

APOSENTADORIA POR IDADE RURAL: O PEDREGOSO CAMINHO PARA A OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO DE SEGURADO ESPECIAL

Jane Lucia Wilhelm Berwanger¹

Helena Durrewald²

Osmar Veronese³

RESUMO

Este artigo possui como tema a análise acerca dos critérios e obstáculos na produção de provas para concessão do benefício de aposentadoria por idade rural pelo segurado especial. Busca-se desvendar se as recentes mudanças no processo administrativo previdenciário e na legislação referente a aposentadoria por idade rural facilitaram ou dificultaram o acesso ao benefício pelo segurado especial? Em busca de respostas, seguindo o método dedutivo e o procedimento monográfico, iniciou-se contextualizando o segurado especial na Previdência Social brasileira, para, em seguida, analisar as dificuldades de acesso à aposentadoria por idade rural, que vão desde a produção probatória ao processo digital, potencializada pelas divergências de interpretação dos agentes encarregados de analisar os requisitos de concessão. Conclui-se que a dificuldade de reunião de provas, as divergentes leituras dos requisitos feitas pelos “servidores do público” e os processos administrativos digitais, embora com a promessa de facilitação, estabeleceram barreiras a dificultarem a implementação das aposentadorias aos que possuem direito e dela necessitam para sobreviverem dignamente.

¹ Advogada, Doutora em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Ex-presidente e atual Diretora Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional e coordenadora da pós-graduação em Direito e Prática Previdenciária da Faculdade CERS. Coordenadora da pós-graduação em Direito Previdenciário da ESMAFE/RS. Professora de pós-graduação lato sensu em várias instituições, dentre as quais ESMAFE/SC, ESMAFE/PR, PUC/PR, ICDS e IEPREV. Atua com ênfase na área do Direito Previdenciário, na qual tem várias obras publicadas, tais como Segurado Especial - Conceito para Além da Sobrevivência Individual, pela Editora Juruá. Coordenadora da Revista Brasileira de Direito Previdenciário, da Editora LexMagister

² Acadêmica de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

³ Doutor em Modernización de las Instituciones y Nuevas Perspectivas en Derechos Fundamentales, pela Universidad de Valladolid/Espanha, Mestre em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Direito Constitucional do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado e Doutorado em Direito - da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI Santo Ângelo/RS. Procurador da República/ Ministério Público Federal. Responsável pelo projeto de pesquisa “Estado, Constituição, Diferença: olhares críticos sobre a diversidade no constitucionalismo” e líder do Grupo de Pesquisa “Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas”, com registro no CNPQ, vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do PPG/URI/Santo Ângelo/RS, Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9927-7242>. E-mail: osmarveronese@san.uri.br

Palavras-chave: Aposentadoria por idade rural. Entraves. Processo administrativo. Segurado especial.

ABSTRACT

The theme of this article is the analysis regarding the criteria and obstacles in the production of evidence when it comes to retirement by age of rural workers. The study aims to discover whether the recent changes in the social security administrative process and in the legislation regarding this specific form of retirement facilitated or hindered access to the benefit for the special insured population. By following the deductive method and the monographic procedure, the study first offers a contextualization of what is the special insured person within the Brazilian Social Security, in order to posteriorly analyze the difficulties of accessing social security rights for rural workers, which range from the production of evidence to the digital process, enhanced by the differences in interpretation of the agents in charge of analyzing the concession requirements. The conclusion is that the difficulty of gathering evidence, the divergence of interpretations of the requirements made by "public servants" and the digital administrative processes, although with the promise of facilitation, established barriers that made it difficult to implement pensions for those who are entitled to them and need them to survive with dignity.

Keywords: Retirement for rural age. Obstacles. Administrative process. Special insured.

1. INTRODUÇÃO

O centenário Estado Social, aquele que deita suas raízes mais profundas na Constituição Mexicana, de 1917, e na Constituição de Weimar, de 1919, possui como um de seus produtos mais importantes o amparo aos seres humanos nas condições de velhice ou outras situações de dificuldade de manter a dignidade. Pela régua da igualdade, regando saúde, previdência e assistência, o Estado brasileiro alinhou esses componentes da seguridade social, dando amparo, em especial, aos seres humanos que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Nessa toada, o presente artigo possui o objetivo de examinar os critérios exigidos dos segurados especiais para pleitearem suas aposentadorias por idade, indicando as principais dificuldades para o acesso a tal direito. A análise dos requisitos e do procedimento a ser obedecido foca, especialmente, as inovações produzidas pelas recentes mudanças no processo administrativo previdenciário e na legislação referente a aposentadoria por idade rural. Será que estamos avançando na

construção do Estado Social brasileiro? Será que não é possível melhorar o acolhimento dos trabalhadores rurais pleiteantes do benefício da aposentadoria? Essas são as inquietações que movem a presente pesquisa.

2. PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEGURADO ESPECIAL NO BRASIL

Olhando para o passado, constata-se que a Previdência Social carrega um longo trajeto histórico, com as primeiras medidas de proteção social registradas há séculos, com escassos preceitos protetores aos trabalhadores e seus dependentes. Em muitos casos, embora legislações indicavam um possível direito individual, não havia garantia de sua implementação pelo poder público (BOBBIO, 1992).

Já o atual período histórico pátrio é simbolizado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, com a previdência social inserida, ao lado da saúde e da assistência social, como gênero da seguridade social, organizada sob a forma de regime geral, como intuito de garantir meios necessários à subsistência dos segurados e seus dependentes, nos casos de risco social previstos pelo sistema.

A previdência social constitui um conjunto de ações cuja realização depende de contrapartida dos segurados, seja no âmbito privado ou público, compondo-se de duas espécies: a primeira, por meio de regime próprio, destinado a cobrir o risco social dos servidores públicos federais, estaduais e municipais titulares de cargo efetivo, e a segunda, como regime geral, para os trabalhadores da iniciativa privada.

Continuadamente, as reformas constitucionais alteraram os regimes público e privado da previdência, sob a justificativa de se adaptar as condições econômicas do país, produzindo mudanças nas aposentadorias e sucessivas regras de transição, além de regime de previdência complementar. Acerca do significado de seguridade social, no ordenamento jurídico brasileiro, Sérgio Pinto Martins discorre:

Direito da Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinadas a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover suas necessidades pessoais

básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. (2008, p.19).

Cuida-se de um gigantesco programa, típica proposta de Estado Social, que ganhou força, especialmente a partir de 1988.

A evolução dos beneficiários dos programas sociais no Brasil indica números impressionantes. Na gênese da Constituição, em 1988, 9,9 milhões de pessoas auferiam algum benefício previdenciário. Atualmente, são cerca de 34 milhões de pessoas. A esses, acresça-se 13,4 milhões de beneficiários do bolsa-família, programa que não existia em 1988, destinado a pessoas muito pobres. Em suma, mais de 47 milhões, de um total de 208 milhões de brasileiros, auferem benefícios mensais diretamente do Estado. Isso sem contar os mais de 70% da população que utilizam o sistema de saúde pública, além de outros programas, de menor amplitude, que focam grupos vulneráveis (VERONESE, 2018, p. 21).

Um dos importantes benefícios da previdência social, a aposentadoria por idade, é um direito fundamental material previsto no art. 201, inc. I, da Constituição Federal, que garante ao trabalhador a manutenção de sua renda na idade avançada. Apesar de a velhice não ser um risco social, trata-se de uma etapa da vida na qual as oportunidades de trabalho diminuem consideravelmente e, por isso, espera-se alguma prestação da seguridade que garanta ao idoso uma vida digna (BRASIL, 1988).

A aposentadoria por idade é um benefício que tem como pressuposto a idade avançada, a partir da qual diminuem naturalmente as condições físicas do trabalhador, para que ele possa manter a subsistência e a de seus dependentes. Cuida-se de um direito constitucional assegurado pelo INSS, que pode ser urbano ou rural, focando-se, aqui, o seguro especial rural que tem direito a aposentadoria por idade rural.

A partir da EC nº 20/1998, a aposentadoria por idade passou a ser regulada pela própria Constituição Federal que, em seu art. 201, § 7º (BRASIL, 1998), garante ao homem, aos 65 anos de idade, e à mulher, aos 62 anos, reduzindo esse limite em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, e aos professores.

A aposentadoria por idade rural é concedida aos trabalhadores rurais (produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal), de ambos os sexos, classificados como empregador rural, trabalhador avulso, contribuinte individual autônomo (trabalhador eventual) e segurado especial (BRASIL, 1988).

Dessa forma, os segurados especiais rurais representam uma categoria

dessegurados da Previdência Social submetida a um regime diferenciado de enquadramento, contribuição e acesso aos benefícios da Previdência Social Brasileira

Conforme Berwanger (2020) os requisitos para o enquadramento na qualidade de segurado especial são, portanto, ser pessoa física, residir em imóvel rural ou aglomerado urbano ou rural próximo a ele, e exercer atividade individualmente ou em regime de economia familiar.

Assim, a legislação brasileira estabelece um regime jurídico diferenciado para os trabalhadores rurais (segurado especial), em razão das condições de trabalho em que o segurado é submetido, estabelecendo a aposentadoria aos 60 anos, com 180 meses de carência, e, às mulheres rurais, a aposentadoria aos 55 anos, com 180 meses de carência.

Para a concessão do benefício, dois requisitos precisam ser preenchidos: idade e comprovação do exercício da atividade rural, pelo período mínimo de 180 meses, que não precisam ser ininterruptos. Tal comprovação, por sua vez, conforme preconiza o art. 195, § 8º, da Constituição Federal, ocorre mediante o exercício do trabalho rural, notadamente o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

A comprovação do exercício do trabalho ocorre mediante prova documental, como por contrato individual de trabalho ou CTPS, contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural, comprovante de cadastro do INCRA, bloco de notas do produtor rural, notas fiscais de entrada de mercadorias, documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante, entre outros, além da prova testemunhal (BERWANGER, 2022).

A aposentadoria rural é hoje um direito constitucionalmente garantido, que no aspecto infraconstitucional, regula-se principalmente pela Lei nº 8.213/91 e agora pelo decreto 3.048, que serão a seguir examinados.

3 DA PREVISÃO FORMAL AO ACESSO MATERIAL À CONDIÇÃO DE SEGURADO ESPECIAL

Os segurados especiais são os trabalhadores rurais, considerando o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como seus respectivos cônjuges e filhos, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, em área de até quatro módulos fiscais (unidade de medida dos imóveis rurais, em hectares, variável em razão da região, produtos...), sem empregados permanentes, os quais contribuem para a seguridade social mediante uma alíquota sobre o resultado da comercialização de sua produção rural (BERWANGER, 2020).

As atividades desenvolvidas por eles não garantem um rendimento uniforme durante todos os meses do ano, dado que a renda é obtida geralmente na época em que é feita a venda da produção, razão pela qual a contribuição do pequeno produtor rural incide sobre a comercialização da produção feita durante o ano corrente. Dessa forma, os segurados especiais rurais representam toda uma categoria de segurados da Previdência Social, que é submetida a um regime diferenciado de enquadramento, contribuição e acesso aos benefícios.

É importante identificar o produtor rural definido como segurado especial, individual, em regime de economia familiar, cooperado, assentado, quilombola ou indígena, a fim de distingui-lo do produtor contribuinte individual que é o empregador ou empresário individual, sendo essa denominação acolhida na Lei de Benefícios da Previdência Social, nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991).

Conforme Berwanger (2022) o segurado especial contribui sobre a produção comercializada, sendo importante observar, ainda, que a produção agrícola, para fins previdenciários, encontra-se definida no art. 25 da Lei 8.212 de 1991 e engloba produtos de origem animal ou vegetal, bem como a industrialização artesanal ou rudimentar desses produtos. Assevera-se que, nos casos práticos, prevalece a produção *in natura* e que, em relação à área a ser explorada pelo rurícola, ela não pode ser superior a quatro módulos fiscais, descontadas as áreas de preservação permanente, inutilizadas e de reserva legal.

Importante frisar que os segurados especiais rurais, conforme descrito na legislação previdenciária, podem contratar mão de obra temporária por até 120

dias no ano civil; ela permite atividade turística, inclusive com hospedagem também por 120 dias, até mesmo admite que o segurado seja sócio de empresa de âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, nos limites da microempresa, ou seja, micro empreendedor individual. O segurado pode ceder até metade da sua propriedade em parceria, meação ou comodato, em princípio a lei não autoriza o arrendamento da terra, porém a jurisprudência tem admitido arrendamento até metade da área produzida (BERWANGER, 2022).

Diante das diversas dificuldades enfrentadas pelos segurados especiais, a maioria residente no interior e possui baixa renda, há os sindicatos de trabalhadores rurais, localizados nos núcleos urbanos, que os auxiliam durante o encaminhamento dos benefícios previdenciários, solicitando e separando a documentação exigida, colocando em ordem e deixando o segurado a par de todas as informações importantes para a espera da concessão, sendo esse auxílio de suma importância no momento de preenchimento da declaração rural, cujos erros podem redundar no indeferimento do benefício pleiteado.

Conforme Garcia (2015), desde a instituição do trabalho livre no Brasil, o rural foi tratado com desprezo legislativo e ainda hoje é comum que se tenha como imagem uma pessoa ignorante, analfabeta e atrasada: o caipira ou matuto. Diante disso suas condições de vida sempre foram precárias fazendo com que as oportunidades fossem escassas, os chamados colonos são deixados à mercê da própria sorte, sendo assim, por se tratar de uma parcela mais vulnerável da sociedade, tudo se torna mais difícil e complicado visto que um simples acesso aos sites ou sistemas governamentais, em busca de documentações ou postulação de benefício, pode ser impossível, se levado em consideração o baixo nível de conhecimento e acessibilidade.

Sublinhe-se que a previdência brasileira tem caráter contributivo e filiação obrigatória, diante disso o indivíduo somente fará jus à proteção previdenciária se estiver filiado ao regime previdenciário. Da filiação, por sua vez, resultará o dever de contribuição na forma que a lei prevê para cada segurado e o direito aos benefícios previdenciários, quando preenchidos os requisitos. O liame que estabelece o vínculo com a previdência é o trabalho, sendo assim, a forma de comprovar a filiação centra-se, sobretudo, na aprovação do exercício laboral do segurado.

Consoante afirmado, a aposentadoria por idade rural tem no polo ativo o segurado especial, sendo um percentual de sua produção a forma de contribuição para a previdência, cujos meios de prova que podem ser utilizados pelo trabalhador rural para a comprovação do exercício da atividade rural são os arrolados no artigo 106 da Lei nº 8.213/91 (BRASIL, 1991, www.planalto.gov.br):

Assim, diante das atualizações normativas, não se faz mais necessário apresentar um documento por ano para a comprovação dos períodos trabalhados, visto a escassez e a mudança sazonal de documentos à disposição dos rurícolas. Conforme entendimento judicial, basta que haja a comprovação mediante um documento para metade da carência exigida (ou seja, um documento vale para 7 anos e meio), que evidencie o exercício da atividade rural, desde que confirmada a continuidade dessa atividade pela prova testemunhal coesa, como o contrato de arrendamento, muito utilizado pelos segurados especiais da região sul do Brasil, juntamente com a justificativa administrativa (JA) que é feita durante o processo administrativo no próprio INSS, na qual são ouvidas testemunhas de indicação do segurado.

É possível, também, a extensão do documento em nome de terceiros, principalmente do cônjuge ou companheiro e dos ascendentes, descendentes e irmãos, visto que o referido sistema de trabalho permite a atividade rural em regime de economia familiar. A possibilidade de utilização dos documentos como prova material da atividade rural por todos os membros do grupo familiar foi disciplinada no § 1º do art. 54 da Instrução Normativa do INSS nº 128/2022, indicando que o início de prova material da atividade rural deverá ser contemporâneo à época em que ocorreram os fatos a serem provados.

Em relação às provas, ressalta-se a dificuldade que os segurados especiais têm ao pleitear benefícios junto à previdência social, por não terem as provas exigidas, dada a escassez de informações acerca dos documentos necessários para a concessão da aposentadoria, resultando em insuficiente efetivação dos direitos dos trabalhadores rurais em comparação às concessões judiciais de benefícios para as clientela urbanas.

Esse problema é constante nas cidades do interior, em que a agricultura familiar prevalece como economia principal, locais em que parcela da população carece de

conhecimentos básicos e que, embora os sindicatos de trabalhadores rurais prestem apoio, nem sempre é possível sanar todos os problemas, como a falta de documentação dos segurados, para a devida comprovação da atividade rural, visto que alguns perderam ou não tiveram papéis vinculados a sua produção, que muitas vezes é apenas para a subsistência da família.

Em geral, conforme dados do Sistema Único de Informações sobre Benefícios (SUIBE), a concessão de aposentadorias por idade por meio de decisão judicial

é muito mais elevada para os trabalhadores rurais, comparada aos urbanos, demonstrando que os rurícolas têm maior necessidade de tutela judicial para efetivação de seu direito (SUIBE, 2020).

Entre as dificuldades elencadas, primeiro aparecem obstáculos ao acesso dos rurícolas às agências da Previdência Social, por residirem em áreas rurais e em municípios que não possuem agências, e, segundo, fatores históricos e sociológicos associados à força do trabalho rural no Brasil, os quais produzem uma certa invisibilidade desses cidadãos perante o poder público, desde a época da instituição do trabalho livre.

Diante das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais, relacionadas às suas condições de vida ou a concessão de aposentaria por idade rural, em razão do excesso normativo que regulamenta a atuação administrativa, da tradição burocrática dos procedimentos, da concessão de benefícios em processos com situações diferentes das previstas nas leis, de indeferimentos administrativos, entre outros, o rurícola acaba buscando o Judiciário para obter a tutela de seu direito.

Com a vigência da Lei nº 8.213/91, e por força dos seus artigos 39, inc. I (segurados especiais), e 48, § 2º, e 143, o trabalhador rural deve comprovar "o exercício de atividade rural, ainda que descontínuo, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício". Ainda, o art. 143 dispensa o trabalhador rural da comprovação de contribuições realizadas à Previdência Social, bastando a comprovação do exercício da atividade rural (BRASIL, 1991).

Quanto à comprovação do exercício de atividade rural do segurado especial, essa se dará na forma do art. 116 da IN 128 de 2022, na qual a autodeclaração deverá

estar acompanhada dos documentos elencados no artigo descrito.

Entre os maiores problemas enfrentados pelos rurícolas em relação ao tema estão a comprovação da carência e a comprovação do tempo de exercício de labor rural, uma vez que essa documentação não é facilmente produzida, tendo em vista que muitos trabalhadores rurais não possuem registro em CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social ou qualquer outra prova formal da atividade exercida, além do fato de que as mulheres muitas vezes possuem documentação com identificação “do lar”, quando, em verdade, são pequenas agricultoras.

Dessa forma, a Lei 13.846 de 2019 foi criada instituindo o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrativos pelo INSS. Para além do seu objetivo, incorporou modificações em relação aos meios de comprovação da qualidade de segurado especial e da atividade rural, entre as quais a de que o início da prova material deve ser contemporâneo aos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, e a imposição de implementação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para os segurados especiais (BRASIL, 2019).

Se não bastasse, mais uma mudança está em curso, conforme art. 117 da IN 128/2022, a qual prescreve que a partir de 1º de janeiro de 2023 a comprovação dessa condição ocorrerá exclusivamente pelas informações constantes no cadastro, para períodos anteriores a 1º de janeiro de 2023, o segurado especial deverá comprovar o tempo de exercício da atividade rural por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas.

Ocorre que, a maioria das informações constantes no CNIS, por se referirem a remuneração e vínculo empregatícios, traça o histórico contributivo dos segurados obrigatórios urbanos e dos facultativos, possuindo poucas informações em relação aos segurados especiais, diante da forma diferenciada de contribuição, que não exige a realização de contribuições contínuas e mensais, mas apenas no momento da comercialização da produção.

Ademais, pela letra da lei, e com a imposição da nova regra que valerá a partir de janeiro de 2023, a prevalência das informações constantes no cadastro CNIS passará a ter preponderância em relação aos documentos apresentados pelo segurado especial, pois a comprovação da condição de exercício da atividade rural do segurado especial ocorrerá, exclusivamente, pelas informações constantes do referido cadastro.

Dessa forma, o objetivo maior de utilizar o Cadastro como meio exclusivo de prova da condição e comprovação do tempo de serviço, por parte do segurado especial, é simplificar o procedimento e evitar que a norma previdenciária, que protege o segurado especial, seja tangenciada, de forma que alcance sua função social e efetivamente proteja os trabalhadores que contam com um vasto histórico de exclusão no que se refere à proteção previdenciária.

Todavia, é notável a falta de informação, instrução e baixa escolaridade de parte dessa categoria de segurados, razão pela qual parte do pressuposto que eles detêm condição e estrutura para atualizar a base de dados do CNIS corretamente, por anos, é desconsiderar a realidade social enfrentada por essa categoria, violando o princípio da proteção ao hipossuficiente. Além disso, ao ignorar a realidade social dessa categoria de segurados, diante da imposição de manutenção de dados atualizados no CNIS como meio exclusivo de prova, excluindo as provas materiais, há um indicativo de superação de precedentes jurisprudenciais de que o trabalhador rural não necessita apresentar provas materiais de todo o período que exerceu suas atividades rurais, em mais uma ameaça no horizonte.

Ano a sistema, portanto, não é compatível com a realidade social brasileira, especialmente em relação ao meio rural, que é marcado pela informalidade e pela falta de documentos, informações e conhecimento legal. Cada caso deve ser analisado concreto e individualmente, levando-se em consideração o conjunto probatório do caso e a peculiaridade de cada trabalhador.

4 ENTRE AVANÇOS E DIFICULDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DIGITAL

Por processo administrativo digital se compreende a forma que a Autarquia Federal, ou seja, o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) tem de agilizar a concessão de benefícios, mediante o envio, por meio eletrônico, dos documentos necessários à concessão e julgamento, mediante sistema digital. Todas as decisões administrativas devem ser motivadas, conforme determinação constitucional legal, é uma segurança tanto para a Administração, como também para o segurado, que tomará conhecimento do que motivou o deferimento ou indeferimento do seu processo administrativo.

Por

fim, tem-

se início a fase recursal, podendo o interessado interpor recurso contra a decisão que não lhe for favorável, momento em que o recurso será apreciado e nova decisão motivada será emitida.

Assim, em consequência da grande expansão tecnológica, soa lógico que o sistema administrativo do INSS se automatize, tendo em vista a facilitação do processo concessivo. Porém, essa mudança pode dificultar ainda mais o encaminhamento da documentação por parte dos segurados especiais, os quais, na maioria não contam com acesso aos meios digitais, nem conhecimento na área, sendo necessário que procurem alguém para intermediar este processo, seja por meio de advogado ou sindicato de trabalhadores rurais.

Nesse cenário, não custa lembrar que o processo previdenciário deve assegurar um andamento justo, cujo desenvolvimento garanta o direito de participação do particular no procedimento que está interessado, a imparcialidade da administração, o princípio da informação, o princípio da fundamentação dos atos administrativos lesivos de posições jurídicas subjetivas, o princípio da conformação do procedimento segundo os direitos fundamentais, o princípio de boa-fé e o princípio do arquivo aberto (SAVARIS, 2019, p. 184).

Desse modo, é essencial uma instrução administrativa eficiente para todos, e que dos seus provimentos efetivamente possam ser extraídos resultados práticos na vida dos segurados que pleiteiam um benefício previdenciário, mediante a valorização das provas e da busca da verdade, proporcionando para as partes envolvidas um desenvolver processual administrativo de mais facilidade, simplicidade e eficiência.

Sobre isso, elencamos a prova em nome de terceiros, que passou a ser aceita, inicialmente com jurisprudência, sendo acumulada, e posteriormente incluída como regra na Instrução normativa do INSS nº 45/2010, que, com a alteração promovida pela IN INSS nº 61/2012, foi admitida a extensão da prova para companheiros homoafetivos, em seguida, a possibilidade de utilização dos documentos aptos a servirem como início de prova material da atividade rural por todos os membros do grupo familiar foi disciplinada na Instrução normativa do INSS nº 77/2015 (GARCIA, 2015), tema também incluído na IN nº 128/2022.

As principais modificações implementadas pela Lei nº 13.846/2019 foram a exclusão da declaração do sindicato de trabalhadores rurais ou equiparado e a

substituição de cadastro no INCRA pela declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, cambios preocupantes por excluírem meios de prova importantes e de fácil acesso aos trabalhadores rurais para a comprovação da atividade rural.

Ademais, e como já exposto, a Lei 13.846/2019, determina que a partir de janeiro de 2023 o CNIS será o meio exclusivo de prova da condição e comprovação do tempo de serviço por parte do segurado especial, sendo essa, mais uma das alterações do meio de prova que visa simplificar o procedimento e evitar que a norma previdenciária, que protege o segurado especial, seja tangenciada, de forma que alcance sua função social e efetivamente proteja esses trabalhadores que contam com um vasto histórico de exclusão, no que se refere à proteção previdenciária (BERWANGER, 2022).

Sobre a temática, o Ofício-circular nº 46/2019 trouxe orientações aos servidores do INSS quanto às regras descritas na Lei 13.846/2019, indicando a exigência de uma prova para cada metade da carência, no caso da aposentadoria por idade, ou seja, uma prova dos últimos 7,5 anos e uma prova dos primeiros 7,5 anos (considerando 15 anos de carência). Nesse caso, a prova do período mais antigo pode ser anterior, desde que não tenha havido afastamento da atividade rural (BERWANGER, 2022).

A desconsideração da realidade social dessa categoria de segurados, diante da imposição de manutenção de dados atualizados no CNIS como meio exclusivo de prova, ignorando as provas materiais, tende a superar os precedentes jurisprudenciais de que o trabalhador rural não necessita apresentar provas materiais de todo o período que exerce suas atividades rurais.

Ainda assim, enquanto o cadastro de segurado especial não é implantado, por meio do CNIS, como ressaltado acima, a comprovação rural se dá a partir da autodeclaração rural, a qual adquiriu papel fundamental no pleito do reconhecimento de período rural. Esse documento objetivava descrever todas as informações necessárias para a comprovação da atividade rural do segurado, sendo instituído a partir da publicação do ofício-circular INSS nº 46/2019 e posteriormente reformulado pelo Ofício-circular nº 62/2019, visto as manifestações críticas da primeira, tornando-se mais simples e coerente com as condições da vida.

Mesmo diante da autodeclaração simplificada, coerente com as exigências feitas pelo INSS, o segurado especial ainda tem grandes dificuldades no

preenchimento das três páginas do formulário, com perguntas difíceis ao entendimento do segurado, tanto que é que é recorrente o preenchimento de forma incorreta, o que resulta no indeferimento do benefício, impondo-se a contratação de profissionais que conhecem o sistema, o que nem sempre é tarefa fácil, para evitar dissabores.

Assevera-se que, mais de trinta e quatro anos da promulgação da Constituição Federal do Brasil, que abriga um amplo rol de direitos fundamentais, os comandos lá traçados para a transformação social ainda não foram totalmente implementadas. Nesse rol inclui-se o direito previdenciário, cujo acesso depende, em muitos casos, da prova de fatos que não se encontram registrados em sistemas governamentais ou oficiais, entre elas a incapacidade, união estável, dependência econômica e, no ponto que interessa ao assunto discutido, a atividade rural.

Nesse senda, com a evolução do processo eletrônico e a criação do INSS digital, todos os benefícios solicitados à previdência social entram em uma fila única para serem analisados, sendo os servidores que julgam esses processos de diferentes regiões do Brasil, o que, por vezes, em razão do desconhecimento da situação fática de cada região, ocorrem indeferimentos injustos. O anterior modelo, em que os benefícios de cada agência eram analisados pelos servidores da mesma, por serem processos físicos e em menor quantidade, permitindo o olhar e o conhecimento pessoal dos servidores em relação ao trabalhador rural e suas condições, desapareceu, dificultando ainda mais àqueles que têm dificuldade de produzir prova (REZENDE, 2019).

Se por um lado, as características da digitalização tendem a produzir decisões mais objetivas e uniformes (o que nem sempre se confirma, como nos casos de averbações de tempo rural descontínuo, antes dos 12 anos de idade e documentos em nome de terceiros, que em alguns casos são aceitos e em outros rejeitados, dependendo do entendimento do servidor que analisa esses casos), por outro, desbotam as subjetividades, prejudicando direitos de segurados mais vulneráveis.

O Brasil é um país de diferentes culturas agrofamiliares, em razão das diversas regiões existentes, resultando em diferentes meios de prova para cada situação em específico, não sendo possível um entendimento genérico do servidor ao julgar cada situação. Incrível, mas a cada novo programa inclusivo do poder público,

aparecem novas pessoas, até com idade avançada, sem nenhum documento de identidade.

Em torno da falta de uniformização do entendimento por parte dos servidores do INSS ao julgar os benefícios de segurados especiais, percebe-se a criação de novos requisitos em determinadas situações, sendo os advogados e segurados surpreendidos nesses casos, como nos casos da quantidade de produção (limites em torno da comercialização), utilização de maquinário (modernização na produção, para uma maior quantidade visando o lucro pode caracterizar a condição de segurado especial), propriedade de automóvel, condições financeiras para pagar contribuição (desenquadrando o agricultor de segurado especial, pois julgam que o mesmo pode contribuir em alíquotas fixas em mensais) e aparência física (nesse caso, levando o julgamento para um viés discriminatório, com fontes enraizadas na tradição de proteção voltada ao segurado especial) como descrito por Berwanger (2020).

Mesmo não havendo essas restrições em lei, elas são muito discutidas no deferimento das aposentadorias dos segurados especiais, e embora as limitações existentes em nosso ordenamento são de área máxima de terra, que pode atingir somente até 4 módulos fiscais (cada município determina quantos hectares equivalem a um módulo fiscal), a impossibilidade de ter funcionários permanentes e outra fonte de renda, esses diferentes entendimentos impõe barreiras extralegais, tanto na via administrativa, por parte dos servidores do INSS, quanto da judicial, ora acolhendo e ora estabelecendo obstáculos.

Diante disso, cada caso deve ser julgado de acordo com seus paradigmas, devendo o julgador, servidor ou juiz, ter a sensibilidade que o segurado especial tem limitações, se comparado ao demais segurado, tendo em vista que sua documentação ao provar o direito pode ser diferente de outros, ou inexistente, o que pode ser sopesado por um julgador sensível.

5 - CONCLUSÃO

Através da presente análise acerca dos critérios e obstáculos na produção de provas para concessão do benefício de aposentadoria

aportador rural ao segurado especial, buscou-se entender se as recentes mudanças no processo administrativo previdenciário na legislação referente à aposentadoria rural, assim como a dificuldade que os segurados enfrentam ao comprovar o exercício da atividade rural, ônus que lhes compete, tornaram a concessão desse benefício mais simples ou dificultaram seu deferimento?

Nessa linha, tem-se que, mesmo com a atualização da legislação e a automatização do sistema usado para a concessão dos benefícios em geral, em especial da aposentadoria por idade, o processo administrativo carrega diversos obstáculos que põem em risco o direito fundamental do segurado mais vulnerável do sistema previdenciário brasileiro.

Sublinhe-se que, diante das diversas dificuldades enfrentadas pelos segurados especiais, não parece que haja maior preocupação em amparar essa parcela, visto os empecilhos impostos até o deferimento do benefício, sejam os requisitos fáticos – documentação de difícil obtenção ou entendimento – ou legais, decorrentes de imposições legislativas.

O objetivo buscado pelos novos regramentos e pela digitalização dos processos, que era tornar objetivo, uniforme e célere a concessão dos benefícios, ao menos em relação ao segurado especial está demorando para surtir efeitos. Os critérios e obstáculos enfrentados pelos segurados mais vulneráveis do sistema previdenciário brasileiro durante o processo de concessão são diversos, porém alguns se destacam, por serem encontrados em inúmeras situações, deixando o segurado à mercê da própria sorte. Desde situações da vida, como falta de acesso ao sistema digital, falta de documentos/provas, até situações produzidas por novas exigências legislativas e interpretações dissonantes dos próprios públicos, têm-se revelado trancas na porta de entrada do Estado Social brasileiro, para os segurados especiais.

Diante desse quadro, não parece razoável ser contra os avanços nos processos digitais, tampouco com a adoção de alguma cautela na concessão dos benefícios, para evitar fraudes, mas o que se propõe é, ao lado da frieza de um processo digital na nuvem, que se abra espaço para o atendimento pessoal, humanizado e acolhedor para os seres humanos que têm direito à aposentadoria rural, mas que, pelos obstáculos acima enumerados, estão sentados do lado de fora da porta, sem conseguir entrar nas agências da previdência e, por extensão, nas poções de dignidade do Estado Social.

REFERÊNCIAS

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado Especial Novas Teses e Discussões**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm. **Comprovação da atividade rural na previdência**. 1. ed. São Paulo: LuJur, 2022.

BOBBIO, Norberto. **Aerados direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Boletim estatístico da previdência social** (SUIBE). Brasília, DF: Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social, v. 25, n. 2, fev. 2020. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf. Acesso em: 21 de set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de fev. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 77 de 2015, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Brasília, DF. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 15 de out de 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 128 de 2022, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 25 de mai de 2022

BRASIL. **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 14 de set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional

de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 01 fev. 2022.

GARCIA, Silvio Marques. **Aposentadora por idade do trabalhador rural**. Franca -SP: Lemos e Cruz, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REZENDE, Lucas Levi Correia. O Processo Administrativo na era do INSS Digital. **JUSBRASIL**, São Paulo, 2019.
Disponível em: <https://lucaslcrezende.jusbrasil.com.br/artigos/944340130/o-processo-administrativo-na-era-do-inss-digital>. Acesso em: 16 de set. 2021.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Alteridade, 2019.

VERONESE, Osmar. **Constituição brasileira de 1988: 30 anos de navegação democrática e construção do Estado social**. Revista Espanhola de Direito Constitucional, n 28, Madrid: 2018.

Submetido em 02.10.2022

Aceito em 27.10.2022