residente rural acima de 55 anos era de 6,2 milhões. Contudo, o número emitido de benefícios rurais ficou em torno de 9,3 milhões. Esse quadro mostra que a quantidade de segurados da previdência rural foi 50% maior do que a população com mais de 55 anos que se declara rural, algo, no mínimo, intrigante, e que merece ser analisado mais profundamente³.

É bem verdade, registre-se, que nem todos os benefícios rurais são direcionados a tal clientela (os maiores de 55 anos), pois existem outros benefícios –a exemplo da pensão por morte, do auxílio-doença, do salário-maternidade e da aposentadoria por invalidez– que podem ser concedidos a um público rural com idade inferior àquela, todavia, são números expressivos e que reivindicam a investigação aqui realizada.

Os dados coletados nesta pesquisa sugerem que algo de estranho vem ocorrendo na previdência social rural brasileira, com intenso quadro de judicialização, e, neste trabalho, serão apontados alguns caminhos para se compreender melhor o que vem acontecendo e quais as soluções mais adequadas a serem implementadas.

O modelo previdenciário que antecedeu a Carta Política de 1988 possivelmente tenha sido o principal agente excludente das trabalhadoras rurais, além da discriminação histórico-cultural do trabalho feminino no país⁴. Todavia, a partir dela, houve uma verdadeira transformação no que diz respeito aos direitos das mulheres que laboram pelos campos brasileiros⁵, passando as camponesas a ter participação ativa na titularidade dos benefícios rurais⁶.

No ano de 2017, *verbi gratia*, 56,97% dos benefícios foram deferidos a pessoas do sexo feminino, sendo que na região urbana esta presença foi de 54,96%. No âmbito do campo, a diferença em favor das mulheres foi ainda maior do que no cenário urbano (65,90%), quer dizer, as trabalhadoras da zona rural tiveram quase o dobro de concessões comparativamente aos homens (34,10%) naquele ano⁷.

No que concerne às espécies de benefícios mais concedidas pela previdência social rural, em 2017, com 6.409.049 de benefícios ativos, a aposentadoria por idade rural foi o benefício mais presente no meio rural, sendo seguida de pensão por morte (2.366.215), aposentadoria por invalidez (462.761), auxílio-doença (174.947), auxílio-acidente (16.846) e salário maternidade (8.289)⁸.

2. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

3. Brasil, Ministério da Fazenda: *Anuário Estatístico da Previdência Social*, Secretaria Previdência Social, Brasília, 2015. Disponível em <https://goo.gl/uUnpGC> (acesso em 13.03.2020).

4. Médici, A. C.; Beltrão, K. I.; Oliveira, F. E. B.: *Mulher e previdência social*, IBGE/ENCE, Rio de Janeiro, 1994 (Série Relatórios Técnicos).

5. Macalóz, S. M. P.; Melo, H. P.: *A reforma da previdência e a condição feminina*, AJUFE, São Paulo, 1997, p. 112.

6. Melo, H. P.: *O trabalho feminino no mundo rural*, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2000, p. 84 (Texto para Discussão, 140/00).

7. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

8. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

Considerando, portanto, que as aposentadorias por idade na zona rural ativas responderam, em 2017, a mais de dois terços (2/3) dos benefícios rurais, qualquer alteração na idade mínima para a aposentadoria dos homens e mulheres do campo, como recentemente tentado na reforma da previdência aprovada em 2019 (Emenda Constitucional nº 103/2019), acarretará um enorme impacto negativo na renda das famílias camponesas, na economia dos municípios, no crescimento do PIB, no combate à pobreza, dentre outros tantos efeitos malévolos que aqui serão apontados.

Para que se tenha uma percepção mais clara da importância da previdência rural, mormente para as populações do Norte e Nordeste do Brasil, os benefícios rurais, em 2017, ficaram assim repartidos: nordeste (49,1%); sudeste (19,3%); norte (9,1%); sul (16,2%) e centro-Oeste (6,2%). Assim, embora a região Sudeste possua uma população muito superior a do Nordeste (quase o dobro), este conseguiu se colocar, naquele ano, na primeira colocação quando se trata de benefícios rurais ativos, titularizando mais do dobro em relação ao segundo colocado (Sudeste)⁹.

No que diz respeito à importância dos recursos transferidos pelo INSS, por meio de benefícios previdenciários/assistenciais, para os municípios, no ano de 2017, o valor dos benefícios foi maior do que o montante arrecadado por outras receitas em 87,9% dos municípios, o que equivale a 4.896 municípios em todo o país. Em 2010, essa proporção havia sido de 82,4%¹⁰.

O Nordeste foi a região que apresentou a maior quantidade de municípios cujo montante transferido por meio de benefícios foi superior ao valor arrecadado, com 90,9%, o que representa 1.631 municípios nordestinos¹¹, ou seja, atacar a previdência social, suprimindo ou reduzindo direitos, é ferir de morte a economia dos municípios brasileiros, especialmente –mas não somente– os localizados nessa região e, por consequência, a sua população.

Dessarte, além de ser uma ferramenta de fulcral relevância para a manutenção dos brasileiros no campo, investir na previdência social rural é desencorajar o êxodo rural, máxime para as grandes cidades, onde indubitavelmente inchariam as comunidades e ajudariam a elevar o caos pelo qual passa hoje as grandes cidades do país, com violência e miséria social por todos os lados.

De mais a mais, a previdência rural eleva substancialmente o bem-estar do segurado, pois propicia o acesso a bens duráveis: fogão, geladeira, ventilador, televisão; semi-duráveis: calçados, roupas; e não duráveis: óleo, açúcar, café, inatingíveis sem o dinheiro advindo dos benefícios previdenciários.

A aposentadoria por idade rural, *exempli gratia*, possibilita ao trabalhador rural idoso ter um papel importante na composição da renda familiar, participando ativamente do sustento da família, ajudando na criação dos netos, além de possibilitar a ele cuidar da sua própria saúde, com a aquisição dos medicamentos que necessita para enfrentar as doenças comuns à senilidade.

9. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

10. França, Á. S.: *A Previdência Social e a economia dos municípios*, ANFIP, Brasília, 2019, pp. 17-30.

11. *Ibid.*

Uma outra vertente dos números aqui exibidos está ligada ao combate à fraude, intensificado a partir de 2019. As operações antifraudes previdenciárias se multiplicam pelo Brasil, com a operação Tartufo, no Pará, para combater pensões por morte obtidas com o uso de documentos falsos; com a Operação Marechal, deflagrada em Alagoas, que prendeu integrantes de uma organização criminosa especializada em fraudar benefícios previdenciários e assistenciais, dentre muitas outras apontadas no decorrer desta pesquisa¹².

Para se ter uma ideia da importância que ganhou o combate às fraudes previdenciárias a partir de 2019, foram realizadas 45 operações e o resultado obtido é 107,1% maior em relação a 2018. As operações da Força-Tarefa Previdenciária propiciaram, em 2019, uma economia de R\$ 961 milhões aos cofres da previdência social, sendo esse resultado mais do dobro do obtido em 2018, quando foi registrado o valor de R\$ 464 milhões¹³.

A política pública previdenciária de combate à fraude é elogiável e merece todos os aplausos, pois, além de coibir crimes praticados contra o INSS e evitar pagamentos indevidos, ajuda a melhorar as contas da previdência social, direcionando-se os recursos existentes para quem realmente necessita e faz jus.

No que pertine à frequência do tema previdenciário nas demandas judiciais no Brasil, dos cinco assuntos mais presentes na Justiça Federal de 2º grau em 2017 todos estão relacionados ao direito previdenciário¹⁴: 1º auxílio-doença (129.913 - 1,37%); 2º pedidos genéricos relativos a benefícios em espécie (70.128 - 0,74%); 3º aposentadoria por invalidez (69.909 - 0,74%); 4º aposentadoria por tempo de contribuição (62.819 - 0,66%); 5º aposentadoria por idade (56.317 - 0,59%).

Em 2018, o impacto das demandas previdenciárias na judicialização suportada pela Justiça Federal de 2º Grau foi ainda maior, com um acréscimo de mais 22.957 processos relacionados ao auxílio-doença (aumento de 17,67% em relação a 2017), de mais 5.217 processos referentes à aposentadoria por invalidez (acrécimo de 7,46% em comparação com 2017), de mais 7.747 processos atinentes à aposentadoria por idade (incremento de 13,75% comparativamente a 2017).

Infere-se, pois, que o benefício de auxílio-doença (17,67%) foi o que mais aumentou em relação à quantidade de demandas na Justiça Federal de 2º Grau, sendo seguido pelos benefícios de aposentadoria por idade (13,75%) e por invalidez (7,46%), respectivamente, nessa elevação de processos que chegaram a essa Casa Revisional. Como se retratará aqui, as Turmas Recursais Federais e os Juizados Especiais Federais seguiram no mesmo caminho, com os temas previdenciários dominando amplamente as ações judiciais ali demandadas.

A transcendente litigiosidade das matérias previdenciárias –representando 48% das novas demandas submetidas à Justiça Federal¹⁵– além da reconhecida complexidade

12. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/noticias/categoria/combate-as-fraudes/> (acesso em 20.03.2020).

13. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/noticias/categoria/combate-as-fraudes/> (acesso em 20.03.2020).

14. Conselho Nacional de Justiça.: *Relatório Justiça em Números 2018*, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf> (acesso em 16.03.2020).

15. Conselho Nacional de Justiça, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c-071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf> (acesso em 16.03.2020).

nas relações entre segurado e INSS, acarretam um exercício jurisdicional do Estado nem sempre efetivo, obstando –não raras vezes– a entrega do bem jurídico buscado em juízo ao seu titular enquanto há vida.

Somente no ano de 2017 ingressaram 29,1 milhões de novos processos no Poder Judiciário e, como se constatará, a previdência social é parte significativa neste cenário. Desafortunadamente, no ano seguinte, em 2018, a judicialização das demandas previdenciárias foi ainda maior, atropetando-se o Poder Judiciário de conflitos que poderiam ser resolvidos pela própria autarquia previdenciária (INSS), aplicando-se a juridicidade, o método tópico-problemático de interpretação, acolhendo-se a realidade do tipo previdenciário rural aberto para o enquadramento do segurado especial e adotando-se formas alternativas de resolução de conflitos com fulcro no novo Código de Processo Civil (CPC/2015).

Com o fito de melhor se compreender todo esse complexo arcabouço da previdência social brasileira –mormente o relacionado à zona rural– também serão apresentados nessa disquisição os números alusivos aos benefícios previdenciários dirigidos às clientelas urbana e rural, a quantidade de benefícios por região do país, quais espécies de benefícios são concedidos em maior volume, o número de cessações, inclusive após a positiva política de combate às fraudes implementadas no ano de 2019, o grau de judicialização das demandas previdenciárias por espécie de benefícios e a importância da previdência rural para as economias municipais, dentre outros dados não menos relevantes.

II. UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE OS NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Para se compreender melhor o cenário da previdência social rural no Brasil, a partir desse momento serão analisados alguns dados relativos aos benefícios previdenciários concedidos por espécie, por gênero e por região; os graus de judicialização; a quantidade e as causas das cessações dos benefícios previdenciários por todo o país, com foco especial na política antifraude adotada a partir de 2019.

Em 2017, a população residente no Brasil era de 207.087.567 de pessoas, sendo 177.637.260 residentes na zona urbana e 29.450.307 na zona rural. A população economicamente ativa naquele ano perfazia 104.565.968 de habitantes, estando 91.449.227 ocupados e 13.116.741 desocupados¹⁶.

Percebe-se, desde logo, o elevado nível de desempregados no país, quadro agravado pela informalidade que se alastra no mercado de trabalho brasileiro, trazendo sérias consequências para os cofres da previdência social, pois quem se situa no mercado informal, em regra, não contribui.

Em 2019, houve um incremento nos postos de trabalho, saindo de um contexto de 91.449.227 cidadãos ocupados em 2017 para 93,6 milhões em 2019, e obteve-se

16. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 16.03.2020).

uma redução da taxa de desemprego, caindo de cerca de 13% em 2017 para 11,8% no trimestre finalizado em agosto de 2019. Contudo, tais avanços nesses indicadores têm sido alavancados pelo crescimento da informalidade no mercado de trabalho, o que não é bom para os cidadãos, pois ficam sem a cobertura previdenciária ao não contribuírem, e tampouco para o caixa da previdência social, em virtude da redução nas contribuições¹⁷.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua (Pnad-C)¹⁸, divulgada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), os que trabalharam na informalidade, em 2019, alcançaram a marca recorde de 41,4% de toda a população ocupada no país, sendo esse o maior nível desde que o indicador passou a ser aferido em 2016.

Para se ter uma noção mais clara da situação, dos 684 mil novos postos de trabalho criados no trimestre que se encerrou em agosto de 2019, 87,1% foram postos de trabalho informais, isto é, trabalhos sem carteira assinada, por conta própria (vendedores ambulantes, feirantes, lavadores de carros, camelôs, etc.) e aqueles sem remuneração (ajudando em um negócio familiar sem receber salário, etc.)¹⁹.

De acordo com os dados do IBGE, os trabalhadores sem registro em carteira chegaram a 11,8 milhões de pessoas em agosto de 2019 e aqueles que trabalharam por conta própria totalizaram 24,3 milhões, sendo os maiores índices obtidos pelos aludidos indicadores desde o início da série histórica da Pnad-C, inaugurada há 8 anos, em 2012²⁰.

Consoante afirma o IBGE, existe uma dinâmica de queda da quantidade de trabalhadores que contribuem para a previdência social desde o início de 2019. No trimestre finalizado em agosto daquele ano, foi de 62,4% o percentual de trabalhadores que contribuíram para o INSS²¹, ou seja, de cada 10 postos de trabalho ativos apenas 6 contribuem.

Só para se ter uma ideia, em 2017 eram 6.207.974 de trabalhadores domésticos no Brasil, porém somente 1.869.172, menos de um terço, tinham as suas Carteiras de Trabalho assinadas, enquanto 4.338.802 trabalhavam como empregados domésticos sem registro, sem carteira assinada, sem contribuição previdenciária, o que, como já salientado, acarreta impactos negativos nas contas da previdência social²².

Esse quadro de informalidade traz sérias repercussões para previdência social rural, pois, além da ausência de contribuições, o que acentua o problema do tão

17. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge> (acesso em 16.03.2020).

18. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge> (acesso em 16.03.2020).

19. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge> (acesso em 16.03.2020).

20. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge> (acesso em 16.03.2020).

21. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge> (acesso em 16.03.2020).

22. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 16.03.2020).

anunciado déficit da previdência, tais trabalhadores, na informalidade, ficam sem registros no CNIS e, quando chegam na idade de 55 anos (as mulheres) e de 60 anos (os homens), não raras vezes buscam se aposentar –porquanto recebem terras de herança ou compram essas terras com o dinheiro obtido no trabalho informal– como se trabalhadores rurais fossem, utilizando o documento dessas terras para obter o benefício, conforme verificado em pesquisa empírica, o que também agrava o déficit, além de colocar o sistema previdenciário nacional de cabeça para baixo.

A. Benefícios previdenciários/assistenciais por clientela

Não obstante as regras para obtenção do benefício rural possuam caráter universal, o programa termina beneficiando, ainda que não intencionalmente, a população mais pobre. Dessa maneira, a previdência rural torna-se um programa barato e eficiente no combate à pobreza, levando-se em conta seu tamanho e os riscos sociais que suporta²³.

Em 2017, a Previdência Social implementou cerca de 5,0 milhões de benefícios, sendo 89,06% previdenciários, 6,52% assistenciais e 4,42% acidentários. Os benefícios concedidos aos segurados urbanos totalizaram 82,16% e os concedidos aos segurados rurais chegaram a 17,84% do total. Os benefícios mais concedidos no geral foram: 1) auxílio-doença (39,8%,); 2) aposentadoria por idade (14,39%); 3) salário-maternidade (12,63%)²⁴.

No mesmo ano, 99,01% dos benefícios deferidos aos segurados rurais tinham valor de até um piso previdenciário, enquanto que os benefícios dos segurados urbanos dessa faixa (até um piso previdenciário) representaram 43,86% do total. O valor médio dos benefícios urbanos, em 2017, foi 55,87% superior ao dos benefícios rurais, ficando, respectivamente, em R\$ 1.463,48 e R\$ 938,94. A espécie de benefício que obteve o maior valor médio (R\$ 2.326,58) foi a aposentadoria por tempo de contribuição²⁵.

Em relação ao número de benefícios previdenciários concedidos por clientela entre o período de 2006 a 2019 tem-se notado um pequeno, mas contínuo, aumento do benefícios dirigidos à clientela urbana e uma diminuição significativa (mais de 20% em 14 anos) dos benefícios destinados à clientela rural.

Em 2006, foram concedidos 3.221.479 benefícios à clientela urbana e 1.017.337 à rural. Em 2014, 4.214.863 foram destinados à clientela urbana e 996.167 à rural. Em 2018, os urbanos tiveram 4.268.557 concessões e os trabalhadores rurais 855.220. Em 2019, 4.414.384 foram deferidos aos trabalhadores da zona urbana e 775.855 aos da zona rural²⁶.

23. Schwarzer, H.: *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*, IPEA, Brasília, 2000 (Texto para Discussão, n. 729).

24. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02-2020).

25. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

26. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

Em uma perspectiva mais crítica, ao se analisar a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) dos anos de 1992, 2002 e 2018, observa-se que os benefícios não contributivos²⁷, dentre os quais se enquadram os benefícios previdenciários/assistenciais pagos para a população idosa rural, diminuíram a pobreza na população do campo, verificando-se que o percentual de famílias com renda familiar *per capita* inferior à linha de pobreza sofreu uma redução nos períodos analisados²⁸, sendo considerada inserida em tal linha uma pessoa com renda domiciliar *per capita* menor do que meio salário mínimo²⁹.

Conforme afirmam Delgado e Cardoso Júnior³⁰, em pesquisa empírica feita nas regiões Sul e Nordeste, em 1998, notou-se que o benefício previdenciário teve um peso substancial na formação da renda dos domicílios rurais mês a mês. Na região Sul, essa receita oriunda da previdência social, foi responsável por 41,5%, em média, da totalidade da renda domiciliar, sendo que na região Nordeste esse valor chegou a 70,8%, o que demonstra a vital importância dos benefícios rurais, máxime para os nordestinos.

Na mesma toada, Valadares e Galiza, interpretando dados da PNAD, notaram que, em 1993, o benefício previdenciário rural correspondia a, no mínimo, 50% da renda familiar total para 61,85% das famílias que tinham entre suas rendas esse benefício. Além disso, a proporção de famílias que ostentava essa condição aumentou para 62,94%, em 2004, e para 70,68%, em 2014. Ademais, também foram percebidos impactos positivos em outras vertentes, tais como a melhoria nas habitações, a elevação da taxa de escolarização das crianças e a diminuição do trabalho na infância³¹.

Segundo esses autores, outro papel que os benefícios da previdência rural exercem, além do seguro social, é o de possibilitar a produção agrícola familiar e agir como uma espécie de seguro agrícola. Na região Sul, o benefício previdenciário era empregado para manter e custear as atividades rurais em 45% dos domicílios, sendo essa proporção de 37% na região Nordeste. Ainda segundo os dados colhidos por Valadares e Galiza, em torno de 52% dos aposentados rurais homens da região Sul, e cerca de 45% dos aposentados rurais do sexo masculino da região Nordeste, maiores de 60 anos, permaneciam ativos, apesar de formalmente aposentados. Para as mulheres do campo acima de 55 anos que permaneciam na ativa, mesmo formalmente aposentadas, os percentuais coletados foram de 26%, na região Sul, e de 23%, na região Nordeste³².

27. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/81c9b2749a7b8e5b-67f9a7361f839a3d.pdf (acesso em 21.03.2020).

28. Beltrão, K. I.; Camarano, A. A.; Mello, J. L. E.: *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural*, IPEA, Rio de Janeiro, 2005 (Texto para Discussão, n. 1066).

29. Delgado, G. C. y Cardoso Júnior, J. C.: "O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização", em Camarano, A. A. (ed.): *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?*, IPEA, Rio de Janeiro, 2004.

30. *Ibid.*

31. Valadares, A. A. y Galiza, M.: *Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*, IPEA, Brasília, 2016 (Nota Técnica, n. 25).

32. Delgado, G. C. y Cardoso Júnior, J. C.: "O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização", *op. cit.*

A redistribuição de renda e a dinamização das economias locais é outro importante impacto socioeconômico ocasionado pelos benefícios previdenciários rurais³³. Essa redistribuição de renda decorre do cenário do sistema previdenciário, que tem o condão de colocar quem financia o sistema em uma região e quem recebe os benefícios previdenciários em outra, além da própria heterogeneidade regional brasileira³⁴.

Do ponto de vista municipal, a previdência rural pode ser compreendida como um instrumento parafiscal de transferência de renda, que atuaria paralelamente com outros sistemas tradicionais de transferência de renda, a exemplo do FPM (Fundo de Participação de Municípios), que reparte entre os municípios uma parcela da receita da União³⁵.

Em pesquisa realizada no Pará, Schwarzer identificou que, em aproximadamente 40% dos 103 municípios analisados, os recursos pagos pela previdência rural representavam um montante superior ao recebido com transferências tributárias estaduais e federais, feitas via cota-parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios)³⁶.

B. Benefícios previdenciários por gênero

O sistema previdenciário que precedeu a Carta Política de 1988 possivelmente tenha sido o principal agente de exclusão das trabalhadoras rurais, além da discriminação histórico-cultural do trabalho feminino no país³⁷. Contudo, a partir dela, houve uma verdadeira metamorfose no que se refere aos direitos das mulheres que laboram pelos campos brasileiros³⁸, passando as camponesas a ter participação de destaque na titularidade dos benefícios rurais³⁹.

No ano de 2017, 56,97% dos benefícios foram deferidos a pessoas do sexo feminino, sendo que na região urbana esta presença foi de 54,96%. No âmbito do campo, a diferença em favor das mulheres foi ainda maior do que no cenário urbano (65,90%), quer dizer, as trabalhadoras da zona rural tiveram quase o dobro de concessões comparativamente aos homens (34,10%) naquele ano⁴⁰.

Foram as camponesas que também lideraram, em 2015, a quantidade de benefícios rurais concedidos naquele ano, com 526.064 implantações contra 272.210 para os homens. Em 2016, o cenário se repetiu, com a concessão de 307.456 benefícios rurais para os homens e de 579.841 para as mulheres. No mesmo sentido, em 2017, as mulheres também dominaram amplamente o número de concessões de benefícios

33. Valadares, A. A. y Galiza, M.: *Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*, op. cit.

34. Schwarzer, H.: *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*, op. cit.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. Médici, A. C.; Beltrão, K. I.; Oliveira, F. E. B.: *Mulher e previdência social*, op. cit.

38. Maccalóz, S. M. P.; Melo, H. P.: *A reforma da previdência e a condição feminina*, op. cit.

39. Melo, H. P.: *O trabalho feminino no mundo rural*, op. cit.

40. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

rurais, obtendo 584.500 implantações, enquanto os homens tiveram 306.635 benefícios implantados⁴¹.

Nota-se, portanto, que, no âmbito rural, as mulheres lideraram com folga a quantidade de benefícios recebidos. Para cada dez benefícios concedidos para os trabalhadores rurais entre o período de 2015 e 2017, quase sete ficaram com as mulheres.

Entretanto, no ambiente urbano, em 2017, foi patente a desigualdade entre homens e mulheres no que se refere aos valores recebidos. A média de valores dos benefícios urbanos deferidos aos homens (R\$ 1.634,25) é 23,39% superior àquela deferida às mulheres (R\$ 1.324,49). Na zona rural, a diferença foi quase nula (R\$ 940,96 para homens e R\$ 937,87 para mulheres), isso porque quase todos recebem no piso previdenciário⁴².

Levando-se em consideração que o valor dos benefícios urbanos baseia-se no salário de contribuição, resta claro que o mercado de trabalho no espaço urbano ainda é fortemente dominado pelos homens, máxime em relação aos salários recebidos. Na zona rural essa diferença não existe justamente porque homens e mulheres, quase que na totalidade, recebem o piso da previdência.

Para se aumentar a renda dos trabalhadores do campo, as áreas rurais devem experimentar a integração mercantil de suas tarefas, fortalecendo-se tanto o agronegócio quanto, primordialmente, a agricultura familiar⁴³.

C. Benefícios previdenciários rurais por espécie

Vários autores vêm discutindo há décadas a questão da melhora do bem-estar social e/ou distribuição de renda por meio dos benefícios previdenciários e/ou assistenciais destinados ao trabalhador rural⁴⁴. Dentre tais benefícios, foi a aposentadoria por idade que mais causou impacto na qualidade de vida da população que reside na zona rural⁴⁵. Os mais velhos, que se encontravam na condição de dependentes por causa da inatividade, tornaram-se participantes da renda familiar, o que propiciou uma melhora no bem-estar tanto do idoso como dos seus familiares⁴⁶.

Observando-se os números mais recentes, pode-se ter uma consciência melhor do que vem se passando na previdência social brasileira, particularmente, neste tópico, no que concerne às espécies de benefícios mais concedidas e que, por conseguinte, causam maior impacto social e econômico no ambiente rural brasileiro.

Em 2017, existiam 9.553.127 benefícios rurais ativos. Com 6.409.049 de benefícios ativos, a aposentadoria por idade rural foi, de longe, o benefício mais presente

41. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).
42. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).
43. Kageyama, A. A.: *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*, Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2008.
44. Fausto Neto, A. M. Q.: *Família operária e a reprodução da força de trabalho*, Vozes, Petrópolis, 1982, p. 187.
45. Delgado, G. C. y Cardoso Júnior, J. C.: "O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização", *op. cit.*, p. 28.
46. Delgado, G. C. y Schwarzer, H.: "Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil", em Delgado, G. C. (org.): *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, IPEA, Brasília, 2000, pp. 23-41.

no meio rural, sendo seguida de pensão por morte (2.366.215), aposentadoria por invalidez (462.761), auxílio-doença (174.947), auxílio-acidente (16.846) e salário maternidade (8.289)⁴⁷.

Considerando que as aposentadorias por idade na zona rural ativas corresponderam, em 2017, a mais de dois terços (2/3) dos benefícios rurais, qualquer alteração na idade mínima para a aposentadoria dos homens e mulheres do campo, como recentemente tentado na reforma da previdência aprovada em 2019 (Emenda Constitucional nº 103/2019), ocasionará um enorme impacto negativo na renda das famílias camponesas, na economia dos municípios, no crescimento do PIB, no combate à pobreza, dentre outros tantos efeitos nefastos.

No que concerne às aposentadorias rurais, em 2017, foram contabilizadas 6.894.517 aposentadorias ativas, sendo 22.707 por tempo de contribuição, 6.409.049 por idade e 462.761 por invalidez. O Nordeste foi a região com a maior quantidade de aposentadorias rurais ativas, totalizando 3.448.346 benefícios dessa espécie, e a Bahia foi o estado com o maior número de aposentadorias rurais ativas, totalizando 876.181 aposentadorias dessa espécie, sendo 338 por tempo de contribuição, 834.561 por idade e 41.282 por invalidez⁴⁸.

Apesar das mulheres dominarem a titularidade dos benefícios rurais de um modo geral, no que tange especificamente à aposentadoria por invalidez, em 2017, elas foram minoria. Das 462.761 aposentadorias por invalidez ativas, 296.118 foram titularizadas por homens e 162.316 por mulheres. Fenômeno similar ocorreu na zona urbana⁴⁹.

No que pertine à aposentadoria por idade rural, em 2017, dos 6.409.049 benefícios dessa espécie concedidos, 2.503.032 foram titularizados por homens, 3.894.175 por mulheres e 11.842 tiveram sexo ignorado⁵⁰. No que se refere à pensão por morte, de um total de 2.366.215 de pensões por morte rurais ativas no país, 481.744 são recebidas por homens e 1.876.854 por mulheres, ou seja, para cada homem do campo que recebeu um benefício de pensão por morte existiram quase quatro mulheres camponesas recebendo a mesma espécie de benefício⁵¹.

Tais dados parecem retratar um cenário machista que ainda teima em persistir na sociedade brasileira. A mulher, acertadamente, busca o seu benefício de pensão por morte quando o marido/companheiro falece, mas muitos homens, por questões culturais, não procuram recebê-lo, deixando para o Estado um direito que é seu. Aliás, recorde-se, até 1991, o marido somente poderia receber a pensão por morte da esposa caso fosse inválido. Foi apenas com a Lei nº 8.213/91 que se possibilitou a concessão do aludido benefício para o cônjuge do sexo masculino independentemente de estar válido ou inválido.

47. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 16.03.2020). Acesso em 24.02.2020.

48. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

49. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

50. A existência de dependentes com sexo ignorado é decorrente da ausência, até abril de 1992, da variável sexo para a clientela rural.

51. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

Em relação aos auxílios na zona rural, estavam ativos, em 2017, 174.947 auxílios-doença, 4.079 auxílios-reclusão e 16.846 auxílios-acidente. 58% de todos os auxílios rurais concedidos no Brasil, em 2017, estiveram na região Nordeste (primeiro lugar); 16,4% na região Sul (segundo lugar); 12,5% na região Norte (terceiro lugar), 10,2% na região Sudeste (quarto lugar) e 2,9% na região centro-oeste (quinto lugar)⁵².

Em relação ao sexo do titular dos auxílios-doença recebidos no âmbito rural, em 2017, dos 174.947 auxílios pagos pela previdência social 96.052 foram para homens e 78.894 para mulheres. O mesmo fenômeno ocorreu na zona urbana. Dos 1.037.618 de auxílios-doença urbanos ativos, 574.890 foram titularizados por homens e 462.728 por mulheres⁵³.

Inferre-se dos dados acima que as mulheres, não obstante dominarem a titularidade de benefícios na zona rural, com quase o dobro de benefícios rurais em relação aos homens, no que concerne à incapacidade temporária (auxílio-doença) ou permanente (aposentadoria por invalidez), elas foram a minoria, o que leva à conclusão de que as mulheres do campo apresentaram menos problemas de saúde do que os homens.

O mesmo fenômeno ocorreu também na zona urbana, o que ratifica, pelo menos no cenário da previdência social, que as mulheres, sejam elas urbanas ou da zona rural, estão em melhores condições de higiene para o trabalho do que os homens.

No tocante a auxílios-acidente, tem-se um episódio também intrigante. Não obstante o Nordeste deter, em 2017, o maior número de benefícios rurais ativos, é a região Sul (37,6%) que possui a maior quantidade de concessões de auxílios-acidente rurais no país, sendo seguida pelo Nordeste (25,5%) e pelo Sudeste (23,4%)⁵⁴.

O Brasil ocupa a verecunda quarta colocação no ranking dos países que mais registraram acidentes de trabalho no planeta, ficando atrás somente de três países asiáticos, quais sejam: Índia, China e Indonésia. Em relação às unidades da Federação, São Paulo foi o estado que mais acidentes de trabalho registrou (35% do total - urbanos e rurais), seguido de Minas Gerais (10% do total - urbanos e rurais) e dos três estados do Sul (Rio Grande do Sul: 8 % do total - urbanos e rurais; Paraná: 8% do total - urbanos e rurais; Santa Catarina: 7% do total - urbanos e rurais)⁵⁵.

No que diz respeito ao salário-maternidade, dos 79.677 benefícios dessa espécie pagos pelo INSS em 2017, 71.388 foram urbanos e 8.289 rurais. Além disso, 233.449 salários-maternidade foram pagos diretamente pelas empresas. Os salários-maternidade são tão concentrados na zona urbana que em nenhum Estado da Federação, naquele ano, essa espécie de benefício foi mais concedida na zona rural do que na urbana⁵⁶.

Em referência à aposentadoria por invalidez acidentária rural, decorrente de acidente de trabalho no campo, dos 13.116 benefícios dessa espécie ativos –em 2017– 10.364 estavam sendo titularizados por homens, 2.661 por mulheres e 91 por sexo ignorado. Já em relação à pensão por morte acidentária rural, de um total de 3.809

52. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

53. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

54. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

55. Disponível em <https://smartlabbr.org/sst/localidade/0> (acesso em 14.03.2020).

56. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

benefícios 147 são recebidos por homens, 3.646 por mulheres e 16 por pessoa de sexo ignorado⁵⁷.

Por sua vez, em relação ao auxílio-doença acidentário rural, dos 5.383 ativos – em 2017– 3.684 eram titularizados por homens e 1.699 por mulheres. Já os auxílios-acidente rurais ativos totalizaram –em 2017– 8.017 benefícios, sendo 7.000 recebidos por homens, 1.014 por mulheres e 3 por indivíduo de sexo ignorado⁵⁸.

Esses dados revelam que, além das mulheres da zona rural parecerem mais saudáveis do que os homens do campo –pois, como visto, recebem menos auxílios-doença e aposentadorias por invalidez do que eles – elas se acidentam menos na atividade rural, o que é bastante compreensível porque, ordinariamente, cabe ao lavrador o serviço mais pesado, com o uso de enxada, enxadeta, facão, foice, dentre outras ferramentas de trabalho com maior potencial de causar acidentes.

Relativamente aos benefícios assistenciais, das 57.909 rendas mensais vitalícias rurais –em 2017– 49.631 foram concedidas por causa da invalidez e 8.278 em virtude da idade. Das oriundas do estado de invalidez, 19.142 foram recebidas por homens, 27.757 por mulheres e 2.732 por pessoa de sexo ignorado. Por seu turno, das 8.278 advindas da idade, 953 são recebidas por homens, 6.713 por mulheres e 612 por indivíduo de sexo ignorado⁵⁹.

D. Benefícios previdenciários por região

Em relação à quantidade de benefícios ativos, em 2017, segundo as regiões do país, tem-se que, na região Norte, existiam 970.083 na zona urbana e 873.557 na rural; no Nordeste, 4.706.651 no meio urbano e 4.695.260 no rural; no Sudeste, 13.209.578 no espaço urbano e 1.847.265 no rural; no Sul, 4.470.536 no setor urbano e 1.549.468 no rural; no Centro-oeste, 1.384.535 no ambiente urbano e 587.577 no rural⁶⁰.

Percebe-se com esses números que, nas regiões Norte e Nordeste, em 2017, os benefícios rurais rivalizaram com os benefícios urbanos, dividindo-se praticamente na metade os benefícios urbanos e rurais. Nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, todavia, os benefícios urbanos preponderaram vastamente, sendo praticamente o triplo dos benefícios deferidos ao rurais.

Desse modo, ratifica-se a compreensão de que a supressão ou a redução dos benefícios previdenciários rurais afetarão muito mais as populações e as economias das regiões Nordeste e Norte, justamente as duas regiões mais pobres economicamente do país, do que as regiões mais desenvolvidas da nação: Sul e Sudeste.

Em algumas unidades da Federação, a previdência rural tem tamanha importância para a economia local que seus números superaram, em 2017, os da previdência urbana. Foi o caso de Rondônia e Tocantins, na região Norte; Maranhão, Paraíba, Ceará,

57. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

58. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

59. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

60. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

Piauí, no Nordeste. Em outros Estados, a quantidade de benefícios nas zonas urbana e rural foram praticamente igual (diferença inferior a 5%): Acre, Roraima e Pará, na região Norte; Rio Grande do Norte e Bahia, no Nordeste⁶¹.

Para que se tenha uma percepção mais clara da importância da previdência rural, mormente para as populações do Norte e Nordeste do Brasil, os benefícios rurais, em 2017, ficaram assim repartidos: Nordeste (49,1%); Sudeste (19,3%); Norte (9,1%); Sul (16,2%) e Centro-Oeste (6,2%). Assim, embora a região Sudeste possua uma população muito superior a do Nordeste (quase o dobro), este conseguiu se colocar, naquele ano, na primeira colocação quando se trata de benefícios rurais ativos, titularizando mais do dobro em relação ao segundo colocado (Sudeste)⁶².

Por seu turno, os benefícios urbanos, em 2017, assim distribuíram-se: 53,4% no Sudeste; 3,9% no Norte; 19,0% no Nordeste; 18,1% no Sul e 5,6% no Centro-Oeste. Infere-se, desse modo, que mais da metade dos benefícios previdenciários urbanos ativos no país, em 2017, pertenceram aos quatro Estados da região Sudeste, ficando menos da metade deles para as outras quatro regiões do Brasil e seus 22 (vinte e dois) estados⁶³.

Dois anos antes, em 2015, uma considerável parte do valor concernente aos benefícios previdenciários urbanos concedidos também havia se concentrado na região Sudeste, enquanto os benefícios previdenciários rurais concentraram-se fundamentalmente no Nordeste, onde grande número de trabalhadores rurais exerce atividades em regime de economia de agricultura familiar⁶⁴.

Em torno de metade dos indivíduos ocupados no Nordeste participa da agricultura familiar⁶⁵. Além disso, a região Nordeste apresenta uma agricultura menos homogênea⁶⁶, concentrando significativa parte da pobreza rural brasileira, ainda que existam também setores modernos nessa região, a exemplo das áreas próximas à Barreiras-BA e Luís Eduardo Magalhães-BA.

Coletando dados ainda mais recentes, para confrontá-los com os dos anos anteriores, verificou-se que, no que diz respeito à participação dos benefícios rurais no total das concessões por unidades da Federação, em 2019, o Distrito Federal foi a unidade da Federação com menor participação dos benefícios rurais (1,74%), sendo seguido por São Paulo (5,27%) e Rio de Janeiro (5,40%). Por sua vez, Bahia (44,57%), Piauí (49,53%), Maranhão (49,93%) e Amapá (54,04%) foram os que tiveram maior participação dos benefícios rurais⁶⁷.

Na região Norte, em dezembro de 2019, 62,07% do total de benefícios previdenciários concedidos foram destinados à clientela rural, destacando-se os Estados

61. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

62. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

63. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf> (acesso em 24.02.2020).

64. Maranhão, R. L. A. y Vieira Filho, J. E. R.: *Previdência rural no Brasil*, IPEA, Brasília, 2018 (texto para discussão 2404).

65. Buainain, A. M.: *Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate*, IICA, Brasília, 2006.

66. Vieira Filho, J. E. R. y Fishlow, A.: *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*, IPEA, Brasília, 2017.

67. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

de Tocantins (69,91%), Acre (67,58%) e Rondônia (67,51%) como os detentores dos maiores percentuais de benefícios rurais daquela região⁶⁸.

Na região Nordeste, em dezembro de 2019, 59,54% do total de benefícios previdenciários foram destinados à clientela rural, destacando-se os Estados do Maranhão (80,65%), Piauí (72,66%), Ceará (62,20%) e Bahia (57,47%) como os possuidores dos maiores percentuais de benefícios rurais nordestinos implantados naquele mês⁶⁹.

Esses dados mais recentes ratificam, de maneira cabal, a importância da previdência social rural para os estados do Norte e do Nordeste brasileiros, sinalizando, categoricamente, que atacar a previdência rural, aumentando, *verbi gratia*, a idade para a aposentadoria dos homens e das mulheres do campo, é fomentar o aumento da desigualdade social e econômica que assola essas regiões mais carentes do país.

Estabelecendo uma comparação, na região Sudeste, em dezembro de 2019, apenas 12,98% do total de benefícios previdenciários foram destinados à clientela rural, destacando-se os Estados do Rio de Janeiro (2,68%) e São Paulo (7,25%) como os detentores dos menores percentuais de benefícios rurais da região mais rica do país, o que consolida o entendimento de que eventuais alterações supressivas ou restritivas na previdência rural impactarão muito mais fortemente os estados do Norte e do Nordeste do que esses dois estados do Sudeste⁷⁰.

Já na região Sul, em dezembro de 2019, 26,56% do total de benefícios previdenciários foram dirigidos à clientela rural, destacando-se o estado do Paraná (31,50%) como o detentor do maior percentual de benefícios rurais. Por sua vez, no Centro-oeste, em dezembro de 2019, 35,31% do total de benefícios previdenciários foram destinados à clientela rural, notabilizando-se os estados do Mato Grosso (49,40%) e Goiás (37,37%) como os que registraram os maiores percentuais de benefícios rurais na aludida região naquele mês⁷¹.

As 4(quatro) unidades da Federação que possuíam, em dezembro de 2019, os menores percentuais de benefícios rurais em relação ao total de benefícios foram: 1º) Rio de Janeiro (2,68%); 2º) São Paulo (7,25%); Distrito Federal (18,99%) e Santa Catarina (22,54%)⁷².

Por outro lado, as 4(quatro) unidades da Federação que possuíam, em dezembro de 2019, os maiores percentuais de benefícios rurais em relação ao total de benefícios foram: 1º) Maranhão (80,65%); 2º) Piauí (72,66%); Tocantins (69,91%) e Acre (67,58%). A Bahia ficou na décima posição com 57,47% de benefícios rurais⁷³.

Deduz-se, assim, que, não obstante a quantidade absoluta de benefícios previdenciários rurais estar sofrendo um processo de declínio no Brasil (redução de mais de 20% entre 2006 e 2019), a participação das regiões Norte e Nordeste na titularidade desses benefícios vem crescendo ano a ano, daí a importância econômica e social

68. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

69. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

70. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

71. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

72. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

73. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

para essas duas regiões, em especial, de qualquer alteração na previdência rural, pois quaisquer ataques aos direitos previdenciários dos trabalhadores da zona rural afetarão muito mais gravemente os estados do Norte e do Nordeste do que o Distrito Federal e estados do Sudeste, tais como Rio de Janeiro e São Paulo, *exempli gratia*.

Um dos grandes desafios para uma reforma efetiva e adequada na previdência rural encontra-se na heterogeneidade socioeconômica da população rural brasileira⁷⁴. Essa heterogeneidade se traduz em dispersão dos níveis de produtividade⁷⁵, bem como das relações de trabalho e remuneração⁷⁶.

O planejamento e o desenvolvimento regional devem ser alcançados para a elaboração de políticas de inclusão produtiva e de capacitação técnica dos agentes, com o fito de reduzir as disparidades regionais⁷⁷.

III. DO ELEVADO NÍVEL DE JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS

Em dezembro de 2019, foram concedidas 67.781 aposentadorias por idade em todo o Brasil, sendo 44.885 destinadas à clientela urbana (42.052 deferidas administrativamente, 1.455 judicialmente e 1.378 de outras formas) e 22.896 à rural (17.310 deferidas administrativamente, 5.209 judicialmente e 377 de outras formas)⁷⁸.

Para se ter uma noção de como os benefícios rurais são judicializados, em dezembro de 2019, o grau de judicialização, no que tange à aposentadoria por idade rural, correspondeu a 22,8% do total, enquanto a judicialização desse benefício por requerimento urbano representou apenas 3,2% do total, ou seja, no que se refere à aposentadoria por idade, judicializa-se sete vezes mais os benefícios rurais do que os urbanos⁷⁹.

Na mesma toada, foram concedidas, em dezembro de 2019, 10.049 aposentadorias por invalidez em todo o país, sendo 8.699 destinadas à clientela urbana (3.714 deferidas administrativamente, 4.966 judicialmente e 19 de outras formas) e 1.350 à rural (507 deferidas administrativamente, 842 judicialmente e 1 de outra forma)⁸⁰.

Para que se tenha uma melhor percepção de como os benefícios de aposentadoria por invalidez estão sendo judicializados, o grau de judicialização, no que tange à aposentadoria por invalidez urbana, correspondeu a 57,1% do total, isto é, no que se refere à aposentadoria por invalidez, concede-se, judicialmente, mais da metade dos

74. Buainain, A. M. y Dedecca, C. S.: "Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola", em Gasques, J. G.; Vieira Filho, J. E. R.; Navarro, Z.: *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, IPEA, Brasília, 2010.

75. Vieira Filho, J. E. R.; Santos, G. R. y Fornazier, A.: *Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural*, CEPAL; IPEA, Brasília, 2013 (texto para discussão n. 54).

76. Vieira Filho, J. E. R. y Fornazier, A.: "Productividad agropecuaria: reducción de la brecha productiva entre el Brasil y los Estados Unidos de América", *Revista de la Cepal*, núm. 118, 2016, pp. 215-233.

77. Vieira Filho, J. E. R. y Fishlow, A.: *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*, *op. cit.*

78. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

79. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

80. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

benefícios. Na mesma trilha, a aposentadoria por invalidez acidentária teve uma judicialização de 50,7% em relação às concessões urbanas e de 50,0% às rurais⁸¹.

Seguindo o mesmo caminho, em dezembro de 2019, 23.933 pensões por morte foram concedidas, sendo 17.003 destinadas à clientela urbana (15.110 deferidas administrativamente, 1.790 judicialmente e 103 de outras formas) e 6.930 à rural (5.766 deferidas administrativamente, 1.139 judicialmente e 25 de outras formas).

O grau de judicialização, portanto, no que tange à pensão por morte urbana, correspondeu a 10,5 % do total, enquanto a judicialização desse benefício por requerimento rural representou 16,4% do total⁸².

E o benefício de auxílio-doença seguiu a mesma trajetória. Em dezembro de 2019, 145.506 auxílios-doença foram concedidos, sendo 133.902 destinados à clientela urbana (81.020 deferidos administrativamente, 8.965 judicialmente e 43.917 de outras formas) e 11.604 à rural (6.243 outorgados administrativamente, 1.696 judicialmente e 3.665 de outras formas).

O nível de judicialização, por conseguinte, no que toca ao auxílio-doença urbano, correspondeu a 6,7 % do total, enquanto a judicialização desse benefício por requerimento rural representou 14,6% da totalidade, isto é, a judicialização rural foi mais do dobro superior à urbana⁸³.

No que pertine ao auxílio-acidente, no último mês de 2019, foram concedidos 1.107 benefícios, sendo 913 à clientela urbana (277 deferidas administrativamente, 633 judicialmente e 3 de outras formas) e 194 à rural (103 deferidas administrativamente, 90 judicialmente e 1 de outra forma). À vista disso, o grau de judicialização, no que está relacionado ao auxílio-acidente urbano, correspondeu a 69,3% do total de concessões, enquanto a judicialização desse benefício por requerimento rural representou 46,4% do total⁸⁴.

Em dezembro de 2019, foram concedidos 1.073 benefícios de auxílio-reclusão, sendo 1.020 à clientela urbana (605 deferidas administrativamente, 408 judicialmente e 7 de outras formas) e 53 à rural (43 deferidas administrativamente e 10 judicialmente). O patamar de judicialização, desse modo, no que tange ao auxílio-reclusão, correspondeu a 40,0% do total de concessões, enquanto a judicialização desse benefício por requerimento rural representou 18,9% do total⁸⁵.

No que pertine ao salário-maternidade, foram concedidos 43.682 benefícios, sendo 29.270 à clientela urbana (25.236 deferidas administrativamente, 295 judicialmente e 3.739 de outras formas) e 14.412 à rural (13.216 deferidas administrativamente, 1.132 judicialmente e 64 de outras formas). O grau de judicialização, dessa maneira, no que corresponde ao salário-maternidade urbano, correspondeu a 1,0% do total de concessões, enquanto a judicialização desse benefício por requerimento rural representou 7,9% do total⁸⁶.

81. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

82. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

83. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

84. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

85. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

86. Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Beps122019_trab_Final.pdf (acesso em 14.03.2020).

Os dados acima apresentados atestam de forma peremptória a gigantesca diferença entre a judicialização dos benefícios rurais e urbanos – com mais de 700% de judicialização da aposentadoria por idade rural em relação à urbana, mais do dobro de judicialização dos auxílios-doença rurais comparativamente aos urbanos, em torno de 10% a mais de judicialização de aposentadorias por invalidez rurais em comparação às urbanas e quase 800% a mais de judicialização dos salários-maternidade rurais relativamente aos urbanos.

Tais números exigem uma reflexão mais atenta do que vem se passando em relação à previdência social rural, especialmente no que concerne aos porquês de tamanha judicialização e os mecanismos adequados para mitigá-la.

A resolução das controvérsias pelo Poder Judiciário é uma ideia, quase uma convicção, que permeou toda a existência dos Estados modernos. Juntamente com a centralização do poder político existiu, simultaneamente, a instauração do monopólio jurisdicional, obstando o emprego de outras maneiras de resolver disputas⁸⁷.

E isso se torna ainda mais perceptível quando o tema está relacionado à previdência social. As controvérsias previdenciárias são tão relevantes e a judicialização é tão intensa que se lançou, muito recentemente, no dia 20 de agosto de 2019, uma Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social⁸⁸.

A iniciativa busca atribuir um tratamento adequado às ações judiciais que tratem de concessão ou revisão de benefícios previdenciários e assistenciais, as quais representam 48% das novas demandas submetidas à Justiça Federal, além de compor parcela importante do acervo processual já existente na Justiça Federal⁸⁹.

Contando com a participação de diversos órgãos –a exemplo do Conselho Nacional de Justiça, do INSS, do Ministério da Economia, do Conselho da Justiça Federal, da Defensoria Pública da União e da Advocacia-Geral da União– o programa visa provocar a colaboração, articulação e sistematização de soluções conjuntas para se enfrentar a enorme litigiosidade que envolve os assuntos previdenciários e parte de uma importante premissa: a desjudicialização da matéria previdenciária impõe ações coordenadas entre todos os envolvidos com a gestão e jurisdição acerca da matéria⁹⁰.

Para se ter uma ideia de como o tema previdenciário é recorrente nas demandas judiciais no Brasil, dos cinco assuntos mais presentes na Justiça Federal de 2º grau em 2017 todos estão relacionados ao direito previdenciário⁹¹: 1º) auxílio-doença (129.913 - 1,37%); 2º) pedidos genéricos relativos a benefícios em espécie (70.128 - 0,74%); 3º)

87. Mancuso, R. C.: *A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.

88. Conselho Nacional de Justiça, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c-071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf> (acesso em 16.03.2020).

89. Conselho Nacional de Justiça, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c-071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf> (acesso em 16.03.2020).

90. Conselho Nacional de Justiça, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c-071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf> (acesso em 16.03.2020).

91. Conselho Nacional De Justiça: *Relatório Justiça em Números 2018*, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf> (acesso em 16.03.2020).

aposentadoria por invalidez (69.909 - 0,74%); 4º aposentadoria por tempo de contribuição (62.819 - 0,66%); 5º aposentadoria por idade (56.317 - 0,59%).

No mesmo diapasão, e de forma ainda mais acentuada, os benefícios previdenciários lideraram os quatro primeiros postos de assuntos mais demandados na Justiça Federal de 2º Grau, em 2018, na seguinte ordem: 1º auxílio-doença com 152.870 (2,03%) processos; 2º aposentadoria por invalidez com 75.126 (1,00%) processos; 3º aposentadoria por tempo de contribuição com 64.459 (0,86%) processos e 4º aposentadoria por idade com 64.064 (0,85%) processos⁹².

Como se observa, no ano de 2018, o impacto das demandas previdenciárias na judicialização suportada pela Justiça Federal de 2º Grau foi ainda maior, com um acréscimo de mais 22.957 processos relacionados ao auxílio-doença (aumento de 17,67% em relação a 2017), de mais 5.217 processos referentes à aposentadoria por invalidez (acréscimo de 7,46% em comparação com 2017), de mais 7.747 processos atinentes à aposentadoria por idade (incremento de 13,75% comparativamente a 2017).

Inferre-se, pois, que o benefício de auxílio-doença (17,67%) foi o que mais aumentou em relação à quantidade de demandas na Justiça Federal de 2º Grau, sendo seguido pelos benefícios de aposentadoria por idade (13,75%) e por invalidez (7,46%), respectivamente, nessa elevação de processos que chegaram a essa Casa Revisional.

No que diz respeito às Turmas Recursais da Justiça Federal, em 2017, dos cinco assuntos mais demandados todos estão relacionados ao direito previdenciário⁹³: 1º auxílio-doença (77.270 - 6,38%); 2º aposentadoria por invalidez (57.421 - 4,74%); 3º aposentadoria por idade (34.413 - 2,84%); 4º benefício assistencial (30.839 - 2,55%); 5º aposentadoria por tempo de contribuição (22.133 - 1,83%).

Seguindo a mesma trilha, em 2018, dos cinco assuntos mais demandados na Turmas Recursais da Justiça Federal, quatro estão relacionados ao Direito Previdenciário, na seguinte ordem: 1º Direito Administrativo/Direito Público com 168.948 (8,97%) processos; 2º auxílio-doença com 100.496 (5,34%) processos; 3º aposentadoria por invalidez com 69.034 (3,67%) processos; 4º aposentadoria por idade com 34.890 (1,85%) processos e 5º benefício assistencial/LOAS com 34.668 (1,84%) processos⁹⁴.

Consoante se nota, no ano de 2018, as demandas previdenciárias/assistenciais impactaram a judicialização na Turmas Recursais da Justiça Federal de forma ainda mais intensa, com um acréscimo de mais 23.222 processos relacionados ao auxílio-doença (elevação de 30,05% em relação a 2017), de mais 11.613 processos referentes à aposentadoria por invalidez (acréscimo de 20,22% em comparação com 2017), de mais 477 processos atinentes à aposentadoria por idade (incremento, neste caso, insignificante - 0,003% - comparativamente a 2017), de mais 3.829 processos concernentes ao benefício assistencial/LOAS (alta de 12,41% relativamente a 2017).

92. Conselho Nacional De Justiça: *Relatório Justiça em Números 2019*, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf (acesso em 18.03.2020).

93. Conselho Nacional De Justiça *Relatório Justiça em Números 2018*, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf> (acesso em 21.10.2019).

94. Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2019*, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf (acesso em 18.03.2020).

Verifica-se, por conseguinte, que o benefício de auxílio-doença (30,05%) foi o que mais cresceu em relação à quantidade de demandas nas Turmas Recursais da Justiça Federal, sendo seguido pelos benefícios de aposentadoria por invalidez (20,22%) e assistencial/LOAS (12,41%), respectivamente, nessa elevação de processos que chegaram a essa Casa Revisora.

Nos Juizados Especiais Federais o quadro não se altera, pois quatro dos cinco assuntos mais abordados nos JEFs em 2017 estão também relacionados ao direito previdenciário⁹⁵: 1º auxílio-doença (394.972 - 4,85%); 2º aposentadoria por invalidez 259.449 (3,18%); 4º benefício assistencial (119.593 - 1,47%); 5º aposentadoria por idade (117.233 - 1,44%).

Trilhando o mesmo caminho, os Juizados Especiais Federais, em 2018, tiveram no Direito Previdenciário os seus cinco assuntos mais demandados, seguindo a seguinte ordem: 1º auxílio-doença com 520.669 (6,89%) processos; 2º aposentadoria por invalidez com 355.546 (4,70%) processos; 3º aposentadoria por idade com 120.871 (1,60%) processos; 4º benefício assistencial com 100.355 (1,33%) processos e 5º restabelecimento de benefícios previdenciários com 67.206 (0,89%) processos⁹⁶.

Conforme se percebe, as demandas previdenciárias/assistenciais impactaram a judicialização nos Juizados Especiais Federais de maneira ainda mais acentuada em 2018, com um acréscimo de mais 125.697 processos relacionados ao auxílio-doença (aumento de 31,82% em relação a 2017), de mais 96.097 processos referentes à aposentadoria por invalidez (acréscimo de 37,04% em comparação com 2017), de mais 3.638 processos atinentes à aposentadoria por idade (incremento de 3,10% comparativamente a 2017). Por outro lado, houve um decréscimo de 19.238 processos concernentes ao benefício assistencial/LOAS (queda de 16,08% relativamente a 2017).

Depreende-se, dessa forma, que o benefício de aposentadoria por invalidez (37,04%) foi o que mais cresceu em relação à quantidade de demandas nos Juizados Especiais Federais, sendo seguido pelos benefícios de auxílio-doença (31,82%) e aposentadoria por idade (3,10%), respectivamente. Na contramão do crescimento do números de processos, o benefício assistencial/LOAS (-16,08%), obteve uma redução do número de processos demandados nesses juizados.

Só no ano de 2017 ingressaram 29,1 milhões de novos processos no Poder Judiciário e, como visto, a previdência social, máxime a rural, é parte significativa neste cenário. Naquele ano, somente 12,1% dos processos foram resolvidos por meio da conciliação. Não obstante o CPC/2015 obrigar a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, salvo se todas as partes não a desejarem, a conciliação aumentou em somente 1% nos dois anos subsequentes à entrada em vigor do novo código⁹⁷.

95. Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2018*, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf> (acesso em 16.03.2020).

96. Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2019*, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf (acesso em 18.03.2020).

97. Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2018*, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf> (acesso em 16.03.2020).

E o pior, em 2018 o quadro foi ainda mais grave. Dos 5 assuntos mais demandados de uma forma geral na Justiça Federal, em 2018, três deles foram relativos a benefícios previdenciários: 1º auxílio-doença com 787.728 (1,90%) processos; 2º aposentadoria por invalidez com 512.416 (1,23%) processos e 3º aposentadoria por idade com 228.115 (0,55%) processos⁹⁸. Ademais, em 2018, apenas 11,5% foram solucionados por meio de conciliação⁹⁹.

A elevada litigiosidade das matérias previdenciárias – representando 48% das novas demandas submetidas à Justiça Federal¹⁰⁰ – além da reconhecida complexidade nas relações entre segurado e INSS, acarretam um exercício jurisdicional do Estado nem sempre efetivo, obstando – não raras vezes – a entrega do bem jurídico buscado em juízo ao seu titular.

IV. MECANISMOS PARA MITIGAR O ELEVADO GRAU DE JUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

O Direito é dinâmico – e é fundamental que assim seja – razão pela qual é natural e recomendável que surjam novas maneiras de compreender as “regras do jogo” e a necessidade perene de atualizá-las, adequando-se as normas jurídicas à realidade social em constante processo de mutação.

As compreensões que emergem da leitura de um texto normativo nem sempre condizem com aquilo que o legislador buscou descrever no texto legal¹⁰¹. Daí nasce a incongruência lógica da interpretação meramente literal/gramatical, com base em um tipo fechado, máxime quando se trata de cidadãos que convivem desde sempre com um elevado grau de miserabilidade social e econômica, que possuem uma enorme dificuldade de produzir provas documentais que atestem o seu labor rural, a exemplo dos camponeses que moram e trabalham nos mais distantes rincões deste país.

É axiomático que a presença de um tipo previdenciário rural fechado, uma interpretação literal/gramatical do tipo previdenciário que enquadra o trabalhador rural em segurado especial, ou não, e uma observância cega ao princípio da legalidade estrita são mecanismos que fomentam a judicialização das demandas previdenciárias envolvendo trabalhadores do campo, motivo pelo qual precisam ser revisitados e atualizados, pois o texto da lei deve ser interpretado à luz da realidade do labor rural e não a desprezando.

No período 2004 a 2013, a outorga de benefícios previdenciários rurais por meio do Poder Judiciário representou quase 90% da totalidade de benefícios concedidos

98. Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2019*, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf (acesso em 17.03.2020).

99. Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2019*, disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf (acesso em 19.03.2020).

100. Conselho Nacional de Justiça, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/3e4bc8c-071d1c8851b140ed30e4c97ef.pdf> (acesso em 16.03.2020).

101. Carvalho, P. B.: “O Absurdo da Interpretação Econômica do “Fato Gerador” – Direito e sua Autonomia – o Paradoxo da Interdisciplinariedade”, *Revista de Direito Tributário*, núm 97, 2007, pp. 7-17.

judicialmente, o que demonstra de maneira incontestável o impacto da previdência rural na judicialização envolvendo controvérsias previdenciárias¹⁰².

No âmbito do direito previdenciário, com esse contexto de judicialização excessiva, o tipo aberto para a caracterização do segurado especial tem a considerável vantagem da flexibilidade, permitindo ao operador do direito uma interpretação tópico-problemática, para encontrar a melhor resposta para cada caso concreto, levando em consideração, para tanto, as especificidades de cada região deste país, cujas diferenças sociais, geográficas, econômicas e culturais são enormes¹⁰³.

Os dispositivos que tratam dos segurados especiais são procelosos e provocam conflitos frequentes, razão pela sua interpretação à luz de um tipo previdenciário aberto se impõe, isso para que a realidade da lida rural seja aferida caso a caso, não se limitando exclusivamente à prova documental, mas se emprestando à prova testemunhal a importância devida e valorizando-se os calos nas mãos, as cicatrizes deixadas labor rural, sobretudo por se tratar de indivíduos pobres, muitas vezes analfabetos, que possuem grandes dificuldades de produzir provas materiais.

Dessarte, caberá ao intérprete, valendo-se do método tópico-problemático, aferir, caso a caso, se houve a atividade rural no período de carência e não se limitar a superestimar a prova documental em prejuízo da prova testemunhal, como alvitaria uma interpretação literal/gramatical do dispositivo que “exige” o início de prova material para a comprovação da condição de segurado especial.

Nesse diapasão, a impossibilidade de carrear ao autos prova documental por motivo de caso fortuito ou força maior deverá ser equiparada à inviabilidade do campo-nês produzir prova documental –tendo em vista o cenário econômico, educacional e social adverso em que estão inseridos– não podendo uma exigência meramente formal impedir um direito fundamental previdenciário de pessoas com direitos sociais já tão amainados¹⁰⁴.

Essa interpretação deve ser feita já no âmbito administrativo, no INSS, não sendo necessário apelar ao Poder Judiciário para se enquadrar –à luz do tipo rural aberto, da juridicidade e do método tópico-problemático– o trabalhador rural como segurado especial.

Interpretação diversa dessa será considerada como *adversus misero* e não *pro misero*, consoante determina o sistema jurídico previdenciário, obstando, equivocadamente, a entrega do benefício previdenciário a quem realmente faz jus, pois efetivamente trabalhou no campo, apesar de não possuir, por absoluta inexecutabilidade, documento comprovando esse labor.

Nessa senda, a autocomposição extrajudicial das contendas previdenciárias envolvendo trabalhadores rurais – segurados especiais– nos moldes prescritos pelo CPC/2015, sem a necessidade de judicialização, além de possível, é de todo recomendável, ante os seguintes aspectos: i) o direito fundamental previdenciário será

102. Câmara, K.: “A aposentadoria por idade rural e seu caráter assistencial”, *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, vol. 15, núm. 22, 2011, pp. 173-190.

103. Abraham, M.: “A segurança jurídica e os princípios da legalidade e da tipicidade aberta”, em Ribeiro, R. L. y Rocha, S. A. (coords.): *Legalidade e tipicidade no direito tributário*, Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2008.

104. Serau Junior, M. A.: *Curso de processo judicial previdenciário*, Método, São Paulo, 2014, p. 256.

entregue de forma mais célere a quem o possui; ii) os custos serão reduzidos, podendo-se adotar o trabalho voluntário, com a participação dos núcleos de prática jurídica das universidades; iii) o elevado grau de judicialização das demandas previdenciárias será atenuado; iv) a imagem da administração pública previdenciária será melhor compreendida e aceita, considerando-se a agilidade que se implementará nas câmaras extrajudiciais previdenciárias de mediação e conciliação para solucionar os conflitos.

Dessa maneira, o protagonismo do Conselho de Recursos da Previdência Social na resolução extrajudicial das controvérsias previdenciárias, escorando-se no CPC/2015, encontra-se em um patamar além do aconselhável, sendo até mesmo exigível, considerando-se as vantagens acima referidas. Nessa trilha, em boa hora, o projeto de conversão da MP 891/19, acrescentando ao artigo 126 da lei nº 8.213/91 as alíneas “a” e “b”, já deverá contemplar a possibilidade do CRPS realizar arbitragem e, até mesmo, processar IRDRs (Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas), dando-se um grande passo para a mitigação dos conflitos previdenciários e, por conseguinte, para a desjudicialização desses conflitos.

Ademais, com fulcro na lei de mediação e no CPC/2015, seria de todo recomendável que o CRPS adotasse as providências cabíveis no sentido de implantar a mediação e a conciliação em sua estrutura, adotando inclusive mutirões para solucionar o grave problema do estoque de processos administrativos ainda não julgados.

Indubitavelmente, a cultura da conciliação e da mediação trazida pelo CPC/2015 deve ser expandida para os processos administrativos previdenciários, adotando-se os dispositivos ali elencados, bem como os princípios norteadores da “indústria 4.0”, como parâmetros sólidos para a construção de um novo modelo de Administração Pública previdenciária, o que certamente terá um grande impacto positivo na mitigação da judicialização das querelas previdenciárias.

V. CONCLUSÃO

Com se vê, a Previdência Social é o alicerce econômico e social da maioria dos municípios brasileiros, mormente os que possuem menor população, aqueles que margeiam e/ou têm em seu território grande parte da zona rural brasileira, o que permite deduzir que o benefício previdenciário está para o residente do campo assim como o leite materno está para o bebê.

Como aqui foi demonstrado, os recursos da Previdência Social têm cumprido um papel importante na composição da renda familiar dos brasileiros que vivem no campo, evitando o êxodo rural, dando-lhes uma carta de alforria ao lhes outorgar o direito de permanecerem em sua terra natal, sem a necessidade de migrar para as grandes metrópoles, evitando-se, assim, o inchamento das favelas, a propagação de moradores de rua, o aumento da violência urbana e, por todas essas nefastas consequências, o agravamento da catastrófica situação em que seres humanos se tornam subumanos.

A Previdência Social, portanto, promove a justiça social e a cidadania, sendo um instrumento inigualável de distribuição de renda, de redução das desigualdades sociais, de erradicação ou, pelo menos, de mitigação da pobreza, conforme determinado pela Lei Maior.

A abordagem aqui esgrimida, com os números da previdência social rural sobre a mesa, insere-se na política previdenciária de inclusão social, que visa garantir o mínimo existencial aos trabalhadores rurais deste país, observando-se a juridicidade, independentemente da linha ideológica que estiver transitoriamente no poder. O núcleo duro dos direitos fundamentais, onde estão inseridos os direitos previdenciários dos segurados especiais, não admite tergiversação, muito menos destemperos ideológicos de qualquer viés.

Do mesmo modo que o Direito Penal evoluiu no sentido de que novos mecanismos de combate ao crime deveriam ser implementados –mediante a aplicação de sanções alternativas ao cárcere e o reconhecimento do princípio da bagatela como políticas criminais, independentemente do preconceito ideológico inicial contra tais políticas, sob o argumento de que aumentaria a sensação de impunidade– o tipo previdenciário rural aberto, particularmente no caso dos segurados especiais, representa uma evolução da política previdenciária brasileira, sem viés ideológico, no sentido de emprestar o devido valor à realidade do homem do campo no Brasil sem levantar a bandeira da discricionariedade irrestrita ao fazê-lo, assim como o Direito Penal não levantou a bandeira da impunidade ao adotar as mencionadas políticas criminais.

É chegado o momento de mudança de paradigma, incentivando-se e viabilizando-se, com escora no CPC/2015, que uma considerável parte dos jurisdicionados deixe de ter a necessidade de buscar o Poder Judiciário para resolver as suas adversidades previdenciárias, cambiando-se a via adversarial pela consensual.

Estimular uma cultura de solução extrajudicial das demandas previdenciárias, ou seja, dar azo para que as partes se responsabilizem e contem com suas próprias habilidades para encarar e solucionar os atritos, as adversidades, desperta um mecanismo extremamente eficiente para aperfeiçoar os níveis de convivência, de cortesia, de respeito e de harmonia na sociedade brasileira atual, caracterizada por uma grande e desejável diversidade entre os indivíduos que a integram.

Nesse sentido, utilizar o CPC/2015 como baliza e outorgar o protagonismo devido aos órgãos administrativos da previdência social, especialmente ao CRPS, no sentido de se fomentar a autocomposição extrajudicial das querelas previdenciárias, apresenta-se como o modo mais eficaz para a almejada mitigação da judicialização crescente dos conflitos previdenciários, de acordo com os dados exibidos nesta pesquisa.

A atualização axiológica realizada pelo intérprete, caso a caso, obsta que a norma fique decrépita e, simultaneamente, a rejuvenece. Assim, compete ao intérprete amoldar o tipo previdenciário rural aberto atinente ao segurado especial, caso a caso, à realidade de cada região deste país, pois essa é a gênese da igualdade material no Direito Previdenciário.

O que se propõe neste trabalho não é a discricionariedade volitiva e sem limites, que colocaria em cheque a própria juridicidade previdenciária. Ao contrário, o que se

quer é reforçar o comando legal por intermédio do intérprete, que atualizará perene-mente a lei previdenciária no caso concreto e, com isso, a fortalecerá, evitando o seu envelhecimento, a sua senilidade.

Ao interpretar o tipo previdenciário rural aberto, o operador do direito proclamará a singular vontade da lei e observará, necessariamente, o princípio da proporcionalidade, submetendo-se aos controles administrativo e jurisdicional, resguardando-se, assim, o princípio da legalidade previdenciária ou, melhor dizendo, protegendo-se a juridicidade previdenciária e não a legalidade estrita desatualizada e amiga do positivismo jurídico de outrora.

Diante de todo o exposto, e à luz dos dados aqui revelados, pode-se concluir, de forma inequívoca, que uma tríade formada pelo método tópico-problemático, pelo tipo previdenciário rural aberto e pela juridicidade, aliada às balizas trazidas pelo CPC/2015 para a solução extrajudicial dos conflitos previdenciários, abrandará substancialmente a indesejada situação de judicialização excessiva e crescente das demandas previdenciárias, ao tempo em que entregará o direito a quem dele faz juz de forma muito mais célere, viabilizando-se, desse modo, o cumprimento de preceitos constitucionais inegociáveis, como o respeito à dignidade da pessoa humana, ao mínimo existencial e à vedação ao retrocesso social.

Bibliografía

- Abraham, M.: "A segurança jurídica e os princípios da legalidade e da tipicidade aberta", em Ribeiro, R. L. y Rocha, S.A. (coords.): *Legalidade e tipicidade no direito tributário*, Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2008.
- Beltrão, K. I.; Camarano, A. A.; Mello, J. L. E.: *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural*, IPEA, Rio de Janeiro, 2005.
- Brasil, Ministério da Fazenda: *Anuário Estatístico da Previdência Social*, Secretaria Previdência Social, Brasília, 2015, disponível em <https://goo.gl/uUnpGC>.
- Brasil, Ministério da Previdência Social. Secretaria da Previdência Social: *Resultados do Regime Geral de Previdência Social*, MPS, Brasília, 2018, disponível em <https://goo.gl/MM8CCU>.
- Buainain, A. M. y Dedecca, C. S.: "Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola", em Gasques, J. G.; Vieira Filho, J. E. R.; Navarro, Z.: *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, IPEA, Brasília, 2010.
- Buainain, A. M.: *Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate*, IICA, Brasília, 2006.
- Câmara, K.: "A aposentadoria por idade rural e seu caráter assistencial", *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, vol. 15, núm. 22, 2011.
- Carvalho, P.B.: "O Absurdo da Interpretação Econômica do "Fato Gerador" – Direito e sua Autonomia – o Paradoxo da Interdisciplinariedade", *Revista de Direito Tributário*, núm 97, 2007.
- Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2018*, <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça: *Relatório Justiça em Números 2019*, https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf.
- Delgado, G. C. y Cardoso Júnior, J. C.: "O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização", em Camarano, A. A. (ed.): *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?*, IPEA, Rio de Janeiro, 2004.

- Delgado, G. C. y Schwarzer, H.: "Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil", en Delgado, G. C. (org.): *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, IPEA, Brasília, 2000.
- Fausto Neto, A. M. Q.: *Família operária e a reprodução da força de trabalho*, Vozes, Petrópolis, 1982.
- França, Á. S.: *A Previdência Social e a economia dos municípios*, ANFIP, Brasília, 2019.
- Kageyama, A. A.: *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*, Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2008.
- Maccalóz, S. M. P.; Melo, H. P.: *A reforma da previdência e a condição feminina*, AJUFE, São Paulo, 1997.
- Mancuso, R. C.: *A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.
- Maranhão, R. L. A. y Vieira Filho, J. E. R.: *Previdência rural no Brasil*, IPEA, Brasília, 2018.
- Médici, A. C.; Beltrão, K. I.; Oliveira, F. E. B.: *Mulher e previdência social*, IBGE/ENCE, Rio de Janeiro, 1994. (Série Relatórios Técnicos).
- Melo, H. P.: *O trabalho feminino no mundo rural*, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2000.
- Schwarzer, H.: *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*, IPEA, Brasília, 2000.
- Serau Junior, M. A.: *Curso de processo judicial previdenciário*, Método, São Paulo, 2014.
- Valadares, A. A. y Galiza, M.: *Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*, IPEA, Brasília, 2016.
- Vieira Filho, J. E. R. y Fishlow, A.: *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*, IPEA, Brasília, 2017.
- Vieira Filho, J. E. R. y Fornazier, A.: "Productividad agropecuaria: reducción de la brecha productiva entre el Brasil y los Estados Unidos de América", *Revista de la Cepal*, núm. 118, 2016.
- Vieira Filho, J. E. R.; Santos, G. R. y Fornazier, A.: *Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural*, CEPAL; IPEA, Brasília, 2013.