

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL I**

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais, seguridade e previdência social I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa, Juliana Teixeira Esteves – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-363-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Seguridade. 4. Previdência Social. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I

Apresentação

Nos 16 artigos aprovados e apresentados no GT o qual coordenamos, vislumbrou-se a preocupação dos autores com as alterações de reforma no sistema previdenciário, trazidas coincidentemente na mesma semana da abertura dos trabalhos do XXV CONPEDI – Curitiba, por meio da PEC n. 287/16. De forma mais direta ou subliminarmente, os artigos revelaram as mais diversas facetas de nossa política de proteção social, especialmente no que respeita à Previdência Social, à Saúde e à Assistência, perpassando, também, por outras temáticas tais como movimentos sociais, questões trabalhistas e outros temas. Com efeito, acredita-se que o espaço aberto pelo GT respectivo, já desdobrado em dois Grupos de Trabalho devido à grande procura, é o locus privilegiado de discussão das grandes questões que afetam, direta ou indiretamente, a Seguridade Social brasileira, mormente quando os direitos sociais são os primeiros a serem atacados quando das “crises” do capital. Vejamos um resumo de cada um deles.

No trabalho “A CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE EM FACE DA CONVENÇÃO 155 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO”, de Rodrigo Guilherme Tomaz , Merhej Najm Neto, os autores analisam a admissibilidade da cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade no sistema justralhista brasileiro, apontando as tendências jurisprudenciais, à luz da possibilidade de cumulação prevista na Convenção n 155 da OIT

No trabalho "A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PROTEÇÃO SOCIAL RURAL: DE PROGRAMA DE FEIÇÃO REDISTRIBUTIVA DO ESTADO A SOLUÇÃO PRO MISERO ADOTADA PELO PODER JUDICIÁRIO NA COMPROVAÇÃO DO LABOR RURAL, de Viviane Freitas Perdigao Lima, é analisada a previdência social rural como programa de transferência de renda, com enfoque aos julgados do STJ e a posição “in dubio pro misero” adotada.

No artigo denominado “ASPECTOS CRÍTICOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL: O PREENCHIMENTO DE HIATOS NOS DIREITOS SOCIAIS”, de Alvaro dos Santos Maciel e Rafael Gomiero Pitta, os autores avaliam o benefício de prestação continuada da LOAS como principal

política assistencial de transferência de renda para pessoas com deficiência vulneráveis, enfocando os limites da compreensão da “deficiência” para fins de elegibilidade a este programa.

A NATUREZA JURIDICA DA FUNDAÇÃO DE PREVIDENCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO – FUNPRESP, de Carolina Simão Odisio Hissa, José Eduardo Sabo Paes, é delineada a natureza jurídica da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público – FUNPRESP, apontando pelas perspectivas e possibilidades trazidas por esta forma de previdência.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEUS ASPECTOS JURÍDICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS, de Jonas Albert Schmidt, o autor analisa os fundamentos que conduziram às reformas da Previdência no Brasil, a partir de sucessivos processos de alteração no sistema, enfocando especialmente o modelo neoliberal e desmistificando o “déficit” no sistema, apresentando sempre como fundamento para revisão do mesmo.

No artigo “A SEGURIDADE SOCIAL E AS CONTROVERSAS SOBRE A ASSISTÊNCIA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL”, de Caroline Schneider, Ellen Carina Mattias Sartori, as autoras analisam as três áreas que compõe a Seguridade Social, buscando demonstrar os equívocos ainda existentes pela falta de uma análise conjunta das áreas que compõe a seguridade social brasileira.

No artigo denominado “BREVE ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO DESAPOSENTAÇÃO: DIREITO ADQUIRIDO OU FATOR AGRAVANTE DA CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO?”, de Fernanda Heloisa Macedo Soares, a autora investiga o instituto da desaposentação, buscando demonstrar que, mesmo tendo o STF julgado em sentido contrário, ainda se trata de um direito do trabalhador pelas contribuições vertidas após sua aposentadoria.

No benefício denominado “DO AUXILIO ACIDENTE – ANÁLISE CRÍTICA DO BENEFÍCIO” de Bruno Valverde Chahaira, Maria Priscila Soares Berro, os autores analisam o benefício do auxílio-acidente, implantado no Brasil em 1976 através da Lei 6367 como auxílio-suplementar, verificando sofreu várias as alterações sofridas neste benefício, apontando as controvérsias existentes em torno deste. Verificam, também, a possibilidade de cumulação com outros benefícios e sua revisão do percentual, abordando a necessidade da reabilitação profissional para a concessão do benefício.

No artigo denominado “LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DIANTE DOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL”, de Mayara Ferrari Longuini , Rafael Junqueira Buralli, os autores investigam as políticas públicas sociais para prestação de serviços na área da saúde e os recursos materiais e financeiros, trazendo a discussão acerca dos recursos materiais limitados de que o Estado dispõe, em face do atendimento às infinitas demandas sociais que tem de suprir.

No artigo denominado “NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS E SEU IMPACTO SOBRE A COMPREENSÃO DA LIBERDADE ASSOCIATIVA”, de Juliana Teixeira Esteves , Everaldo Gaspar Lopes De Andrade, é enfocada a liberdade sindical como direito fundamental com grande riqueza de complexidade, em razão do protagonismo na luta pela cidadania e da impregnação política das restrições ao seu exercício, apresentando a definição dos novos movimentos sociais e seu impacto sobre a compreensão da liberdade associativa.

No artigo “O AUXÍLIO-RECLUSÃO E SUA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE”, apresentado por Rubiane Galiotto , Patricia Noll, as autoras analisam a relação existente entre a concessão do auxílio-reclusão e a aplicação do princípio da igualdade, verificando os critérios trazidos pela Emenda Constitucional nº 20/1998, tendo em vista que esta previu o requisito baixa-renda para a concessão do auxílio-reclusão.

No artigo denominado “O BENEFÍCIO DE AMPARO ASSISTENCIAL AO IDOSO E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA (LOAS) E A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES DO STF”, de Karla Kariny Knihns, a autora analisa o benefício de amparo assistencial da LOAS, apontando pela a necessidade de adequação dos critérios de renda e deficiência ao idoso que comprove a necessidade deste benefício, à luz dos precedentes do STF. Evocam a necessidade de o INSS também se adequar a estes critérios.

No artigo denominado “O DIREITO FUNDAMENTAL DE ENVELHECER COM DIGNIDADE”, de Leticia Maria de Oliveira Borges , Camila Rabelo de Matos Silva Arruda, as autoras avaliam o aumento do número de aposentados no Brasil, buscando analisar como a sociedade vem tratando a questão do envelhecimento e a relação com a Seguridade Social.

No artigo denominado “O PAPEL DO PROCURADOR FEDERAL NAS AÇÕES REGRESSIVAS DECORRENTES DE ACIDENTE DO TRABALHO: CONTRIBUTO AO ESTADO DE DIREITO MATERIAL ABERTO A UMA PLURALIDADE DE CONCRETIZAÇÕES”, de Roberta Terezinha Uvo Bodnar , Geralda Magella de Faria

Rossetto, as autoras analisam a atuação do Procurador Federal nas ações regressivas acidentárias, verificando a importância da atuação do Procurador Federal, como a prevenção dos acidentes de trabalho, estudando os pressupostos, competência, provas, pedidos, inclusive possibilidade de acordo, entre outros relacionados à ação regressiva acidentária.

No artigo “OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E O ESTADO PÓS-NEOLIBERAL”, de Renata Albuquerque Lima , Ysmênia de Aguiar Pontes, as autoras investigam os Estado Liberal e Neoliberal, indagando sobre a possibilidade de manutenção dos Direitos Fundamentais Sociais trabalhistas nesta nova configuração que se apresenta, especialmente em face dos Direitos Fundamentais e dos Direitos Sociais enquanto partícipes daqueles.

No artigo denominado “A PERÍCIA MÉDICA PREVIDENCIÁRIA COMO LIMITADORA DE DIRETOS SOCIAIS: A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE UM MODELO PERICIAL COMPLEXO”, de Paulo Roberto Álvaro Grafulha Júnior , José Ricardo Caetano Costa, os autores avaliam o sistema pericial realizado no âmbito das políticas públicas de seguridade, especialmente nas de feição previdenciária, apontando pelos limites da pericia médica tradicional, em busca da construção de um método pericial complexo ou biopsicossocial.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa - FURG

Prof. Dr. Juliana Teixeira Esteves - UFPE

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PROTEÇÃO SOCIAL RURAL: DE PROGRAMA DE FEIÇÃO REDISTRIBUTIVA DO ESTADO A SOLUÇÃO PRO MISERO ADOTADA PELO PODER JUDICIÁRIO NA COMPROVAÇÃO DO LABOR RURAL

PROTECTING THE BRAZILIAN EXPERIENCE SOCIAL RURAL: FEATURE REDISTRIBUTIVE PROGRAM STATE SOLUTION OF POVERTY ADOPTED BY THE JUDICIARY IN RURAL LABOR OF PROOF

Viviane Freitas Perdigao Lima

Resumo

O estudo partindo da experiência brasileira de proteção social, analisa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça na comprovação do labor rural. O referencial teórico pauta-se na aposentadoria social rural como a principal política de enfrentamento à pobreza no campo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012) efetivada pelo Judiciário ao substituir políticas públicas do Poder Legislativo ou Executivo (BAUM, 1987). Metodologicamente foca-se na previdência social rural como programa de transferência de renda e solução pro misero adotada pelo STJ. Verifica-se o STJ atuando segundo os postulados da solidariedade, o primado dos direitos humanos e o dogma da responsabilidade social.

Palavras-chave: Proteção social rural, Programa redistributivo, Poder judiciário, Implantação

Abstract/Resumen/Résumé

The study starting from the Brazilian experience in social protection, analyzes case law of the Supreme Court in proof of rural labor. The agenda is theoretical in rural pension as the main policy combating poverty in the countryside (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012) carried out by the Judiciary to replace public policy of the Legislative or Executive Branch (Baum, 1987). Methodologically focuses on rural social security as income transfer program and misero pro solution adopted by the Supreme Court. There is the active STJ according to the postulates of solidarity, the primacy of human rights and the dogma of social responsibility.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural social protection, Redistributive program, Judicial power, Implantation

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social, por definição, sempre teve seu alicerce no trabalho formal, pois ela foi criada de forma a proteger os trabalhadores no final de sua vida economicamente ativa. A sua trajetória no Brasil constitui uma das questões econômicas e sociais que mais têm suscitado discussões no meio do poder público e da sociedade, pois este setor já passou por várias mudanças estruturais e conceituais, o elenco de benefícios oferecidos e a forma de financiamento do sistema.

O idoso era tratado no passado como um assunto marginal por parte de alguns segmentos da sociedade, em desacordo com os apelos internacionais. Tal grupo etário ganhou muita força, em virtude das várias projeções estatísticas feitas por diversas instituições de pesquisa sobre o envelhecimento da população brasileira.

No que tange à participação relativa dos idosos da área rural no conjunto total da população brasileira, as transformações sociais e econômicas são ainda de maior relevância. Isto porque em suas trajetórias de vida, acumularam diversos prejuízos, como trabalhar sem registro em carteira, até mesmo sem remuneração, insuficiência de política pública (infraestrutura, crédito, comercialização, pesquisa, extensão), ainda, trabalho precoce, dupla jornada e muitas outras irregularidades devido à informalidade.

Em verdade, uma real dívida social, visto que à época do surgimento da Previdência Social quase metade da população brasileira habitava o meio rural. Vista como uma atividade nem sempre rentável, mas de caráter indispensável para o Brasil.

Nesta agenda, o processo de envelhecimento traz à tona discussões e debates sobre o novo ator social campestre, o idoso aposentado rural, que vem influenciando a esfera rural, a partir do resgate da Constituição de 1988, quando o trabalhador do campo foi incluído no Regime Geral da Previdência Social.

A contribuição dos benefícios previdenciários é, de fato, de grande valia na manutenção de renda da população idosa e tem contribuído para parcela da população se situe acima da linha da pobreza. Assim, a expansão da política previdenciária, a partir de 1991, contribuiu para que uma grande massa de trabalhadores rurais pudesse se aposentar com um benefício equivalente ao valor do salário mínimo. Os benefícios do setor representam um autêntico programa de renda mínima para os idosos residentes na área rural.

O presente estudo tem por objetivo analisar a política de inclusão social, no que tange a ao segurado especial em regime de economia familiar. Para tal, faz um paralelo entre o esforço

formal dos Poderes Executivos e Legislativo na implantação de tal política de redução de pobreza no campo e material do Poder Judiciário, em sua visão de concretização de direito social.

Como hipótese de forma de concretização pelo Poder Judiciário se traz a baila a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça baseada no princípio do *in dubio pro misero*. Isto porque o instituto não tem previsão legal expressa, obrigando os segurados que pretendem a sua aplicação a propor ações judiciais.

O trabalho inova ao demonstrar que o Poder Judiciário incorporou a sistemática adotada Pelo Poder Executivo ao tratar a aposentadoria rural como um programa social. Tal acertiva se dá pelo tratamento a tal agenda como *pro misero*. Análise adotada pelo Judiciário que só implementa a embora a doutrina brasileira tenha concebido as transformações ocorridas com o advento da Constituição Cidadã através da demonstração de uma ampliação do papel político institucional do Supremo Tribunal Federal, o ativismo judicial não se restringe a este Tribunal. O fenômeno também é notado no Superior Tribunal de Justiça.

O estudo fará uma correlação entre elementos que gravitam em torno do segurado especial: as discussões sobre os custos previdenciários, trabalho informal, redução da pobreza no campo, rigor na implantação do benefício pelos órgãos previdenciários e tratamento diferenciado conferido pelo Superior Tribunal de Justiça no que diz respeito à flexibilização dos meios de prova desta categoria.

Assim, o problema enfrentado no estudo é que, na experiência brasileira, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está em acordo com os direitos sociais. Logo, é uma postura útil a realizar mudanças significativas em políticas públicas não estabelecidas por outras instituições.

O referencial teórico pauta-se na aposentadoria especial como política de redução de pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012) materialmente efetivada pelo Judiciário ao substituir políticas públicas do Poder legislativo ou Executivo (BAUM, 1987).

Adota-se a linha metodológica weberiana, afastando-se das categorias sociológicas macroestruturais e utilizando-se o recurso do tipo ideal, para o compromisso explícito com a análise empírica do real. É de relevância ímpar que a realidade não possui um sentido intrínseco ou único, visto que são os indivíduos que lhe conferem significados. Será analisada a emergência da expressão ativismo judicial e a jurisprudência que pacificou a desaposentação no Superior Tribunal de Justiça.

O texto está dividido em duas seções: a primeira traz reflexões sobre os debates em torno do contexto da política previdenciária no Brasil, déficit versus alcance precários aos trabalhadores informais. Na segunda, focará na previdência social rural como um Programa de Transferência de Renda que por discordância ou desconhecimento do Administrador constitui óbice para a implantação do benefício. Por fim, verifica-se que a tese confirmada pelo STJ de solução *promisero* é uma atuação da Corte que acaba por concretizar direito social, ainda que visado formalmente pelo demais poderes.

2 O CONTEXTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

Sobre o perfil da previdência social no Brasil tem-se notado uma avaliação ao público como uma política pública com visões positivas e negativas. No que tange ao aspecto positivo é visto com elevada cobertura da população idosa, ainda mais associada a programas do tipo assistencial representando apoio decisivo às economias familiares. Em outro campo, as avaliações negativas utilizam vários argumentos, sobretudo, reafirmam o alto custo fiscal que coloca em risco a sustentabilidade econômica das finanças públicas do Brasil. (IPEA, 2016a).

Embora as regras de acesso à Previdência Social no Brasil aos benefícios sejam generosas demais em uma perspectiva internacional e que apresentam custo fiscal elevado, a situação brasileira engendrou instituições de respeito aos direitos humanos. Assim, a previdência integra esse esforço, nos moldes da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que marca a ação da Organização das Nações Unidas (ONU) para superar a catástrofe que decorreu da Segunda Guerra Mundial. (IPEA, 2016a).

Nesse âmbito, cabe apreender o que pode ser feito para evitar riscos e consolidar as conquistas em termos de cobertura determinadas pela Constituição Federal de 1988. A criação de um sistema nacional de proteção social deu-se com base em circunstâncias históricas, que guardam relação com os valores culturais de um país. Atores como a economia, a estrutura social, as tradições culturais e aos credos religiosos são incontornáveis para compreender um sistema nacional de proteção social, mesmo se o foco for a previdência pública, que representa apenas uma parte desse todo. (IPEA, 2016a).

Diante do exposto, a comparação internacional possui limites que decorrem das condições que envolvem a trajetória de cada país. No entanto, o contexto internacional é um componente relevante para entender os aspectos relacionados ao desempenho da economia, e a previdência exerce papel de destaque nessa arena.

Segundo informações do ILO (2015) diversos países que apresentam dificuldades para cobrir a população em matéria de benefícios previdenciários adotam esquemas de assistência social de apoio, ou seja, almejam atender as populações que não fizeram contribuições. Como exemplo, pontua a Rússia, África do Sul, Alemanha e Portugal os quais preveem a cobertura da população com benefícios do tipo piso universal de inspiração Beveridgeana.

Em outras palavras, existem disposições legais para o pagamento de um piso a todos aqueles que participaram do mercado de trabalho ou estiveram residentes no país, No caso brasileiro, o foco não é suplementar, mas prover rendimentos a populações com inserções laborais mais frágeis, baixos rendimentos e que pouco ou nada conseguem contribuir.

Por exemplo, os benefícios para as famílias, a condição de contribuinte não é dominante no Brasil. Torna-se necessário oferecer benefícios para famílias com baixos rendimentos *per capita* para aliviar a pobreza. Isto permite evitar a não cobertura das populações pobres e idosas ou com incapacidade, pois aqui, o foco também é o combate à pobreza.

Tal é um problema que aflige as sociedades com forte precarização nas relações de trabalho, fenômeno que se repete na América Latina devido a sua regulamentação social tardia. Ou seja, mesmo empregando a ideologia nacionalista ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação, não praticam a universalidade da cidadania. Apesar disso, não garante o fim da vulnerabilidade sem uma efetiva cobertura via serviços sociais, como educação e saúde, de qualidade, gerando oportunidades mais sólidas e duradouras de inserção no mercado de trabalho. (SPOSATI, 2002)

Ao se efetuar comparações internacionais, os resultados podem ajudar a debater melhor os desafios tanto da previdência quanto das políticas sociais no Brasil. Por exemplo, aumentar idade mínima ou endurecer as regras de elegibilidade podem elevar a concessão de aposentadorias por invalidez, ocasionar maiores gastos com seguro-desemprego ou reforçar ações assistenciais. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Realizar medidas apressadas pode não extinguir a carência de acesso à direitos universais. Ao se encabeçar a temática de reformas, tanto se faz necessário considerar o cenário mais amplo, prevendo-se os possíveis impactos de eventuais reformas. As situações de desemprego crônico entre idosos devem ser cuidadosamente considerados, ao se propor reformas da previdência.

No que tange o acesso a aposentadorias para idosos no Brasil pode ser considerado brando para os trabalhadores formalizados, ou seja, quem tem um ciclo de vida laboral regular, recebe

remunerações mais elevadas e contribui regularmente. Tal perfil não diferencia muito em relação ao que se observa em vários países pertencentes ao BRICS. Na Itália, para se aposentar mais cedo é preciso ter contribuído por 42 anos. No México e no Chile além de tais requisitos acrescenta-se a apresentação de excepcional desempenho dos fundos. (IPEA, 2016a). A proposta de se elevar o tempo de contribuição é alternativa lógica para o Brasil e que deve reduzir os gastos com aposentadorias, contudo, pode não extinguir os problemas fiscais.

Estudos do IPEA (2016a, p. 38) apontam para a existência de problemas os quais afetam a equidade de forma negativa na Previdência Social do Brasil. Assim, a permissão de se acumular benefícios previdenciários e destes com os rendimentos da ocupação, poderá impedir a possibilidade de utilização da previdência para promover políticas de apoio para o mercado de trabalho. “Não lidar com esses desafios, que se mantêm inalterados há muitas décadas, dificulta a consolidação de uma agenda de desenvolvimento”.

Apesar de tal quadro, análises no âmbito das ciências sociais e da economia apontam para um crescente quanto ao número de benefícios da previdência social e programas assistenciais os quais são encarados como importante fator de geração de renda, assim como, redução de pobreza no Brasil (LEAL, 2011).

Como consequência, a economias das cidades e comunidades rurais são alavancadas com a renda gerada pelos benefícios previdenciários. O que se percebe é que o benefício recebido pelo aposentado é em grande parte gasto no comércio local, gerando emprego e renda local (AUGUSTO; RIBEIRO, 2009). Sendo assim, no caso do aposentado rural, este manifesta-se como o modelo chave para a manutenção da família alargada, “[...] com a adversidade da lavoura e do emprego urbano, a única esperança da família é depositada no idoso aposentado que, com seu pequeno benefício mensal, consegue abastecer o lar [...]” Logo, por meio do benefício rural, se consegue melhoria quantitativa e qualitativa nas condições de vida e de trabalho.

Sendo assim, a maioria dos municípios brasileiros, ou seja, 63, 17% a apresentam um volume de recursos oriundos de benefícios previdenciários bem maior do que os repasses feitos pelo Fundo de Participação dos Municípios. E mais, 79% dos benefícios pagos no país superam a arrecadação do INSS da localidade (ANFIP, 2002).

Percebe-se que o quadro acima apresenta nítida relação com os países de regulação social tardia. Informa Sposati (2002, p. 2) que países de regulação tardia são aqueles que os direitos social foram reconhecidos no último quartil do século XX. Para ela, não significa que reconhecimento

simbolize efetivação. Isto é, são direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Ajunta que não cessa a luta dos movimentos da inclusão de necessidades de maiorias e minorias na agenda política. “ [...] Embora estejam escritos em lei, seu caráter difuso não os torna outoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais.”

A referida regulação tardia gera um distanciamento entre o perfil legal do país, que se reafirma um tanto avançado, e as condições reais da população que ainda permanecem excluídas daquilo que efetivamente está exposto em lei. Logo, surge o confronto entre o “[...] real e o legal que considera sob o formalismo jurídico o real não legal, como clandestino, e traz também, a necessidade de se estabelecer a relação crítica entre o social, o econômico e o jurídico.” (SPOSATI, 2002, p. 2).

Em países marcados pela violação de direitos humanos e sociais até os anos setenta, tal qual o Brasil, constrói-se um novo modelo de regulação social que vincula democracia e cidadania, mas que é descentralizado da noção de pleno emprego ou garantia de emprego formalizado para todos. Tal perfil é encontrado também na área rural, a qual caracterizada pela informalidade mostra a diferenciação do alcance e qualidade da política social que se destina ao trabalhador formal.

O trabalhador formal além de acesso à educação pública adere as na sua pauta de negociação social as ditas cláusulas sociais. Por tais conquistas se dá o acesso ao sistema de saúde privado, avesso ao sistema público, assim como outras conquistas, como transporte, alimentação, etc. Tal processo acaba por criar dois sistemas de provisão onde o sistema público se destina aos desempregos, os informais e os pobres. “ a noção de público não é incorporada como direito do cidadão de todos, mas condição de acesso a quem não consegue ter condições de consumir serviços privados.” (SPOSATI, 2002, p. 10)

A ausência de contrato formal, acentuada na regulação neoliberal com acordos de trabalho sem garantia a direitos trabalhistas, intensifica a condição de incerteza da proteção social e precarização na qualidade de provisão pública de necessidades sociais. Nota-se que tal mecanismo volta-se para o próprio cidadão como se dele fosse a responsabilidade pela inexistência do trabalho formal ou advém de sua desqualificação, sobre sua situação de desproteção.(SPOSATI, 2002).

Os trabalhadores que apresentam sua subsistência vinculada ao mercado informal são submetidos a práticas ou programas sociais o que são chamados por Sposati (2002, p. 11) como regulações “*ad hoc*”. A autora reafirma que tais práticas e programas apresentam feições de benesse, primeiro damismo, ou seja, situações diluídas em formas próprias adotadas pelo grupo no

governo, “[...] sem caráter universal e sem alcance do direito reclamável na justiça. Não são políticas sociais para os cidadãos, são práticas e programas para necessitados.”

Sendo assim, na vertente sociológica, o mundo acaba sendo visto para o urbano, o qual se divide em três vertentes, nos quais se manifesta o interesse jurídico da sociedade civilizada: a indústria, o comércio e os serviços. Logo, o mundo rural é visto como resto, como segundo plano, tal qual a sociedade campesina construiu uma classe de segunda categoria. Tal é a razão segundo a qual a legislação relativa ao trabalho rural retardou muito em nosso país, aponta Garcia (2007).

A inclusão dos trabalhadores rurais, embora tardia, alavanca a discussão por uma recuperação de uma dívida histórica, isto porque a Previdência Social se aproximou da população rural na medida em que esta agenda migrava para o meio urbano. “As estatísticas confirmam que a evolução do êxodo rural teve dentre outras causas, a de inexistir proteção previdenciária.” (BERWANGER, 2016, p. 229).

A par disso, se faz necessário o estudo da utilização da previdência Social para fazer política de inclusão social, redistribuição de renda, e até mesmo, garantir outros objetivos do Estado, como a segurança alimentar.

3 A PREVIDENCIA SOCIAL RURAL COMO UM DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA DE ÂMBITO NACIONAL

Situada no âmbito de Programas de Transferência de Renda de abrangência nacional tem-se a previdência social rural, conforme foi fixada pela Constituição Federal de 1988. A Previdência Social Rural, mesmo encaixada no âmbito da Previdência Social, embora sujeita a contribuição nas modalidades contribuinte individual e autônomo, é aqui analisada como um programa de transferência de renda para populações empobrecidas, residentes no meio rural, pelo seu alcance enquanto política de enfrentamento à pobreza, demonstra-se com grande flexibilidade em relação a comprovação da atividade laboral.

Criada à época pelo Ministério da Previdência Social, com significativo impacto na redução de pobreza entre a população idosa e na redistribuição de renda no país, registrou uma das mais elevadas taxas de concentração de renda no mundo. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

O Sistema de Previdência Social Rural foi profundamente modificado, tanto em extensão qualitativa e quantitativa com a Constituição Federal de 1988. A proposta fixada pela Lei de Seguridade Social foi o estabelecimento de bases legais para a garantia de uma proteção social para a economia familiar rural.

Entre as melhorias se verificou a ampliação da aposentadoria ao cônjuge, permitindo a aposentadoria da mulher; a idade para a aposentadoria passou a ser de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, ou seja, cinco anos a menos que do trabalhador urbano. Tudo isto aliado a garantia de um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo. Logo, constuiu-se uma transferência monetária mensal para pessoas idosas, viúvas, pessoas em licença, em estado de recuperação por acidente de trabalho ou doença que se encontrem em regime especial de aposentadoria rural. Sobretudo, desde que tenham trabalhado em atividades rurais, mesmo que não exista fluxo de contribuição contínua.

A aposentadoria social rural apresenta-se como a principal política de enfrentamento à pobreza no campo. Entretanto, ressalta-se a constante discussões sobre este Programa quanto sua responsabilidade maior pelo déficit do Sistema Previdenciário Brasileiro. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012)

Encaixa-se no quadro dos programas de Transferência de Renda, pois vincula-se a uma agenda de erradicação de pobreza no país datada desde 1975 quando Antonio Maria da Silveira publicou artigo sobre “Redistribuição e Renda” em revista que tratava da economia brasileira. O referido autor chamava a sociedade brasileira para a necessidade da construção de uma agenda equilibrada entre economia e bem-estar. Segundo ele, conforme estava travada a economia brasileira não havia o atendimento adequado entre duas vertentes: crescimento econômico e nível de desigualdade e pobreza. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p.95)

Assim, para uma efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção estatal. Logo, apresentou-se propostas, tais como a Fundamentada no Imposto de Renda Negativo e o Projeto de Lei n. 80/91, apresentado pelo senador Eduardo Suplicy para a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima para o Brasil, os quais pertencem a um processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Em verdade, as propostas iniciais objetivavam um programa ratificado pelo governo direcionado para o indivíduo pobre e não enquanto membro de um grupo determinado, qual seja, etário, sindical, salarial, ocupacional ou industrial. Visava a implantação progressiva iniciando pelas pessoas mais idosas até alcançar os mais novos.

Era conferido importância à redistribuição de renda, por meio de uma complementação monetária como um projeto de democracia para o Brasil, pois destaca-se a importância de

redistribuição de renda como condição para a sobrevivência da democracia política a qual deseja um limite no nível de desigualdade e miséria. Estas, são visualizadas como perniciosas para a democracia. Significa que a democracia política não é compatível com os graus da elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Nesse período de necessidade de nova agenda, o Brasil vivia uma crise recessiva que poderia ser vista como mais relevante desde os anos 30. Logo, toda atenção da opinião pública e do governo concentrava-se no combate à inflação crescente, assim como, para os problemas de endividamento externo. Localizava-se a preocupação com uma política de exportação e crescimento econômico, “[...] não havendo espaço para a implantação de qualquer política de enfrentamento pobreza e de redistribuição de renda, até porque a superação da pobreza era concebida como mera decorrência da estabilidade da moeda e do crescimento da economia.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 97).

Potyara Pereira (2002) chama atenção para o período da Nova República ou de Transição Liberal na qual se fundamentou na ideia de que todo brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos.

Na verdade, tal foi uma das vertentes da época que também almejava uma reorganização institucional que desencadeou na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986. Contudo, receberam atenção especial uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos deveriam participar da agenda nacional.

Tanto foi assim, que no primeiro governo civil- o de Sarney- foi elaborado um relatório pelo Grupo de Trabalho para a Restruturação da Previdência Social, criado pelo decreto n. 92.654/86, apresentando uma ampla proposta de Seguridade Social, de modelo Beveridgiano, que ia além do modelo de seguro. Assim, sugeriu-se uma vertente não contratual e contributiva de proteção social pública.

Enfim, proposta depositária de um avanço conceitual importante no tradicional contexto de proteção social brasileira a qual não veio sem dificuldades, mas que foi acatada pela maioria dos constituintes e incorporada na Constituição de 1988. “Nesses documentos, o governo reconhecia a enorme ‘dívida social’ que assolava o país, a fragilidade dos direitos sociais e se comprometia formalmente a fazer ‘tudo pelo social’ – lema da administração de Sarney.” (PEREIRA, 2002, p. 150).

Foi na esfera da Seguridade Social que a Constituição de 1988 avançou um pouco mais, pois concebeu três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, na perspectiva da cidadania, a Constituição introduziu no seu arranjo institucional e conceitual, inovações na experiência brasileira de bem-estar. Logo, considerou tais políticas como mecanismos imprescindíveis de concretização de direitos e concebeu um novo modelo de financiamento da área. Apoiou-se em fundo e orçamentos únicos, redefiniu benefícios e formas de organização baseadas no princípio da universalização. (DRAIBE, 1993).

Importa ressaltar que antes da Constituição de 1988, a qual estabeleceu obrigatoriedade de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a agenda dos pequenos agricultores familiares e os empregadores rurais pessoa física (o que atualmente se entende por segurado especial e produtor rural pessoa física) possuíam aspectos de proteção social distintos.

Com a Lei Complementar nº 11/71, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e a Lei nº 6.260/75 estabeleceu benefícios de Previdência e Assistência Social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes. Com o advento da Lei de Benefícios da Previdência Social (nº 8.213, de 24 de julho de 1991), ambos os regimes foram formalmente extintos. Assim, criou-se o conceito de segurado especial, que gira em torno do pequeno agricultor familiar e do pescador artesanal (além de suas respectivas famílias), que trabalham em regime de economia familiar e sem empregados permanentes.(BRASIL, 1971; 1975; 1991).

Posteriormente a Lei nº 11.718/08, além de criar o contrato de trabalho por pequenoprazo, trouxe diversas modificações conceituais no âmbito da Previdência Social voltada para os trabalhadores rurais, entre as quais destaca-se a ampliação do conceito de segurado especial deforma a possibilitar que o grupo familiar exerça outras atividades e possua outras fontes de rendimentos não necessariamente decorrentes da exploração da atividade rural. Dessa forma, verifica-se a tendência por parte do legislador de ampliar os limites legais da definição do segurado especial e aumentar a política de inclusão social na área rural. (BRASIL, 2008)

Uma das principais características do segurado especial reside no fato de sua cobertura previdenciária se estender também a sua família, benefício a qual nenhuma outra categoria de segurado faz jus. Observa-se, ainda, que a legislação previdenciária infraconstitucional assegura a qualidade de segurado especial não só ao respectivo cônjuge (como inicialmente previsto na redação do art. 195, § 8º, da Constituição), mas também a todo o grupo familiar: cônjuge ou

companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado que, comprovadamente, trabalhe com o grupo familiar respectivo. (BRASIL, 1988)

O legislador também não falhou em estipular a diferença entre o produtor rural pessoa física e o segurado especial reside na possibilidade de o primeiro poder contratar empregados permanentes e o segundo trabalhar em regime de economia familiar com a contratação apenas eventual de mão-de-obra remunerada.

Uma importante temática para a agenda rural é a agricultura familiar. Dados do Censo Agropecuário de 2006 mostraram que a agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção de muitos dos alimentos básicos consumidos pelos brasileiros (mandioca, feijão, hortaliças, leite e outros). Ocupando apenas 24% da área total dos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar corresponde a mais de 84% dos estabelecimentos e concentra mais de 74% do pessoal ocupado no campo. (IPEA, 2016b).

No que tange a sua definição no Brasil, a Lei nº 11.326/2006 estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: a) o tamanho de área não pode ser maior que quatro módulos fiscais; b) a mão de obra utilizada deve ser predominantemente da própria família; c) a porcentagem de renda proveniente das atividades econômicas exercidas no estabelecimento não pode ser menor que um mínimo estabelecido por lei; e d) a direção do estabelecimento deve ser feita pelo agricultor junto com a família (Brasil, 2006). Houve, ainda, a inclusão de grupos específicos como beneficiários (silvicultores; aquicultores; extrativistas; pescadores artesanais; povos indígenas; integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais; e demais povos e comunidades tradicionais).

Assim, a partir da base de dados da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), agora o agricultor familiar terá acesso às políticas públicas destinadas ao seu seguimento. Trata-se de uma ampla base de dados, que contém informações sobre a família, a propriedade, a produção e a fonte de renda de agricultores familiares de todo o Brasil. (IPEA, 2016b).

Apesar do impacto e resultados identificados em relação à implantação de legislação para a agenda campestre, conforme analisado, o Programa de Transferência de Renda, como a aposentadoria social rural, ainda apresenta feições limitadas, subjetivas e de caráter imediato, embora é nítido a contribuição para a diminuição da indigência, da pobreza e desigualdade no país. Contudo, dois aspectos devem ser considerados.

O primeiro, seria o significado real, mesmo de caráter imediato que tal programa representa para as famílias de produtores rurais, ao permitir a ampliação e ou aquisição de renda, inexistente ou insignificante, proveniente do trabalho, até porque o mercado de trabalho, no Brasil, é por demais excludente, não permitindo o acesso de grande parte da população. Tal programa, para muitas famílias são a única possibilidade de renda, mesmo que muito baixa.

Uma segunda crítica está na implantação pelo administração pública. Trata-se de falhas na instrução probatória administrativa que levam ao indeferimento do benefício. O administrador público dispõe de entrevista, justificção administrativa e pesquisa extensa para análise dos pedidos de benefícios que envolvam maior dilação probatória.

Contudo, para os usuários, sempre é muito criticada e impugnada a pouca utilização dos referidos instrumentos pelos órgãos previdenciários.

Assim, caberia se dá maior importância para a utilização do princípio da verdade material no processo administrativo previdenciário. Isto porque a informalidade no campo e na cidade não podem constituir barreira à implantação de política pública de inclusão. Anos de vida laborativa são contados em poucos minutos na esfera administrativa. A falta de robustez da prova acaba tornando-se um atrativo para que muitos busquem o benefício previdenciário em questão perante os órgãos jurisdicionais, onde os critérios probatórios se baseiam na solução *pro misero*.

Portanto, cresce a importância do Poder Judiciário no que tange na consecução de interesse público e implementação de política pública de inclusão quanto à situação dos benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais. Realiza-se uma lógica de tratamento diferenciado conferido pelos Tribunais a esta categoria de segurados, no que diz respeito à flexibilização dos meios de prova do seu tempo de serviço.

4 O PODER JUDICIÁRIO COMO GARANTIDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso da comprovação da atividade rural

Segundo informações do Informe de Previdência Social (MPS, 2016) a arrecadação líquida rural, em janeiro de 2016, foi de R\$ 552,3 milhões, o que evidencia aumento de 0,8% (+R\$ 4,5 milhões) em relação a janeiro de 2015. No que se refere as despesas, incluídas as sentenças judiciais rurais, foi de R\$ 8,2 bilhões, em janeiro de 2016, com leve aumento de 1,7% (+R\$ 135,7 milhões), quando comparado ao mesmo mês de 2015.

O próprio Ministério do Trabalho e Previdência Social reconhece que a clientela rural apresentou necessidade de financiamento de R\$ 7,6 bilhões (MPS, 2016). Essa necessidade de financiamento rural alta decorre da relevante política de inclusão previdenciária, destinada aos

trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar, política esta que, além de fortalecer a agricultura familiar, garante proteção social a esse segmento.

Contudo, os dados do Ministério (MPS, 2016) demonstram a relevância de decisões judiciais para a clientela rural. Por exemplo, somente o passivo judicial com tais benefícios gravitaram em torno de R\$ 188,6 milhões, em janeiro de 2015 e de R\$ 209,7 milhões em janeiro de 2016 um aumento de 11,2%.

Embora os dados não sejam claros quanto ao passivo judicial ter sua origem no artigo 39, I da Lei n. 8.213/91, ou seja, benefício que exija para sua implantação apenas o efetivo exercício de atividade rural, mesmo assim, suscita reflexões na importância do Poder Judiciário na condução do enfrentamento da pobreza no meio rural.

Mesmo com o acesso de produtores rurais e pescadores que trabalham em regime de economia familiar ser elevada a garantia constitucional (art. 195, §8, CF/88) e até mesmo larga legislação ordinária que caracterizou o segurado especial, em especial a de 2008 ao incluir a possibilidade de que essa atividade promova “o desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar”, como objetivo justamente de não deixar de amparar os que se desenvolvem no meio rural, ainda assim, se fez importante a construção jurisprudencial sobre o tema.

Pois bem, a proteção social aos trabalhadores rurais é garantia Constitucional, tornando-os aptos a concessão da aposentadoria por idade reduzida em cinco anos para ambos os sexos, desde que exerçam suas atividades em regime de economia familiar (art. 201,§7º, CF/88). Quanto à análise do gênero rural e concessão de benefícios, coube a legislação infraconstitucional relatar o tema. Assim, a Lei n. 8.213/91, art. 48 trouxe quais trabalhadores rurais farão jus a referida garantia Constitucional: a) empregado (art. 11, I, a); b) contribuinte individual (art. 11, V, g); c) avulso (art. 11, VI) e; d) segurado especial (art. 11, VII).

Em verdade, o enquadramento dos segurados nem sempre é fácil, especialmente no que se refere ao gênero trabalhador rural, espécie segurado especial. Complicado se torna, ainda, quando se postula um benefício naqueles enquadrados na hipótese dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar sem exigência de contribuição para a concessão dos benefícios (art. 39, I, Lei n. 8.213/91).

Sendo assim, se na teoria existem diversas controvérsias em torno da abrangência do conceito de segurado especial, “[...] não são menores na prática, ou seja, concessão de benefícios.

A consideração de segurado especial se dá, pelo servidor do INSS, por um complexo procedimento”. (BERWANGER, 2008, p. 109).

O INSS realiza entrevista com o segurado e as testemunhas para verificar se efetivamente houve atividade agrícola. Já o juiz, repete tal procedimento e aceita outras provas, sempre com o intuito de obter a verdade real sobre o trabalho do autor da ação previdenciária. Sendo assim, a jurisprudência brasileira foi contribuindo para a sedimentação da proteção social rural, sobretudo, para os que exercem o regime de economia familiar e não contribuem para o sistema.

Experiência importante foi a manejada pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU). Com o propósito de compartilhar visões e experiências desenvolvidas pelos magistrados federais frente a demandas usuais no âmbito dos juizados especiais federais de quantitativos elevados. Frente a isto, acabou-se por construir um patrimônio hermenêutico de apoio de políticas públicas, sobretudo, no meio rural. A iniciativa reside na importância da cultura dos precedentes judiciais com o fito de reafirmar os princípios do amplo acesso a uma ordem jurídica justa, da igualdade, da celeridade e da efetividade processual.

As súmulas da TNU abrangem um campo amplo de proteção rural significando um verdadeiro protocolo de orientação judicial, bem menos burocrático e mais objetivo daquele protocolo administrativo exercido pelo órgão gestor da Previdência Social, o INSS.

Segundo orientação da súmula 5, no que tange à comprovação da atividade, o que é primordial para os que almejam benefício sem contribuição, os tribunais aceitam as mais diversas provas, desde que hábeis e idôneas. Cabe apenas a clientela rural demonstrar um conjunto, de modo que, quando integradas, levem à convicção de que efetivamente houve a prestação do serviço rural. Leva-se em conta a dificuldade do interessado, não raras vezes pessoa humilde e de pouca instrução, em obter documentos em seu nome para que tenha reconhecido o tempo de serviço prestado.

Os tribunais federais ao julgarem, ressaltam as particularidades do meio rural, pois compreendem que “[...] culturalmente não se vê o homem do campo preocupado com a formalização, por via de documentos, das mais diversas formas de atos, salvo quando se demonstra necessário”. (KOEHLER, 2016, p. 56)

Portanto, fundamental o papel da jurisprudência na defesa de direitos previdenciários no campo, pois firmou o entendimento de que as atividades desenvolvidas em regime de economia

familiar podem ter o alargamento das provas. Inovação jurisprudencial salutar, dando ênfase na política da atividade desenvolvida em regime de economia familiar.

A proposta do Poder Judiciário foi muito além da simples leitura legal. Analisou a agenda rurícola nas necessidades e dificuldades das classe em um contexto de enfrentamento à pobreza. Logo, observou que costumeiramente no meio rural os atos de negócio são formalizados em nome do *pater familiae*, o qual representa o grupo familiar perante terceiros, assim, a documentação terá mais chance de se encontrar em seu nome. Também sedimentou que a qualificação profissional do marido, como rurícola, constante em atos do registro civil, estende-se à esposa, sendo considerada como início razoável de prova material a ser complementado por prova testemunhal.

Termos como “análise do caso concreto” (súmulas 41, 46 da TNU) propõe uma elasticidade na comprovação da atividade rural e estão presente nas decisões judiciais para conceder o benefício. Entretanto, interpretação salutar para a agenda rural está na adoção do Superior Tribunal de Justiça, em matéria previdenciária, a solução *pro misero*, dada a notória dificuldade dos trabalhadores rurais em comprovar todo o período de atividade.

O *Princípio in dubio pro misero*, tem se tornado um dos princípios mais significativos do direito previdenciário. Representa a idealização de seu ideal protetivo, como forma de garantir as melhores condições de vida aos mais necessitados. Tanto quanto, realizar, “[...]senão a isonomia, o abrandamento das diferenças sociais. (VAZ, 2009, p. 15)

O espírito da decisão daquela Corte foi coadunar a pretensa vulnerabilidade social do trabalhador nas lides campesinas. Pois na esfera da discricionariedade da autoridade pública não se tem feito a utilização de valiosos instrumentos destinados a adequada instrução dos processos administrativos postos a cargo do gestor, os quais deveriam ser utilizados sempre que os elementos probatórios trazidos pelo segurado não forem suficientes para o convencimento da autoridade competente.

Salienta-se que há para o Superior Tribunal de Justiça um natural obstáculo que o impede de se imiscuir nas matérias de fato, muito embora se tenha admitido com freqüência uma mitigação em matéria previdenciária do óbice previsto na Súmula nº 07, ou seja, não cabe aquela Corte rediscutir simples matéria de fato. Apesar da estreiteza das vias extraordinárias, relativamente à matéria previdenciária, tem-se admitido, no Superior Tribunal de Justiça, uma atenuação no preenchimento de alguns de seus pressupostos, mormente quando se referem à valoração de prova.

Deste modo, o STJ tem julgado nas linhas de tal princípio para: a) havendo colisão entre preceitos constantes em dois diplomas normativos, deve prevalecer aquele mais favorável ao trabalhador (EREsp 441.721/RS, Min. Laurita Vaz, DJ de 20/2/2006); b) leva em consideração as condições desiguais que se encontram os trabalhadores rurais; c) verificação do acervo probatório com vistas a confirmar o alegado exercício de atividade rurícola, não constitui reexame de provas, mas, sim, uma nova valoração, podendo resultar em conclusão jurídica diversa (REsp 870.212/SP, Laurita Vaz, DJ de 6/8/2007)

Assim sendo, segundo tal princípio para comprovação do segurado especial em regime de economia familiar não haverá um rol taxativo dos documentos necessários para comprovar a atividade rurícola. Sendo possível aceitar como início razoável de prova material documentos públicos como, por exemplo, Certidão de Casamento, Certidão de Óbito do cônjuge, Certidão de Nascimento de filhos, Certificado de Reservista etc, nos quais esteja especificada a profissão da parte autora ou de seu cônjuge como trabalhador rural.

Mostra-se extremamente necessário que os juízes de primeiro grau, próximos dos fatos e das pessoas neles envolvidas, procurem angariar o máximo de elementos probatórios disponíveis, já que estes não costumam se apresentar em abundância, de modo a facilitar, de um lado, o julgamento da apelação e, de outro lado, o do recurso especial. Não custa lembrar que a apropriada instrução probatória pode significar, em muitos casos, dar ou não efetividade aos princípios que regem e dão substância ao direito previdenciário, voltados justamente para os direitos sociais dos segurados.(VAZ, 2009, p. 454)

Em verdade, o Judiciário, aqui o Superior Tribunal de Justiça, foi provocado a atuar nas esferas de responsabilidade exclusivas do Executivo e Legislativo, pois acabou substituindo políticas públicas erigidas por outro Poder. Não se trata de atividade de contenção da atividade legislativa, ou seja, não visa a limitação dos excessos cometidos por outros Poderes, mas sim à compensação da falha do Poder Executivo, na implementação de determinados direitos perseguidos na Constituição (direito social à aposentadoria digna).

Conforme indicou o observador francês Alexis de Tocqueville há mais de um século, “raramente surge nos Estados Unidos uma questão política que não seja resolvida, mais cedo ou mais tarde, como uma questão judicial” (BAUM, 1987, p. 17). Fazendo-se um paralelo, a realidade brasileira não é diferente. As disputas sobre políticas costumam chegar aos Tribunais, em grande parte, por força de existência de uma constituição escrita ou de leis federais, as quais oferecem disposições a uma base para a impugnação da legalidade de ações governamentais.

Além do mais, em grande parte da história, os Tribunais saúdam aquela oportunidade, primeiro insistindo em sua supremacia como árbitro legal, no início do século XIX, e, mais tarde,

fazendo frequente uso de sua oportunidade de falar sobre questões importantes (BAUM, 1987). Ao fazer isto, o Poder Judiciário começou a exercer o controle incidental sobre as políticas de ação social do governo.

Uma vez provocado, o Tribunal analisou o caso, conforme determina o princípio da inafastabilidade do Judiciário, o que culmina no direito fundamental de acesso à Justiça, nos moldes do artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88.

O envolvimento do Superior Tribunal de Justiça na efetivação de importante política suscita questões fundamentais sobre o papel apropriado de um Tribunal, questões estas que transcendem a substancia das decisões da Corte em determinada época (BAUM, 1987).

Contudo, ao não atendimento pelo Estado Administrador para a realidade do trabalho informal, dará ao interessado a oportunidade de buscar quem puder assegurar a sua pretensão e, nesse aspecto o Poder Judiciário coloca-se como a mais democrática das instituições. Diferentemente do Poder Executivo, o Poder Judiciário não pode aludir questões de conveniência ou oportunidade para julgar questões morais ou políticas que lhe são apresentadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo da Previdência Social, o Poder Público é o responsável por políticas que garantam renda aos cidadãos em períodos de inatividade. Cabe a ele, na exata necessidade de igualar os desiguais, a promoção da justiça social. Logo, cumpre ao Poder Judiciário a tarefa de fazer valer esses direitos e garantias constitucionais quando o Administrador não o faz a contento.

A aposentadoria social rural apresenta-se como a principal política de enfrentamento à pobreza no campo. Com a regularidade do benefício, o aposentado rural consegue crédito e confiabilidade por parte das instituições financeiras e de comércio, assim como, facilita a aquisição de bens, devolvem ao idoso o sentimento de credibilidade e utilidade, bem como a sua autoestima. Os efeitos benéficos vão muito além do material, pois envolvem uma série de fatores de diferentes naturezas, inclusive assegurando ao idoso o direito de cidadania.

Contudo, para se chegar a tal realidade, perpassa-se pela implementação o benefício. Para isso, importante se faz a comprovação do labor do trabalhado campesino diante de informalidade.

Pelos debates na esfera administrativa e judicial, a dúvida diminui sobre o fato de o segurado especial ser, dentre todos os tipos de segurado, aquele que mais apresenta dificuldade. Tal assertiva se dá porque desde a Constituição lhe é dado tratamento diferenciado. Entretanto, nem a Constituição nem a Lei tratativa da matéria concede uma carta em branco para que o

Judiciário ou Administrador atuem no caso concreto para definir e comprovar a atividade do segurado especial em regime de economia familiar.

A caracterização da atividade não pode ser eivada de tamanha discricionariedade por parte dos órgãos administrativos, sob pena de impedir o acesso a direitos. Cabe ao administrador, por exemplo, com base nas declarações prestadas pelo interessado definir um norte da investigação sobre o histórico do trabalho apresentado, buscando alcançar a verdade material e, se for o caso, conceder o benefício rural.

O Instituto do Seguro Social apresenta ao seu cargo valiosos instrumentos na busca da verdade material na comprovação do labor rural: justificação administrativa, entrevista do interessado e realização de pesquisa externa. Se não o faz, acaba por atingir a própria essência do Estado que é a garantia

Enquanto se justifica a postura administrativa de freios no processo de concessão e manutenção de benefícios rurais entre duas necessidades, ou seja, coibir a constantes tentativas de fraude e garantir a prestação previdenciária àqueles que já exerceram ou exercem atividades remuneradas cobertas pelo seguro social, a população campesina recorre ao Poder Judiciário.

O STJ, em sua tese *pro misero*, seguiu o mandamento constitucional da inércia cujo princípio pede que a atuação do Judiciário ao exercer a jurisdição, só será exercido quando ele for provocado.

Finalmente, até a atuação desta Corte está limitada em seu impacto pela ação de outros elaboradores de políticas. Ela não resolveu o problema da informalidade no campo. Tão pouco reduziu a pobreza naquelas paragens. Contudo, mesmo que no seu exercício jurisdicional postulou pelo princípio da solidariedade e segurança alimentar.

Trata-se de benefício de natureza alimentar, ou seja, requer urgência. Apesar disso, o interessado procurará quem puder assegurar a sua pretensão e, nesse aspecto o Poder Judiciário coloca-se como a mais democrática das instituições. Diferentemente do Poder Executivo, o Poder Judiciário não pode aludir questões de conveniência ou oportunidade para julgar questões morais ou políticas que lhe são apresentadas.

REFEÊNCIAS

AUGUSTO, Helder dos Anjos; RIBEIRO, Eduardo Magalhães. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, vol. 7, núm. 2, mayo-agosto, 2005, pp. 199-208. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/878/87817130006.pdf>. Acesso em 21 set 2016.

_____. O idoso rural e os efeitos das aposentadorias rurais nos domicílios e no comércio local: O caso de Medina, nordeste de Minas. In: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, n. 15, 2006, Caxambú- MG. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_316.pdf. Acesso em: 21 set 2016.

BAUM, Laurence. **A Suprema Corte Americana**: uma análise da mais notória e respeitada instituição judiciária do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BRASIL. Lei Complementar nº. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1 de 26/5/1971, Página 3969. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 22 set 2016.

_____. Lei nº. 6.260 de 06 de novembro de 1975. Institui benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1 de 7/11/1975, Página 14785. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 22 set 2016.

_____. Lei nº 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**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1 de 25 de jul. de 1991, Página 14809. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 29 ago. 2015.

_____. Lei nº. 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**, Seção 1 de 25/7/2006, Página 1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11326-24-julho-2006-544830-norma-pl.html>. Acesso em: 22 set 2016.

_____. Lei nº. 11.718 de 20 de junho de 2008. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1 - 23/6/2008, Página 2. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11718-20-junho-2008-576871-norma-pl.html>. Acesso em: 22 set 2016.

_____. Ministério da Previdência Social. **Informes da Previdência Social**. Brasília, vol. 27, n. 11, 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de divergência em Recurso Especial nº. 441.721/RS, Decisão monocrática. Rel. Min Laurita Vaz. **Diário de Justiça Eletrônico** de 07/10/2005. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em 22 set 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº. 870.212/SP. Decisão monocrática. Rel. Min Laurita Vaz. **Diário de Justiça Eletrônico** de 09/05/2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em 22 set 2016.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial**: novas teses e discussões. Curitiba: Juruá, 2016.

DRIABE, Sônia Miriam. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- Nepp, **Cadernos de Pesquisa**, n. 08, 1993.

GARCIA, Augusto Ribeiro. O trabalhador rural perante a legislação. *In*: BARROSO, Lucas Abreu; LIMBERGER, Emiliano José Klaske; ZIBETTI, Darcy Walmor (Coords.). **Trabalhador Rural- uma análise no contexto sociopolítico, jurídico e econômico brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2007.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **World Social Protection Report 2014/2015**: building economic recovery, inclusive development and social justice. Geneva: ILO, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Textos para Discussão**. Previdência Pública Brasileira Em Uma Perspectiva Internacional: custeio, benefícios e gastos. Brasília, abril, 2016a.

_____. **Textos para Discussão**. Diversidade da Produção nos Estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil: uma análise econométrica baseada no cadastro da declaração de aptidão ao Pronaf (DAP). Brasília, maio, 2016b.

LEAL, Ruy de Ávila Caetano. Princípio da oficialidade e verdade material no processo administrativo previdenciário: comprovação do exercício de atividade rural. **Revista da AGU (Advocacia-Geral da União)**. ano X, n. 30, Brasília, out/dez. 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídio à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; Giovanni Geraldo. 6ª ed. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2012.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (Coord). Comentários às Súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Conselho da Justiça Federal**. Brasília, abril, 2016. 467p.

VAZ, Laurita Hilário. Inovações jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça em matéria previdenciária. *In*: VAZ, Paulo Afonso Brum.; SAVARIS, José Antonio. (orgs.). **Direito da previdência e assistência social**: elementos para uma compreensão interdisciplinar. Campinas: Conceito Editorial, 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27103>>. Acesso em: 16 set 2016.