



E-ISSN: 2595-7414

RBDS

Revista Brasileira de Direito Social



IEPREV
EDITORA

V.5, Janeiro
N.1 Fevereiro
2022 Março
Abril

PRESIDÊNCIA DO IEPREV

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS

EDITOR-CHEFE

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR, UFPR/PR

EDITORAS-ADJUNTAS

ANA PAULA FERNANDES, UMSA, ARGENTINA

MARIAH BROCHADO, UFMG/MG

EDITORES-EXECUTIVOS

GILMAR GOMES DE BARROS, FURG/RS

LUCAS MAGNO PORTO, UFMG/MG

CONSELHO EDITORIAL

ANA PAULA MISKULIN, USP/SP.

ANTÔNIO FABRÍCIO DE MATOS GONÇALVES, ESA/MG

CLÁUDIA SALLES VILELA VIANNA, EMATRA-PR.

CYNTIA TEIXEIRA PEREIRA CARNEIRO LAFETÁ, UL.
LISBOA, PORTUGAL

DANIELA MURADAS REIS, UFMG/MG.

DÉCIO BRUNO LOPES, PUC-SP. SÃO PAULO/SP

DENISE PIRES FINCATO, PUC-RS

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

ESTER MORENO DE MIRANDA VIEIRA, PUC-SP

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, UERJ/RJ

FERNANDO FERREIRA CALAZANS, UNIFEMM/MG

FULVIA HELENA DE GIOIA, MACKENZIE. SÃO PAULO/SP

ITIBERÊ DE OLIVEIRA CASTELLANO RODRIGUES UFPEL/
RS.

IVANI CONTINI BRAMANTE, FDSBC/SP.

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, PUC-PR.

JOÃO BATISTA OPTIZ NETO. UNIP/SP

JOSÉ ANTONIO SAVARIS, UNIVALI/SC

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES, UFPE. RECIFE/PE

MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS, UNI-BH

MARCUS ORIONE GONÇALVES CORREIA, USP/SP

MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO, UFMG/MG

OCÉLIO DE JESUS CARNEIRO DE MORAIS, UEL/PR

PAULO RICARDO OPUSZKA, UFPR/PR.

TUFFI MESSIAS SALIBA, UNA/MG, BRASIL

VALMIR CÉSAR POZZETI, UFAM/AM.

YNÊS DA SILVA FÉLIX, UFMS/MS.

CONSELHO CONSULTIVO

ADRIANE MEDIANEIRA TOALDO, ULBRA/RS

ALEXANDRE VICENTINE XAVIER, UFMT/MT

ALINE FAGUNDES SANTOS, UFVJM/MG

ANA MARIA ISQUIERDO, FURG/RS

ANA MARIA MAXIMILIANO, UFPR/PR

ANDRESSA FRACARO CAVALHEIRO, UNIOESTE/PR

BRUNO ALVES RODRIGUES, CEFET-MG

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA, DOM HELDER/MG

CLAUDIO PEDROSA NUNES, UFCG/PB

DENILSON VICTOR MACHADO TEIXEIRA, UEL/PR

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

EDER DION DE PAULA COSTA, FURG/RS

GABRIELA CARAMURU TELES, USP/SP

GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, USP/SP

HECTOR CURY SOARES, FURG/RS

HÉLIO SILVIO OURÉM CAMPOS, UNICAP/PE

JESUS NAGIB BESCHIZZA FERES. UNIVEM/SP

ISABELE BANDEIRA DE MORAES D'ANGELO, UPE/PE

IVAN SIMÕES GARCIA, UFRJ/RJ

JOÃO BATISTA LAZZARI, CESUSC/SC

JOÃO BATISTA OPTIZ JUNIOR, UMSA, ARGENTINA

JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, UCB/DF

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA, FURG/RS

JULIANA DE CASSIA BENTO BORBA, PUC-MG.

JULIANA TORALLES DOS SANTOS BRAGA, FURG/RS

JULIANE CARAVIERI MARTINS, FURG/RS

LAURA SOUZA LIMA E BRITO, USP/SP

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO, FURG/RS

LUCIANA ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, UFS/SE

LUIZ CARLOS GARCIA, UFMG/MG

LUIZ GUSTAVO BOIAM PANCOTTI, UNIMEP/SP

LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF, UFPA/PA

MÁRCIA CAVALCANTE DE ARAÚJO, UNIVERSIDAD DE
SALAMANCA, ESPANHA

MARIA AUREA BARONI CECATO, UFPB/PB

MIGUEL HORVATH JÚNIOR, PUC-SP

MIRIAN APARECIDA CALDAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO/PR

NADJA KARIN PELLEJERO, FURG/RS

PAULO AFONSO BRUM VAZ, UNISINOS/RS

PEDRO AUGUSTO GRAVATÁ NICOLI, UFMG/MG

RAPHAEL SILVA RODRIGUES, UFMG/MG

RODRIGO GARCIA SCHWARZ, UNOESC/SC

RUBENS SOARES VELLINHO, UCPEL/RS

SAYONARA GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, UFRJ/RJ

VALENA JACOB CHAVES MESQUITA, UFPA/PA



RBDS	Belo Horizonte	v. 5	n. 1	p. 1-87	2022
------	----------------	------	------	---------	------

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Gilmar Gomes de Barros, CRB 14/1693

R454 Revista Brasileira de Direito Social [recurso eletrônico]:
RBDS / Editora do Instituto de Estudos Previdenciários,
Trabalhistas e Tributários. – Dados eletrônicos. – Vol. 5, n. 1
(jan./abr. 2022). – Belo Horizonte : Editora IEPREV, 2018-.

Modo de acesso: <<http://rbds.ieprev.com.br/rbds/>>.
Quadrimestral.

Título abreviado: R. Bras. Dir. Soc.

Editor: Marco Aurélio Serau Junior.

ISSN eletrônico: 2595-7414

1. Direitos sociais. I. Instituto de Estudos Previdenciários
Trabalhistas e Tributários.

CDU, 2ª ed.: 349.3



RBDS
Revista Brasileira de Direito Social

IEPREV
EDITORA

SUMÁRIO

EDITORIAL	04
Marco Aurélio Serau Júnior	
FISSURAS” NA GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA: BARREIRAS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS QUE OBSTACULIZAM A REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS	05-16
Alberto Luiz Hanemann Bastos	
O TEMA 709 DO STF E O REGIME PRÓPRIO	17-25
Bruno Sá Freire Martins	
A SAÚDE COMO DIREITO: EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL	26-37
Kennedy Maia dos Santos Raquel da Rocha Paiva Maia Williane Tibúrcio Facundes	
FLEXIBILIZAÇÃO DOS REQUISITOS PREVIDENCIÁRIOS PARA O SEGURADO ESPECIAL	38-45
Victoria Bimbato Vieira	
REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - REVISÃO DA VIDA TODA OU REVISÃO DO AFASTAMENTO DA REGRA DE TRANSIÇÃO ..	46-64
Jonny Marques da Silva Leonardo Canez Leite	
SOMOS MULHERES TRABALHADORAS RURAIS: DA INVISIBILIZAÇÃO AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E DA CIDADANIA	65-87
Thais Giselle Diniz Santos Katya Isaguirre Ana Letícia Maciel de Vasconcelos	



APRESENTAÇÃO

A nova edição da RBDS – Revista Brasileira de Direito Social que o público leitor pode agora acessar digitalmente chega permeada de trabalhos científicos de grande qualidade e abordando temas relevantes no campo dos Direitos Sociais.

O volume abre com um jovem e brilhante talento do Direito Previdenciário, Alberto Luiz Hanemann Bastos, que produziu “Fissura’ na garantia do acesso à justiça: barreiras legais e jurisprudenciais que obstaculizam a reivindicação de direitos sociais”, abordando o tema sempre necessário do acesso à justiça no Brasil.

Bruno Sá Freire Martins, enorme referência nacional no RPPS, apresenta outro tema relevante nesse campo “O Tema 709 do STF e o regime próprio”, tratando da complexa aplicação do Tema 709 na aposentadoria especial do serviço público.

Na sequência, esta RBDS traz o texto “A saúde como direito: evolução das políticas de saúde no Brasil”, de Kennedy Maia dos Santos, Raquel da Rocha Paiva Maia e Williane Tibúrcio Fagundes.

O tema do segurado especial aparece pelas mãos de Victoria Bimbato Vieira, que trouxe o artigo “A flexibilização dos requisitos previdenciários para o segurado especial”.

Jonny Marques da Silva e Leonardo Canez Leite cuidam da complexa questão das revisões previdenciárias e cálculo da RMI no texto “Revisão de benefícios previdenciários – revisão da vida toda ou revisão do afastamento da regra de transição”, tratando do Tema 1102 da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal.

Finalmente, a RBDS se encerra com mais uma colaboração da incrível Professora da UFPR Katya Isaguirre, juntamente com sua equipe de orientandas, Thais Giselle Diniz Santos e Ana Letícia Maciel de Vasconcelos, que apresentam mais uma relevante contribuição ao estudo do trabalho rural “Somos mulheres trabalhadoras rurais: da invisibilização ao reconhecimento de direitos previdenciários e da cidadania”.

Considerando esse conjunto de trabalhos relevantes e de grande qualidade, friso o convite à leitura!

Belo horizonte, agosto de 2022.

Marco Aurélio Serau Junior

Professor da UFPR. Diretor Científico do IEPREV

“FISSURAS” NA GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA: BARREIRAS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS QUE OBSTACULIZAM A REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Alberto Luiz Hanemann Bastos¹

Resumo

Este estudo visa a apresentar movimentações legislativas e jurisprudenciais que obstaculizam a reivindicação de direitos sociais pela via judicial, valendo-se da metodologia indutiva. Expõe-se, inicialmente, que os direitos sociais incorporam legítimos direitos fundamentais, vez que são corolários do mínimo existencial e da dignidade humana. Por isso, a proteção do acesso à justiça assume especial relevância quando as discussões envolvem a esfera dos direitos sociais, pois impedir os cidadãos de recorrerem ao Judiciário para exigir garantias desse jaez significa o mesmo que anular todas as possibilidades de obtenção de uma vida digna. Assim, conclui-se que podem ser identificados três tipos de “fissuras” na cláusula do acesso à justiça, sendo elas as “fissuras” *econômicas*, as “fissuras” *informativas* e as “fissuras” *probatórias*. Cumpre aos juristas identificar e rechaçar as “fissuras” vislumbradas na cláusula do acesso à justiça para reafirmar o seu compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Direitos sociais. Dignidade humana. Mínimo existencial.

“CRACKS” IN THE GUARANTEE OF ACCESS TO JUSTICE: LEGAL AND JUDICIAL BARRIERS THAT IMPAIR THE CLAIM OF SOCIAL RIGHTS

Abstract

This paper aims to describe legislative and jurisprudential movements that impair the claim of social rights by judicial suits, using the inductive method. Firstly, it exposes that social rights embody truly fundamental rights, because they're indispensable elements of the “right to basic conditions of life” and of human dignity. Hence, the protection of access to justice has special relevance in discussions involving social rights, because prevent people appeal to the Judiciary to require these type of rights means the same as hollowing all the possibilities of reaching a dignified life. Therefore, it concludes that can be identified three types of “cracks” in the guarantee of access to justice, being them the *economic* “cracks”, the *informational* “cracks” and the *evidentiary* “cracks”. It is up to the jurists to identify and repeal the “cracks” recognized in the guarantee of access to justice, reaffirming the compromise with the construction of a free, just and solidary society.

Keywords: Access to justice. Welfare rights. Human dignity. Right to basic conditions of life.

¹ Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná - UFPR

1 INTRODUÇÃO

As preocupações em torno da garantia do “acesso à justiça” são antigas e cosmopolitas. Embora cada ordenamento jurídico enfrente problemas singulares no que diz respeito ao acesso à tutela jurisdicional, alguns dilemas atravessam todos os países do globo: como garantir que cidadãos destituídos de recursos financeiros tenham acesso aos serviços judiciários? De que forma tornar a tramitação de processos mais célere, sem comprometer a qualidade das decisões tomadas pelos magistrados e pelas magistradas que compõem os Tribunais? Como garantir que o poderio econômico dos litigantes mais ricos não sobrepuje a atuação processual de litigantes economicamente vulneráveis?²

Por conta da vasta amplitude dessas discussões, a cláusula do acesso à justiça contempla múltiplas conotações, que variam a depender das nuances da tradição jurídica e do momento histórico avaliados. Nos idos do século XVIII e XIX, por exemplo, o conceito do acesso à justiça se confundia com o “direito de petição”, contemplando somente a prerrogativa formal dos cidadãos de protocolar requerimentos perante o Estado (ANNONI, 2006, p. 62-63). No direito estadunidense contemporâneo, é comum que a expressão “acesso à justiça” seja encarada como sinônimo de direito à “representação jurídica”, razão pela qual os estudos sobre o tema enfatizam a relevância dos serviços prestados pelas defensorias públicas e pela advocacia *pro bono* (RHODE, 2001; RHODE, 2009).

Nos lindes da tradição jurídica brasileira, o acesso à justiça constitui uma cláusula constitucional da qual deflui uma miríade de garantias, tais como o direito ao juiz imparcial, o direito de defesa e o direito de ação. Como bem assevera Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, para promover o acesso à justiça em toda a sua extensão, “não basta apenas abrir a porta de entrada do Poder Judiciário, mas prestar jurisdição tanto quanto possível eficiente, efetiva e justa, mediante um processo sem dilações ou formalismos excessivos” (2014, p. 128).

Ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição outorga ao Legislativo e ao Judiciário a incumbência de fornecer aos cidadãos instrumentos processuais idôneos para acalantar os interesses jurídicos lesados no plano do direito material (WATANABE, 1988). Não é sem razão que a doutrina formulou o conhecido brocardo “não há direito sem remédio” (“*no right without remedy*”).³

E isso significa que a promoção do “acesso à justiça” não se exaure com a mera instituição de um aparelho judiciário capaz de receber os pleitos dos cidadãos. Muito mais do que isso, a garantia do acesso à justiça detém uma *dupla finalidade*: a uma, exortar o Estado a remover os obstáculos econômicos e informacionais que possam impedir os cidadãos de reivindicar os seus direitos em juízo; a duas, exigir que o poder público se abstenha de impor exigências que tornem excessivamente difícil ou impossível

² Tais questões constituem o clássico estudo de Direito Comparado empreendido pelo “Projeto Florença”, cujas conclusões foram sintetizadas na obra “*Acesso à justiça*” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

³ Tal doutrina se baseia na seguinte premissa: “Uma vez que as normas de direito material tenham sido previstas na Constituição, há muito a dizer sobre a prerrogativa judicial de construir remédios que concretizem tal compromisso e que cumpram a promessa que essas normas veiculam” (DELLINGER, 1972, p. 1.534, tradução nossa).

a busca pela tutela jurisdicional.⁴ Portanto, o direito fundamental do “acesso à justiça” é violado todas as vezes em que o Estado se recusa a remover os obstáculos que impedem indivíduos vulneráveis de ingressar em juízo e, também, todas as vezes em que o Estado impõe exigências excessivamente onerosas para o deferimento do direito almejado.

Indeferir a concessão da justiça gratuita a um litigante pobre significa o mesmo que excluir a sua pretensão da apreciação do Poder Judiciário, pois a ausência dos recursos financeiros necessários para quitar as despesas de instauração do processo, somada ao temor de ser condenado ao pagamento de honorários sucumbenciais, certamente desestimulará a propositura da ação. Do mesmo modo, atribuir ao litigante um ônus probatório excessivamente elevado, desproporcional e impossível de ser atendido também equivale à sonegação do seu direito de acesso ao Judiciário.⁵

Conquanto a prerrogativa do acesso à justiça detenha assento constitucional, inúmeros são os atos emanados pelo Legislativo e pelo Judiciário que causam contundentes prejuízos à referida prerrogativa, seja no sentido de enrijecer os requisitos de acesso à tutela jurisdicional, seja no sentido de manter incólumes os obstáculos econômicos e informacionais que impedem a reivindicação de direitos pelos litigantes vulneráveis. Gradativamente, tais atos geram “fissuras” nos pilares que sustentam o acesso à justiça.

Em sua doutrina, José Afonso da Silva conceitua o acesso à justiça como uma “constelação de garantias” (1999, p. 12). Assim como a reunião de corpos celestes forma uma constelação, as regras responsáveis por assegurar a tutela do direito material constituem um sistema coeso e integrado de garantias, cuja junção resulta naquilo que se entende por “acesso à justiça”.

Para lançar mão de outra metáfora, o acesso à justiça pode ser representado como uma ponte que liga o cidadão ao direito material almejado. Cada um dos pilares que soerguem essa ponte representa uma das garantias ligadas ao acesso à justiça, como o direito de petição, o direito à prova e o direito à tutela executiva. Quando a estrutura de um único desses pilares é comprometida, toda a ponte corre o risco de ruir, o que inviabilizaria completamente o acesso dos cidadãos ao bem jurídico prometido pelas normas de direito material.

É com base nessa metáfora que os fenômenos legais e jurisprudenciais avaliados neste estudo são designados como “fissuras” no acesso à justiça. Tratam-se de atos exarados pelo Judiciário e pelo Legislativo que, embora não aparentem causar maiores prejuízos aos cidadãos, são capazes inviabilizar completamente a fruição do direito social almejado. Assim como as “fissuras” vislumbradas nos pilares de uma ponte podem sinalizar a sua iminente ruína, atos legislativos e jurisprudenciais que promovem singelas alterações formais no ordenamento jurídico podem esvaziar completamente a garantia do acesso à justiça.

⁴ Essas múltiplas funções da garantia do acesso à justiça podem ser identificadas na doutrina do constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 495-502).

⁵ Em hipóteses desse jaez, como bem alude Danilo Knijnik, “a violação do direito à prova pode implicar, de um lado, a inutilidade da ação judiciária, caracterizando, assim, *violação oculta à garantia do acesso à justiça*” (2006, p. 943).

Partindo dessas premissas, o presente estudo têm por objetivo abordar algumas movimentações legislativas e jurisprudenciais que desencadearam violação à garantia do acesso à justiça, com ênfase nas demandas envolvendo direitos sociais.

O estudo se subdividirá em três etapas. Num primeiro momento, será enfatizada a relevância dos direitos sociais para a tutela da dignidade humana, a fim de destacar os graves prejuízos causados pela violação do acesso à justiça nesse campo. Num segundo momento, expor-se-á algumas hipóteses em que o Legislativo e o Judiciário limitaram o acionamento da via judicial para a reivindicação de direitos sociais, causando “fissuras” na garantia do acesso à justiça. Por fim, serão apresentadas as conclusões logradas ao longo do estudo.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

As inferências traçadas no presente estudo possuem caráter eminentemente *indutivo*, porquanto se propõem a apanhar fenômenos pontuais do âmbito legal e jurisprudencial com o objetivo de projetar conclusões mais amplas sobre o desmantelamento da garantia do acesso à justiça.

Para esse propósito, num primeiro momento, procedeu-se à revisão bibliográfica dos principais marcos teóricos referentes aos eixos temáticos do “acesso à justiça” e dos “direitos sociais”. Após a obtenção do referencial teórico necessário para a análise do tema, consultou-se textos de leis, emendas constitucionais, acórdãos e súmulas que ensejaram repercussões diretas e indiretas na garantia do acesso à justiça. Dessa maneira, empregou-se a abordagem *dialética* com a finalidade de confrontar os fenômenos legislativos e jurisprudenciais com as reflexões desenvolvidas pelos marcos teóricos coletados ao longo da pesquisa.

3 A JUSFUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS E A IMPORTÂNCIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO PELA VIA JUDICIAL

No âmbito doutrinário, há um significativo consenso de que os direitos sociais configuram legítimos direitos fundamentais (SERAU JUNIOR, 2010), cujo regime jurídico é análogo àquele aplicado às garantias insertas no art. 5º da Constituição.

A jusfundamentalidade dos direitos sociais está ancorada na sua ínsita conexão com os princípios da dignidade humana e do mínimo-existencial (SERAU JUNIOR, 2010, p. 169-170). Ocorre que os direitos sociais fazem alusão ao plexo de recursos materiais e imateriais indispensáveis para a fruição de uma vida digna, sem os quais o indivíduo será incapaz de influir autonomamente “nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos” (SARLET, 2001, p. 60).

É impossível imaginar que um cidadão será capaz de tomar decisões nos âmbitos público e privado se carecer de acesso à saúde, alimentação, educação, habitação e segurança. Para utilizar alguns exemplos lançados por Daniel Sarmento, um cidadão que não foi submetido a um processo de alfabetização certamente enfrentará incontornáveis dificuldades para ter acesso à informação, assim como uma pessoa faminta não conseguirá envidar esforços noutra atividade que não seja o saciamento da própria necessidade vital (2016, p. 1.652).

Denegar o acesso a um direito social pode redundar na inviabilização da própria existência, impedindo o indivíduo de galgar uma vida na qual possa “usufruir de si” e travar interações com a comunidade que o entorna.⁶ Destituídos dos direitos sociais que lhes são correlatos, os indivíduos possuem a sua dignidade gravemente afetada (SERAU JUNIOR, 2010, p. 168-169).

Como bem elucida Clémerson Merlim Clève, os direitos sociais são essenciais para “evitar que o ser humano perca a sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão”, ao ter sonogado o acesso ao mínimo existencial, “vê confiscados seus desejos, vê combalida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido no cipoal das contingências, que fica à mercê das forças terríveis do destino” (2003, p. 27).

Em razão disso, o Estado possui o dever de assegurar a todos a prestação dos direitos fundamentais sociais, compromisso que deflui dos objetivos da República insculpidos no art. 3º da Constituição: concretização da justiça social, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e promoção do bem comum. Assim, qualquer indivíduo que tem denegado o acesso a um direito social detém a prerrogativa de compelir o Estado a agir no sentido de implementá-lo (SILVA, 2011, p. 77-78).

Daí se constata que a cláusula do “acesso à justiça” assume substancial magnitude no campo dos direitos sociais. Isso porque, quando políticas públicas se revelam insuficientes para propiciar aos cidadãos a fruição de direitos sociais, em regra, o Judiciário se posta como última instância capaz de assegurar a fruição de uma existência digna. Muito além da insurgência contra uma pretensão resistida, a ação judicial representa a busca pelos bens jurídicos que integram o mínimo existencial.

Ao fim e ao cabo, na esfera dos direitos sociais, infringir o acesso à justiça equivale a esvaziar todas as possibilidades de obtenção de uma vida digna. Se as políticas engendradas pelo poder público e as ferramentas do Judiciário não forem capazes de fornecer moradia adequada aos membros de uma família, não lhes restará qualquer alternativa senão viver nas ruas. Caso o INSS negue indevidamente a concessão de benefício assistencial à uma pessoa idosa e o Judiciário lhe apresente constantes entraves procedimentais para a revisão do ato da autarquia, a situação de vulnerabilidade socioeconômica perpetuar-se-á indefinidamente.

Portanto, o “acesso à justiça” configura *condição de possibilidade* para a implementação dos direitos sociais, razão pela qual cumpre à doutrina jurídica analisar criticamente todas os movimentos que visem restringir (direta ou indiretamente) a reivindicação dessas prerrogativas na via judicial.

4 AS FISSURAS NA CLÁUSULA DO “ACESSO À JUSTIÇA”: AS RECENTES TENTATIVAS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS DE LIMITAÇÃO DO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS

A violação à cláusula do acesso à justiça não ocorre somente de maneira *expressa* ou *direta*, por meio da restrição do direito de petição e de ingresso no Poder Judiciário. A

⁶ A expressão “usufruir de si” é inspirada na doutrina do civilista Gustavo Tepedino, especialmente em sua abordagem dos direitos da personalidade (2008, p. 25-62).

garantia do acesso à justiça também pode ser infringida de modo *indireto* nas situações em que o Estado impõe qualquer tipo de *óbice ilegítimo* à obtenção de um direito pela via judicial (DINAMARCO; LOPES, 2019, p. 55).

No campo dos direitos sociais, os influxos jurídicos contemporâneos têm sido governados por uma espécie de “cruzada contra a dívida pública”, com esforços centrados na restrição do acesso às políticas públicas gerenciadas pelo Estado. Trata-se da difusão da crença de que a limitação dos direitos de cunho prestacional é o *único caminho* para assegurar a higidez do erário público.⁷ Nesse mote, é possível vislumbrar uma série de movimentações legislativas e jurisprudenciais que, de modo deliberado ou involuntário, restringem as possibilidades de reivindicação de direitos sociais pela via judicial e causam “fissuras” na cláusula do acesso à justiça.

É possível classificar essas “fissuras” em três tipos distintos: as “fissuras” *econômicas*, as “fissuras” *informativas* e as “fissuras” *probatórias*. Ainda que esta tipologia não esgote todas as modalidades de restrição à garantia do acesso à justiça, ela contempla parcela significativa das movimentações legislativas e jurisprudenciais mais recentes.

As “fissuras” *econômicas* ao acesso à justiça fazem alusão às situações em que o poder público condiciona o acesso à tutela jurisdicional à quitação de despesas desproporcionais, que não podem ser arcadas por litigantes inseridos em contexto de vulnerabilidade socioeconômica.

Exemplo recente desse fenômeno pode ser vislumbrado no bojo da Lei nº 13.876/19, cujo art. 3º alterou a dinâmica da competência delegada em matéria previdenciária.

Em regra, as ações movidas contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) devem ser instauradas nas Varas Federais, por força do art. 109, inciso I, da Constituição. Contudo, o art. 109, § 3º, da Constituição disciplinava que os cidadãos que residissem em domicílios que não sediavam Varas Federais poderiam reivindicar benefícios previdenciários na justiça estadual. A disposição constitucional possuía o claro intuito de facilitar o acesso à justiça, porquanto os indivíduos que residissem em regiões afastadas dos grandes centros urbanos teriam melhores condições de realizar diligências processuais.

Inobstante, o art. 3º da Lei 13.876/19 limitou o escopo da competência delegada, consignando que, doravante, os cidadãos somente poderiam ajuizar ações previdenciárias na justiça estadual “quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal”. É lícito intuir que a modificação legislativa desencadeou uma “fissura” econômica na garantia do “acesso à justiça”, eis que obriga todos os segurados que estão situados a menos de 70 (setenta) quilômetros de Município que sedia Vara Federal a arcarem com gastos de transporte e deslocamento (SERAU JUNIOR; BASTOS, 2019). Apesar da ampla difusão da prática de atos processuais por meios virtuais, algumas diligências ainda necessitam do comparecimento presencial dos demandantes – a exemplo da perícia médica necessária para a concessão de benefícios por incapacidade. Trata-se, portanto, de fator capaz de dificultar (e, por vezes, obstar) a reivindicação de benefícios previdenciários.

⁷ Essa perspectiva é abordada com profundidade na doutrina de Marco Aurélio Serau Junior (2012, p. 67-116), que expõe as sucessivas restrições orçamentárias vislumbradas na esfera da seguridade social.

Outra hipótese de “fissura” econômica à cláusula do “acesso à justiça” consiste nos movimentos jurisprudenciais de restrição da concessão do benefício da justiça gratuita.

Como cediço, o art. 98 do CPC estipula um *critério aberto* para a outorga do benefício da gratuidade da justiça, que corresponde à avaliação da “insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios”. A legislação processual não estabeleceu qualquer *parâmetro objetivo* para a concessão da justiça gratuita, de modo que incumbe ao magistrado apurar a hipossuficiência financeira do litigante à luz dos elementos do caso concreto.

Todavia, diversas instâncias do Tribunal Regional Federal da 4ª Região têm empregado *critérios objetivos* para a aferição do direito à justiça gratuita. Algumas Turmas ligadas ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por exemplo, sinalizaram que somente fariam jus à justiça gratuita os indivíduos cuja renda mensal fosse inferior ao valor do “teto” dos benefícios fornecidos pelo INSS (p.ex., TRF4, AG nº 5024400-48.2017.404.0000, 2017); outras, mediante aplicação extensiva do art. 790, § 3º, da CLT aos processos cíveis, apontaram que a gratuidade de justiça apenas poderia ser outorgada aos litigantes com salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (p.ex., TRF4, AG nº 5016218-97.2022.4.04.0000, 2022).

A par de infringir a literalidade da legislação processual, a utilização de *critérios objetivos* para a concessão da justiça gratuita causa inevitável esvaziamento da cláusula do acesso à justiça. A percepção de renda em patamar superior ao “teto” dos benefícios do RGPS ou equivalente a 40% (quarenta por cento) dessa cifra, por si só, não anula a existência de eventual vulnerabilidade econômica, pois é plenamente factível que a renda do litigante seja consumida pelas despesas relacionadas à manutenção do lar, à compra de medicamentos, ao financiamento de um veículo, dentre outras.

Portanto, lançar mão de *parâmetros objetivos* na aferição da gratuidade da justiça é circunstância que tende a desestimular os indivíduos de perseguirem os seus direitos em juízo, na medida em que o temor de serem condenados a arcar com despesas processuais e honorários sucumbenciais afasta da tutela jurisdicional aqueles que possuem renda superior às balizas supramencionadas, ainda que as suas despesas superem as receitas mensais. Além disso, tal dinâmica engendra uma clara assimetria entre a administração pública e os cidadãos: enquanto a primeira detém recursos financeiros praticamente inesgotáveis para defender os seus interesses em juízo, os segundos, quando não contemplados pelo critério da gratuidade da justiça, serão compelidos a comprometer o seu escasso orçamento pessoal para tanto.⁸

Outrossim, as “fissuras” do acesso à justiça também podem se dar no campo da *informação*. Isso ocorre, sobretudo, nas hipóteses em que as instituições criam empecilhos que comprometem o acesso às informações referentes ao trâmite processual

⁸ A temática das assimetrias processuais é apresentada por Marc Galanter (2014), teórico estadunidense tracejou a célebre distinção entre os “litigantes habituais” (“*repeat players*”) e os “litigantes eventuais” (“*one shooters*”). De acordo com o autor, “levando em consideração que o prevalecimento depende em parte dos recursos das partes (conhecimento, atenção, serviços de *experts*, dinheiro), litigantes habituais tendem a ser mais aptos a investir os recursos necessários para assegurar o prevalecimento de regras favoráveis a eles” (GALANTER, 2014, p. 24, tradução nossa)



e que prejudicam a compreensão das diretrizes normativas quem regem o Direito pátrio.⁹

Tome-se, por exemplo, as inovações trazidas pela Lei nº 13.994/20, a qual passou a permitir a realização de audiências de conciliação *virtuais* nos Juizados Especiais Cíveis. Conquanto elogiável a tentativa de se promover a inserção das novas tecnologias no âmbito judicial, não se atentou o legislador para o fato de que imenso contingente populacional não detém acesso aos serviços de *internet* e aos equipamentos necessários para estabelecer comunicação virtual, seja porque não possuem recursos para adquirir computadores ou *smartphones*, seja porque carecem do conhecimento necessário para manipulá-los adequadamente (SILVA, 2011, p. 203-205).

Assim, leituras excessivamente rígidas da Lei 13.994/20 tendem a violar a garantia do acesso à justiça. Caso o magistrado determine a extinção do processo sem a resolução do mérito em razão da ausência do demandante na audiência de conciliação virtual, sem avaliar se este detém os equipamentos necessários para estabelecer a conexão telemática com o juízo, haverá latente prejuízo ao seu direito fundamental de ação, uma vez que ele será punido pela própria *exclusão digital* (SERAU JUNIOR; BASTOS, 2022, p. 989).

Fenômeno similar pode ser vislumbrado nas sucessivas alternâncias do entendimento dos Tribunais em relação à delimitação do juízo competente para o processamento de ações envolvendo pedido de concessão de medicamentos que não constam nas listas veiculadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Até meados do ano de 2021, a jurisprudência pátria era permeada por infindáveis conflitos em torno da definição do juízo ao qual deveriam ser endereçadas as demandas de pedido de concessão de medicamentos não incluídos nas listas do SUS. Por um lado, parcela significativa dos Tribunais defendia que o processamento de tais ações era acometido à Justiça Federal, visto que, como todos os entes federados comungam da responsabilidade de fornecer medicamentos aos cidadãos, a inclusão da União Federal no polo passivo da demanda atrairia a competência do juízo federal; por outro, algumas Cortes sustentavam que o julgamento dessas ações competiria à justiça estadual.

Ao que tudo indica, a cizânia encerrou-se com o julgamento do RE nº 1.307.921/PR pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se assentou que a competência para o julgamento deste tipo de demanda reside no juízo federal (STF, RE nº 1.307.921, 2021). Entretanto, os sucessivos conflitos de competência, além de acarretarem atrasos na implementação da tutela jurisdicional, engendraram um cenário de incerteza sobre a definição do juízo que deveria ser exortado a conceder o medicamento vindicado. Ainda que de modo indireto, tal dinâmica atribulou a tutela jurídica do direito à saúde, eis que milhares de cidadãos tiveram seus processos suspensos ou sequer ajuizaram demandas por não saberem qual a instância jurisdicional responsável pela avaliação do seu caso.

Por fim, as “fissuras” à garantia do acesso à justiça também podem ostentar cunho *probatório*, especialmente quando o Judiciário impõe aos litigantes ônus probatórios desproporcionais e impossíveis de serem cumpridos.

Levando em consideração que a cláusula do “acesso à justiça” atribui ao legislador e aos magistrados o dever de remover os obstáculos que dificultam a reivindicação do direito material, é lícito assumir que, “se a distribuição do ônus da prova se der de uma

⁹ Em suma, trata-se daquilo que Humberto Ávila (2021, p. 140-142) alcunha de *cognoscibilidade do Direito*.

forma que seja impossível que o interessado dele se desincumba, em última análise estará sendo-lhe negado o acesso à tutela jurisdicional” (GODINHO, 2009, p. 294).

Por isso, é preciso que as exigências de prova sejam compatíveis com as peculiaridades do caso concreto e, sobretudo, com as dificuldades que permeiam o esclarecimento dos fatos litigiosos. Se os fatos constitutivos do direito alegado são de fácil comprovação, é pouco mais que evidente que o juiz exigirá arsenal probatório robusto por parte do demandante; entretanto, se tais fatos são de difícil elucidação, é razoável que o magistrado forme a sua convicção com base em conjunto probatório mais escasso (AMPUERO, 2015, p. 243-250).

Em recente alteração promovida na legislação previdenciária, porém, tais preceitos não foram observados.

Ocorre que o art. 24 da Lei nº 13.846/19, cujo teor modificou a redação do art. 16 da Lei nº 8.213/91, consignou que a demonstração da existência de união estável, para efeitos de concessão dos benefícios previdenciários de pensão por morte e de auxílio-reclusão, passaria depender da apresentação de “início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal”.

A doutrina aponta que a exigência de início de prova material referente a um lapso temporal tão exíguo cerceia o acesso à justiça, na medida em que impõe um ônus probatório do qual parcela significativa da população brasileira não conseguirá se desincumbir. Isso porque as uniões estáveis são pautadas pela informalidade e cada um dos companheiros tende a subscrever documentos em nome próprio, sem fazer alusão ao seu parceiros. A informalidade ínsita à união estável é implicitamente admitida pelo próprio Código Civil e pela Lei nº 9.278/96, que não impõem qualquer exigência documental para o reconhecimento do vínculo.

Assim, é lícito concluir que “a tarifação da modalidade de prova de união estável, que se pretende seja apenas através de início de prova material, cerceia o amplo acesso à justiça e restringe o amplo direito de produção de provas” (SERAU JUNIOR, 2019, p. 84).

Tendo em vista a inegável importância dos direitos sociais para a proteção da dignidade da pessoa humana, as “fissuras” à cláusula do acesso à justiça devem ser denunciadas, a fim de que os juristas se empenhem em remover os óbices que impedem a reivindicação das prerrogativas ligadas à segurança, saúde, alimentação, habitação, previdência social, assistência, educação e todos os demais direitos fundamentais.

5 CONCLUSÕES

Este estudo teve por escopo explorar os desdobramentos da garantia do acesso à justiça nas demandas envolvendo a reivindicação de direitos sociais, debruçando-se sobre alguns movimentos legislativos e jurisprudenciais que infringiram a referida prerrogativa.

Tomou-se como pressuposto a ideia de que os direitos sociais incorporam legítimos direitos fundamentais, na medida em que são indispensáveis para a tutela da dignidade humana. A educação, a saúde, o lazer, a moradia, a alimentação, a previdência social e

todos os demais bens jurídicos contemplados no art. 6º da Constituição constituem são corolários do mínimo existencial, de modo que o exercício da cidadania nos âmbitos público e privado pressupõe o acesso aos recursos acima referidos.

Em razão disso, constatou-se que a cláusula do acesso à justiça assume conotação extremamente relevante para a implementação dos direitos fundamentais sociais, eis que, quando políticas públicas se revelam insuficientes para acautelar os cidadãos, o Judiciário se posta como principal responsável por assegurar o acesso à uma vida digna. Logo, impor óbices à reivindicação judicial dos direitos sociais significa, em última instância, negar o acesso ao plexo de bens que compõe o mínimo existencial.

Com fulcro nestas premissas, concluiu-se que as movimentações legislativas e jurisprudenciais desencadeiam três tipos de “fissuras” na garantia do acesso à justiça: as “fissuras” *econômicas*, as “fissuras” *informativas* e as “fissuras” probatórias. Por meio da impugnação dos incidentes de limitação do acesso à justiça, os juristas e as juristas reafirmam o seu compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que visa a erradicar a pobreza e promover o bem comum.

Se o acesso à justiça constitui uma ponte que liga o cidadão ao direito material almejado, a travessia somente poderá ser assegurada a partir do momento em que o Estado assumira o compromisso de reparar as “fissuras” presentes em cada um dos pilares que sustentam a construção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMPUERO, Iván Hunter. Las dificultades probatorias en el proceso civil. Tratamiento doctrinal y jurisprudencial, críticas y una propuesta. **Revista de Derecho Universidad Católica del Norte**, v. 22, n. 1, p. 209-257, 2015.

ANNONI, Danielle. **O Direito Humano de Acesso à Justiça em um Prazo Razoável**. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Sociedade) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (6. turma). **AG nº 5024400-48.2017.404.0000**. Rel.: Salise Monteiro Sanhotene, j. 07.07.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **RE nº 1.307.921/PR**. Relatora: Min. Carmen Lúcia, j. 22.03.2021, DJe. 23.03.2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (5. turma). **AG nº 5016218-97.2022.4.04.0000**. Relator: Roger Raupp Rios, j. 11.04.2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n. 22, p. 15-43, jul./dez., 2003.

DELLINGER, Walter E. Of Rights and Remedies: the Constitution as a Sword. **Harvard Law Review**, v. 85, p. 1.532-1.564, 1972.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

GALANTER, Marc. Why the Haves Come Out Ahead. In: GALANTER, Marc. **Why the Haves Come Out Ahead: The Classic Essay and New Observations**. New Orleans: Quid Pro Books, 2014.

GODINHO, Robson Renault. A distribuição do ônus da prova e a Constituição. In: NEVES, Daniel Amorim Assumpção (coord.). **Provas: aspectos atuais do direito probatório**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

KNIJNIK, Danilo. As (perigosíssimas) doutrinas do “ônus dinâmico da prova” e da “situação de senso comum” como instrumentos para assegurar o acesso à justiça e superar a *probatio diabolica*. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (coords.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O Processo Civil na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. **Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 119-130, ago., 2014.

RHODE, Deborah L. Access to Justice. **Fordham Law Review**, New York, v. 69, n. 5, p. 1.785-1.819, 2001.

RHODE, Deborah L. Whatever happened to access to justice? **Loyola of Los Angeles Law Review**, New York, v. 42, n. 4, p. 869-912, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, Rio de Janeiro, p. 1.644-1.689, 2016.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Análise crítica: “insuficiência” teórico-conceitual dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 105, p. 165-181, jan./dez., 2010.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Operação pente-fino e minirreforma previdenciária**: Lei 13.846/2019. Porto Alegre: Paixão, 2019.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Restrições Inconstitucionais na Jurisdição Delegada em Matéria Previdenciária. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, São Paulo, v. 93, p. 9-18, 2019.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Os Juizados Especiais Federais, a Lei nº 13.994/20 e o processo judicial previdenciário: audiências não presenciais (virtuais) de conciliação. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 23, n. 1, p. 973-996, jan./abr., 2022.

SILVA, Fernanda Tartuce. **Vulnerabilidade como critério legítimo de desequiparação no processo civil**. 2011. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, José Afonso da. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 216, p. 9-23, abr./jun., 1999.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

Recebido em: 24 jun. 2022 Aceito em: 21 jul. 2022.

O TEMA 709 DO STF E O REGIME PRÓPRIO

Bruno Sá Freire Martins¹

Resumo

O presente artigo discute a aplicação, em sede de Regime Próprio de Previdência Social, da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no tema de repercussão geral n.º 709 no sentido de que é constitucional a vedação de que o aposentado de forma especial continue a exercer atividades onde haja exposição a agentes nocivos, considerando a aplicação subsidiária das normas do Regime Geral ante ao que estabelece a Súmula Vinculante n.º 33 ou mesmo regras estabelecidas por reforma previdenciária local, bem como o fato de que as regras de acúmulo de proventos e remuneração no serviço público estão expressamente previstas na Constituição Federal.

Palavras-chave: Aposentadoria Especial. Exercício. Atividade. Exposição.

THEME 709 OF THE SUPREME COURT AND PENSION FUND PUBLIC AGENT

Abstract

This article discusses the application of the thesis established by the Federal Supreme Court in the theme of general repercussion n.º 790 exposure to harmful agents, considering the subsidiary application of the rules of the General Regime in relation to what is established in Binding Precedent n.º 33 or even rules established by local social security reform, as well as the fact that the rules for accruing earnings and public service are expressly provided for in the Federal Constitution.

Keywords: Special Retirement. Exercise. Activity. Exhibition.

1 INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial dos servidores públicos que atuam expostos a agentes nocivos sempre foi objeto de grande controvérsia, tanto que o Supremo Tribunal Federal editou Súmula Vinculante determinando a aplicação, no que couber, das regras do INSS em sede de Regime Próprio.

¹ servidor público efetivo do Instituto de Previdência do Estado de Mato Grosso - MTPREV; advogado; consultor jurídico da ANEPREM, da APEPREV e da APPEAL; pós-graduado em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor de pós-graduação; membro do Conselho Editorial da Revista de Direito Prática Previdenciária da Paixão Editores; escreve todas as terças-feiras para a Coluna Previdência do Servidor no Jornal Jurid Digital (ISSN 1980-4288 - www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor), para os sites fococidade.com.br e entrefala.com.br, autor dos livros DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO, A PENSÃO POR MORTE, REGIME PRÓPRIO – IMPACTOS DA MP n.º 664/14 ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS e MANUAL PRÁTICO DAS APOSENTADORIAS DO SERVIDOR PÚBLICO, todos da editora LTr, do livro A NOVA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS (editora Alteridade) e de diversos artigos nas áreas de Direito Previdenciário e Direito Administrativo.



E, no Regime Geral, uma das regras estabelecidas para os seus segurados reside na impossibilidade de que o aposentado por exposição a agente nocivo continue a atuar em atividades em que haja exposição.

Norma essa que foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio da tese fixada no Tema 709 de repercussão geral, fazendo com que surgisse a dúvida acerca de sua aplicação ou não em sede de Regime Próprio.

Indagação essa que persiste ante ao fato de que vários Entes Federados não promoveram reforma previdenciária e, conseqüentemente, não regulamentaram a concessão de aposentadoria especial a servidores que trabalham expostos a agentes nocivos.

Sem contar aqueles servidores que se aposentaram sob essa modalidade antes das ditas regulamentações.

Além disso, existem ainda aqueles Estados e Municípios que ao regular a aposentadoria especial de seus servidores trouxeram previsão expressa no sentido de vedar que o aposentado por exposição a agentes nocivos continue a atuar no exercício de atividades em que haja exposição.

Daí a necessidade de aprofundamento no debate.

2 A APOSENTADORIA ESPECIAL E O REGIME PRÓPRIO

Desde a sua redação original a Constituição Federal autoriza a edição de legislação regulando a concessão de aposentadoria para os servidores que exercem as atribuições de seu cargo com exposição a agentes nocivos.

Previsão essa que veio se mantendo no texto ao longo dos anos, mesmo após as inúmeras reformas promovidas, mas que nunca foi objeto de regulamentação pela legislação infraconstitucional na forma autorizada.

Nesse ponto, é importante ressaltar que a Carta Magna atribuiu competência concorrente entre a União e os Estados para legislar sobre previdência e os Municípios, por força do artigo 30 do Texto Maior, também possuem legitimidade para dispor sobre a matéria.

A competência concorrente impõe à União a edição de normas gerais e aos Estados as normas locais, autorizando estes a regular a matéria como um todo, sempre que houver omissão federal.

Acerca da omissão Moraes (2017, p. 240, grifo nosso) afirma que:

Note-se que, doutrinariamente, podemos dividir a competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: competência complementar e competência supletiva. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. **Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).**

Entretanto, os Estados e Municípios nunca exerceram sua competência para legislar sobre o tema, ante ao que estabelecia o parágrafo único do artigo 5º da Lei n.º

9.717/98 cujo teor é o seguinte: Art. 5º [...] Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.

Norma essa que, como se vê, apesar de vedar a concessão do benefício, em verdade, tinha o condão de impedir a edição de norma local sobre o tema à medida que somente seria possível a concessão de aposentadoria especial por exposição a agente nocivo se houvesse regramento acerca da mesma.

Além disso, em que pese a inconstitucionalidade do dito parágrafo, os Entes Federados jamais se opuseram a seu teor por se tratar de norma tida como geral cuja observância era obrigatória para fins de recebimento de recursos federais.

E, como a União também não regulamentou as aposentadorias especiais dos servidores públicos criou-se um vazio legislativo que fez com que o Supremo Tribunal Federal editasse a Súmula Vinculante n.º 33 com o seguinte teor: “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica”.

Mais recentemente a Emenda Constitucional n.º 103/19 resolveu parcialmente a questão delegando efetivamente aos Entes Federados a competência para legislar sobre aposentadorias especiais.

Nesse aspecto Nóbrega e Benedito (2021, p. 87) afirmam que:

A EC 103/19, conforme veremos adiante, assim como fez com as aposentadorias normais previstas no § 1º do art. 40 da CR/88, concedeu autonomia para cada ente federativo regular os critérios diferenciados de idade e de tempo de contribuição das aposentadorias previstas nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º do citado artigo. Com isso, tais aposentadorias passam a depender não mais de uma lei complementar de âmbito nacional, mas, sim de lei complementar dos entes políticos: União, Estados, DF e Municípios.

Ao mesmo tempo a reforma promovida em 2019 regulou a concessão da aposentadoria para os servidores federais que ingressarem após a sua edição (artigo 10) e também para aqueles que já haviam ingressado antes de 13 de novembro de 2019, data de sua promulgação (artigo 21).

Assim, a omissão deixa de existir no Regime Próprio da União e naqueles onde houver edição de norma local tratando do tema, por outro lado, os Entes Federados que ainda não fizeram a sua reforma previdenciária devem aplicar as regras do INSS na apreciação de pedidos de aposentadorias especiais de seus servidores que atuam expostos a agentes nocivos.

Isso porque, nos termos do artigo 103-A da Constituição Federal o teor das súmulas vinculantes também obriga os órgãos do Poder Executivo.

3 A EXPRESSÃO “NO QUE COUBER”

Entretanto, a Súmula Vinculante n.º 33 traz resguardo importante acerca de

sua aplicação à medida que faz uso da expressão “no que couber” que pode ser considerada como um verdadeiro limitador para aplicação das normas do Regime Geral em sede de previdência do servidor.

Pois como afirma Martinez (2016, p. 293) a expressão no que couber significa o emprego de institutos técnicos que, pela sua natureza mais íntima, aplicabilidade real e dicção redacional, são compatíveis e não conflitantes.

Expressão essa também contida no § 12 do artigo 40 do Texto Maior cuja redação atual é a seguinte: “§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social”.

E que no dizer de Martins (2018, p. 59):

Com isso o princípio da subsidiariedade restou cristalizado no âmbito dos regimes próprios de previdência, onde em não havendo conflito entre as regras e persistindo a omissão da norma do regime previdenciário da união, estadual ou municipal serão aplicadas as normas do Regime Geral.

O que inclusive foi corroborado pela Corte Suprema à medida que esta já reconheceu que o dito dispositivo tem natureza de norma que objetiva a interpretação integrativa do regramento previdenciário do servidor público como se pode constatar na tese fixada para o Tema 160 de repercussão geral.

Assim sendo, a aplicação das regras do INSS em sede de Regime Próprio só encontra espaço ante a omissão normativa, não se admitindo que a mesma possa servir de fundamento para afastar regras atinentes ao direito administrativo.

4 O TEMA 709

Nesse aspecto, nunca é demais lembrar que o Supremo Tribunal Federal ao fixar a tese lançada no tema 709 de repercussão geral reconheceu a constitucionalidade da vedação contida no § 8º do artigo 57 combinado com o artigo 46 ambos da Lei n.º 8.213/91, cujas redações são as seguintes:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.
[...]

§ 8º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei.

Art. 46. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.



Nos seguintes termos:

I) É constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não.

II) Nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros. Efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial a implantação do benefício, uma vez verificado o retorno ao labor nocivo ou sua continuidade, cessará o pagamento do benefício previdenciário em questão.

Ou seja, entendeu que as vedações lançadas na lei ordinária que regula a concessão da aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral são compatíveis com a Constituição Federal, análise essa feita sob o manto da hierarquia das normas.

Prevalecendo, nesse caso, a finalidade protetiva do benefício que segundo Leiria (2001, p. 164):

A finalidade do benefício de aposentadoria especial é de amparar o trabalhador que laborou em condições nocivas e perigosas à sua saúde, reduzindo o tempo de serviço/contribuição para fins de aposentadoria. Tem, pois, como fundamento o trabalho desenvolvido em atividades ditas insalubres. Pela legislação de regência, a condição, o pressuposto determinante do benefício está ligado à presença de agentes perigosos ou nocivos (químicos, físicos ou biológicos) à saúde ou à integridade física do trabalhador, e não apenas àquelas atividades ou funções catalogadas em regulamento.

Prova disso é que na ementa lançada no Acórdão do Recurso Extraordinário n.º 791.961, no qual se originou a tese fixada no tema 709, o Ministro Dias Toffoli afirmou-se que “a norma se presta, de forma razoável e proporcional, para homenagear o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como os direitos à saúde, à vida, ao ambiente de trabalho equilibrado e à redução dos riscos inerentes ao trabalho”.

Não havendo, como se vê da tese fixada qualquer alusão ao Regime Próprio, além de este se limitar a analisar aspectos relacionados à legislação infraconstitucional do Regime Geral frente ao Texto Magno.

5 PERÍODO POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/19

Com o advento da reforma da previdência em 2019, os Regimes Próprios passaram a ter autonomia para editar suas normas relacionadas a aposentadorias e pensões.

Autonomia essa que se sujeita aos aspectos gerais estabelecidos no próprio Texto Maior, mais especificamente em seu artigo 40, onde a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos é regulada da seguinte forma:

Art. 40 [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

[...]

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

E como se vê não consta do mesmo qualquer regramento acerca da continuidade ou não do exercício de atividade em exposição para aqueles que se aposentaram de forma especial também nessa condição.

Razão pela qual a adoção ou não da vedação deverá constar da reforma a ser feita pelo respectivo Ente Federado, ao qual caberá fazer constar a mesma expressamente em sua legislação ou ainda aplicá-la em razão da adoção expressa das regras do Regime Geral.

Ocorre que independentemente da forma adotada para estabelecer a vedação, o fato é que, no período pós-reforma da previdência esta somente integrará o ordenamento jurídico local se houver modificação nas normas infraconstitucionais.

E, na condição de lei estará sujeita aos regramentos constitucionais reguladores tanto da aposentadoria especial em sede de Regime Próprio, quanto às regras atinentes ao acúmulo de proventos e remuneração.

6 A CUMULAÇÃO DE CARGOS

Ocorre que a Constituição Federal regulou o exercício cumulado de cargos públicos nos seguintes termos:

Art. 37 [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Ou seja, permitiu o exercício de dois cargos nas situações elencadas no inciso XVI do artigo 37, desde que haja compatibilidade de horário, portanto, em termos constitucionais as únicas limitações à cumulação de cargos residem nas hipóteses definidas no dito inciso e na compatibilidade de jornadas de trabalho.

Tanto que a Corte Suprema, em sede de repercussão geral fixou a seguinte tese:

Tema 1.081:

As hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal.

E como afirma Carvalho Filho (2019, p. 947, grifo nosso):

A Constituição admite a acumulação remunerada em algumas situações que expressamente menciona. Observe-se, porém, que, seja qual for a hipótese de permissividade, há de sempre estar presente o pressuposto da compatibilidade de horários. Sem esta, a acumulação é vedada, mesmo que os cargos e funções sejam em tese acumuláveis. **Entretanto, a exigência constitucional é somente a de compatibilidade de horários, de modo que será vedado criar exigência não prevista**, como é o caso do limite de horas semanais de trabalho.

O mesmo artigo 37, ainda previu que:

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

De forma que, ante a impossibilidade de aferição de jornada de trabalho dos aposentados, é possível afirmar que a Constituição Federal autorizou o recebimento conjunto de proventos e remuneração somente nas hipóteses de cumulação de cargos elencadas nas alíneas do inciso XVI de seu artigo 37, sem qualquer outra restrição para tanto.

Sendo esse inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Servidor público. Acumulação de proventos com vencimentos. Cargos acumuláveis. Compatibilidade de horário. Comprovação. Desnecessidade. Precedentes. 1. Nos casos em que for admissível a acumulação, não há falar em comprovação da compatibilidade de horários quando o servidor público pretender acumular proventos de aposentadoria com remuneração. 2. Agravo regimental não provido. (ARE 802177 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 25/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014)

Permitindo-se, assim, a conclusão no sentido de que a matéria atinente à cumulação remunerada de cargos e o recebimento conjunto de proventos e remuneração foi inteiramente disciplinada pela Constituição Federal, não admitindo a edição de norma infraconstitucional que tenha por condão estabelecer impedimentos para sua ocorrência.

7 PREDOMÍNIO DA NORMA CONSTITUCIONAL

Assim, como resta demonstrado a questão atinente ao acúmulo de proventos decorrentes de aposentadoria especial com remuneração de cargo público decorrente do exercício de atribuições expostas a agentes nocivos, em sede de Administração Pública, não se constitui em matéria sem regulamentação.

Isso porque, a própria Carta Magna tratou da matéria em todos os seus detalhes não trazendo restrição quanto à possibilidade de ocorrência desse tipo de cumulação, não podendo, portanto, a regra infraconstitucional o fazê-lo.

Ainda mais, por se constituir a previsão contida no § 10 do artigo 37 da Constituição Federal em norma constitucional de eficácia plena que são aquelas de aplicação imediata não exigindo a edição de norma infraconstitucional que assegure a sua eficácia.

Segundo Mendes e Branco (2018) as normas de eficácia plena são as idôneas para produzir todos os efeitos previstos, isto é, podem disciplinar de pronto as relações jurídicas, uma vez que contêm todos os elementos necessários. Correspondem aos casos de norma autoexecutável. A essa categoria são muitas vezes assimilados os preceitos que contêm proibições, que conferem isenções e os que estipulam prerrogativas.

Além disso, não se pode perder de vista que se trata de matéria cujo constituinte optou por erigir à condição de norma constitucional, razão pela qual seu conteúdo predomina sobre os regramentos lançados na norma de natureza ordinária, como é o caso do regramento que veda o exercício de atividade em exposição a agente nocivo pelo aposentado de forma especial no Regime Geral ou mesmo na legislação específica do Regime Próprio.

Isso porque, tal matéria, em ambos os regimes previdenciários básicos, está disciplinada na legislação infraconstitucional e como tal sujeita-se aos ditames da Carta Magna que, no caso em questão, não admitem a imposição de limitações infraconstitucionais ao recebimento de proventos e remuneração.

Afastando, com isso, qualquer discussão acerca da existência de um conflito entre normas, já que não há que se falar em conflito de normas quando estas possuem hierarquia diferentes, devendo-se predominar, nesse caso, os ditames constitucionais.

8 CONCLUSÃO

Portanto, a condição de regramento constitucional de eficácia plena do § 10 do artigo 37 da Constituição Federal afasta a existência de omissão suprível pela aplicação das normas do Regime Geral, impedindo, por conseguinte, a aplicação da tese fixada pela Corte Suprema, em sede de repercussão geral, no Tema 709 do âmbito dos Regimes Próprios.

Ao mesmo tempo que torna inconstitucional a edição de legislação no respectivo Regime Próprio vedando o retorno ou continuidade do labor em atividade onde haja exposição a agente nocivo por servidor aposentado de forma especial também por exposição a tais agentes.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed., São Paulo: Atlas, 2019.

LEIRIA, Maria Lucia Luz. **Direito previdenciário e estado democrático de direito: uma (re)discussão à luz da hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Aposentadoria especial do servidor**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2016.

MARTINS, Bruno Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**. São Paulo: LTr, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraivajur, 2018.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NÓBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **O regime previdenciário do servidor público**. Indaiatuba, SP: Foco, 2021.

Recebido em: 20 jun. 2022 Aceito em: 21 jul. 2022.

A SAÚDE COMO DIREITO: EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL

Kennedy Maia dos Santos¹
Raquel da Rocha Paiva Maia²
Williane Tibúrcio Facundes³

Resumo

A introdução e reconhecimento da saúde como um direito social no Brasil ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A despeito dos eventos históricos e sociais que antecederam a criação do SUS, os mesmos serviram como balizadores para a construção de uma política pública em saúde capaz de diminuir, em teoria, a disparidade entre os mais distintos estratos sociais, em relação aos serviços públicos de saúde. A partir da análise bibliográfica, o presente trabalho descreve a trajetória do processo de construção e consolidação do direito à saúde pública e universal no Brasil. Para tanto, são apresentados alguns dos principais eventos históricos e legislação, organizados por períodos, considerados essenciais para a compreensão e debate sobre as políticas de saúde no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Saúde Pública. Legislação. Políticas de Saúde. Sistema Único de Saúde.

HEALTH AS A RIGHT: EVOLUTION OF POLICIES FOR HEALTH IN BRAZIL

Abstract

The introduction and recognition of health as a social right in Brazil occurred with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Despite the historical and social events that preceded the creation of the Unified Health System, they served as benchmarks for the construction of a public health policy capable of reducing, in theory, the disparity between the most distinct social strata, in relation to the public health services. Based on the bibliographic analysis, the present work describes the trajectory of the process of construction and consolidation of the right to public and universal health in Brazil. To this end, some of the main historical events and legislation are presented, organized by periods, considered essential for the understanding and debate on health policies in the Brazilian context.

Keywords: Public health. Legislation. Health policies. Health Unic System

¹ Graduando em Direito, pelo Centro Universitário UNINORTE; Doutor em Ciências pela Universidade Federal de São Paulo.

² Professora da Universidade Federal do Acre. Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

³ Professora do Curso de Direito do Centro Universitário UNINORTE.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representa o mais importante marco histórico e político no processo de evolução do sistema público de saúde brasileiro na medida em que reconhece a saúde como um direito social e determina uma mudança radical relacionada à ação do Estado e seus deveres na área da saúde (BRASIL, 1988). A partir deste marco, instituiu-se o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado dois anos depois pelas Leis no. 8080/90 e no. 8142/90, que em sua concepção, deveria prover assistência à saúde da população de forma gratuita e em consonância com os princípios da universalidade, integralidade, equidade e participação social (BRASIL, 1990).

A despeito dos eventos históricos e sociais que antecederam a criação do SUS, vale ressaltar que os mesmos serviram como balizadores para a construção de uma política pública em saúde capaz de diminuir, em teoria, a disparidade entre os mais distintos estratos sociais, referente aos serviços oferecidos pelo Estado (GOMES, 2007).

O presente artigo tem como objetivo descrever a trajetória do processo de construção e consolidação do direito à saúde pública e universal no Brasil. Para tanto, são apresentados alguns dos principais eventos históricos e legislação, organizados por períodos, considerados essenciais para a compreensão e debate sobre as políticas de saúde no contexto brasileiro.

2 MÉTODO

Trata-se de uma revisão bibliográfica que incluiu artigos, livros, teses, dissertações e monografias encontradas nas seguintes bases dados: LILACS, Scielo, GOOGLE Acadêmico; e nos sites: Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), do Governo Federal (Presidência da República), do Planalto. Em todas as fontes pesquisadas, utilizou-se como estratégia de rastreamento e busca os seguintes descritores: História da Saúde Pública no Brasil, Constituição Federal de 1988, Leis Orgânicas do SUS. Quanto a escrita, buscou-se citar integralmente trechos de artigos da constituição, de leis ou decretos para que não houvesse perdas ou distorções na interpretação literal do texto jurídico.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A Saúde Pública no Brasil Colônia

Um território sem estrutura urbana definida, com a formação e crescimento de cidades e vilas por meio da exploração extrativa, habitado por uma população heterogênea e vulnerável diante de uma terrível realidade sanitária. De um lado, indígenas recém-expostos a microorganismos causadores de diversas moléstias como tuberculose, sarampo, malária, sífilis e gonorreia trazidas pelos europeus, muitos submetidos ao trabalho escravo. De outro, os colonizadores, em sua maioria representados por aventureiros, mendigos, soldados, exilados, entre outros, chegavam ao Brasil mal alimentados em navios superlotados, desconfortáveis e em condições precárias de higiene (GOMES, 2007; ROSEMBERG, 2018). Também, escravos africanos, expostos a intensas jornadas de trabalho insalubre e condições precárias de vida. Uma população

exposta a um cenário marcado por conflitos, guerras de extermínio-escravidão, acometida por inúmeras doenças infecciosas, dentre elas a varíola - principal causa de morte no Brasil colônia - sem qualquer modelo de atenção à saúde estava à mercê dos recursos da terra e conhecimentos xamânicos ou curandeiros (plantas, ervas) (BERTOLLI FILHO, 2011; ROSEMBERG, 2018).

No século XVI, diante das terríveis condições sanitárias, o Conselho Ultramarino Português criou o cargo de físico-mor e cirurgião-mor mas os baixos salários e os perigos que teriam que enfrentar na viagem e na nova terra não eram atrativos. A escassez de profissionais era tanta que em 1746 havia apenas 6 médicos para atender os estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Goiás. Além disso, os tipos de tratamento utilizados pelos médicos como sangrias e purgativos amedrontavam a população, que preferia recorrer aos curandeiros (BERTOLLI FILHO, 2011; ROSEMBERG, 2018).

No Brasil Colônia não havia disponibilidades de hospitais, entretanto, as Santas Casas de Misericórdia exerceram um importante papel na assistência à saúde (ROSEMBERG, 2018).

3.2 A Saúde Pública no Império

A chegada da família real portuguesa ao Brasil foi determinante para mudanças importantes na área da saúde e para o avanço da medicina no país. Apesar da proibição da criação de faculdades por parte de Portugal em suas colônias, em 18 de fevereiro de 1808, logo após sua chegada a Salvador, Bahia, Dom João VI, criou a primeira faculdade de medicina no Brasil, a Escola de Cirurgia da Bahia posteriormente denominada Faculdade de Medicina da Bahia. No mesmo ano, criou também a Faculdade de Medicina do Rio Janeiro, então chamada de Escola de Anatomia, Cirurgia e Medicina (BERTOLLI FILHO, 2011; ROSEMBERG, 2018).

A partir daí, algumas ações sanitárias foram estabelecidas na tentativa de mudar a péssima imagem do Brasil no exterior. Em 1811, Dom João IV criou a junta vacínica da Corte para implementar a vacinação no país. Por volta de 1829 criou-se a junta de Higiene Pública que tinha a incumbência de inspecionar a vacinação e todos os outros serviços que eventualmente pudessem causar dano à saúde pública, o que obviamente não ocorreu (BERTOLLI FILHO, 2011).

Intensas epidemias de febre amarela, febre tifóide, varíola, sarampo, sífilis, tuberculose, entre outras, assolaram o Brasil durante esse período. Em 1849 morreram mais de quatro mil pessoas somente no Rio de Janeiro vítimas da febre amarela. Em 1851 foi então criada a Junta Central de Higiene Pública que tinha como responsabilidades controlar o exercício da medicina, inspecionar a vacinação, alimentos, farmácias, açougues e outros estabelecimentos. Infelizmente a junta não conseguiu resolver os problemas de saúde pública mas marcou o início de uma nova fase na organização da saúde pública no Brasil (ANDRADE *et al.*, 2018; ROSEMBERG, 2018).

3.3 A Saúde Pública na Primeira República (1889 A 1930)

Período marcado por epidemias de diversas doenças (tuberculose, febre tifóide, peste bubônica) devido à ausência de um modelo sanitário e por conflitos e arbitrariedades

do Estado. Em 1900 foi criado o Instituto Soroterápico Federal, posteriormente chamado de Instituto Oswaldo Cruz que tinha por objetivo produzir soro e vacina. Durante o governo do presidente Rodrigues Alves, Oswaldo Cruz atuou intensamente no combate à diversas moléstias infecciosas adotando medidas sanitárias conflituosas como o isolamento dos doentes, desinfecção das moradias em áreas endêmicas sem o devido esclarecimento à população. Um evento marcante nesse período foi a Revolta da Vacina, um movimento popular no Rio de Janeiro em protesto a lei federal nº 1261 de 1904 que instituiu a obrigatoriedade da vacinação e revacinação contra varíola, gerando grande revolta e conflitos entre populares e policiais. Após inúmeras prisões, muitos feridos e algumas mortes o governo revogou a obrigatoriedade da vacina tornando-a opcional para todos (SALLES, 1971; BERTOLLI FILHO, 2011).

Carlos Chagas, sucessor de Oswaldo Cruz, modificou esse modelo de ação fiscal e policial com a introdução da propaganda e educação sanitária, reestruturou o Departamento Nacional de Saúde, que era ligado ao Ministério da Justiça, e criou setores especializados no combate a tuberculose, lepra e outras moléstias (SALLES, 1971).

3.4 A previdência social: primeiros passos para organização da assistência à saúde no brasil

O processo de industrialização no país aliado as péssimas condições de trabalho com a ausência de quaisquer direitos trabalhistas, como férias, jornada de trabalho definida, pensão e aposentadoria, gerou uma mobilização da classe operária que culminou com a organização e realização de duas greves gerais no país, em 1917 e 1919. Tais movimentos trabalhistas resultaram na conquista de alguns direitos sociais, como a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Eloy Chaves, em 24 de janeiro de 1923, que representou o marco inicial da previdência social no Brasil. Por meio desta lei foram regulamentadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) que garantia aos trabalhadores o direito à aposentadoria por invalidez ou por tempo de contribuição, bem como à pensão por morte e a assistência médica. As CAP eram organizadas por empresas e não por categoria profissional e sua criação dependia do poder de mobilização e organização dos trabalhadores de cada empresa. Devido a grande importância econômica no país e poder de mobilização dos trabalhadores, a primeira CAP criada foi a dos ferroviários (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). A administração e o financiamento ficaram sob a responsabilidade dos trabalhadores e do patronato, sendo o Estado isento do custeio das CAP. Do total de recursos arrecadados nas Caixas, 92% eram destinados a aposentadoria, pensões ou benefícios, sendo apenas 8% direcionados para a atenção à saúde (FORTES, 2011). O operariado rural não foi contemplado com a criação das CAP, condição que perdurou até a década de 60, quando foi criado o FUNRURAL (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; ROSEMBERG, 2018). Segundo Oliveira e Teixeira (1985), os serviços previstos no Artigo 9º da Lei Eloy Chaves eram os seguintes:

- 1º - socorros médicos em caso de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia;
- 2º - medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º - aposentadoria;

4º – pensão para seus herdeiros em caso de morte

Embora esse período tenha sido importante para o início de conquistas sociais e trabalhistas, também foi marcado por crises econômicas e políticas que culminaram com a diminuição do poderio oligárquico do país, enfraquecimento do setor agrário-exportador, instaurando-se um novo modelo de poder, encabeçado por Getúlio Vargas, promovendo a expansão de um novo sistema econômico e estabelecendo nova legislação ordenadora das mudanças propostas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Dentre as medidas elencadas pelo novo governo, destaca-se a criação do Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério da Educação Saúde, no início da década de 30 (OLIVEIRA, 2012). A partir da publicação da nova Constituição de 1934, instituíam-se um modelo de política social de massa, que é interrompida já em 1937 com a promulgação da outra Constituição, iniciando assim o período conhecido na história como “Estado Novo”, reforçando a centralização do poder nas mãos do então Presidente Vargas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Mas é apenas em 1939 que a justiça do trabalho é regulamentada, sendo que em 1943 é que de fato ocorre a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; OLIVEIRA, 2012). A CLT estabelece direitos sociais ao trabalhador, permitindo que os mesmos se organizem sindicalmente, mas controlados pelas forças do Estado. Concomitantemente, a previdência social passa por mudanças significativas, uma delas é a substituição das CAP's pelos IAP's (Institutos de Aposentadorias e Pensões), que passa a organizar, por meio de decreto, os trabalhadores não por empresas, mas por setores ou segmentos de trabalhos / serviços (marítimos, comércio, bancário) (SALLES, 1971; OLIVEIRA, 2012; ROSEMBERG, 2018). Como exemplo, destacam-se os direitos previstos no Artigo 46, do Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, que instituiu o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM):

a) aposentadoria;

b) pensão em caso de morte para os membros de suas famílias ou para os beneficiários, na forma do art. 55:

c) assistência médica e hospitalar, com internação até trinta dias;

d) socorros farmacêuticos, mediante indenização pelo preço do custo acrescido das despesas de administração.

§ 2º - O custeio dos socorros mencionados na alínea c não deverá exceder à importância correspondente ao total de 8%, da receita anual do Instituto, apurada no exercício anterior, sujeita a respectiva verba à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho (BRASIL, 1933).

Nos anos seguintes da criação do IAPM, diversos institutos de diferentes seguimentos de trabalhos e serviços foram criados, com o mesmo formato, deixando de existir gradativamente as CAP's. Mas foi apenas em 1949 que criou-se o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU), subsidiado pelos IAP's e CAP's ainda existentes (OLIVEIRA, 2012).

A demanda por serviços e estruturas de saúde só aumentou a partir de então,



havendo necessidade não apenas de profissionais em saúde para atender os trabalhadores e familiares vinculados aos IAP's, mas também de estrutura médico hospitalar para atender a demanda crescente, o que fora necessário contratar tais serviços a terceiros; sendo assim, despesas que representavam 7,3% do gasto total da previdência social com assistência médica previdenciária no final da década de 40 e início da década de 50, se elevam para 19,3% e 24,7% nos anos de 1960 e 1966, respectivamente (OLIVEIRA, 2012).

Da década de 50 até meados da década de 80, ocorreram intensos debates e restrições por parte do governo, além de diversos atos importantes do ponto de vista da construção de um sistema de saúde mais abrangente, contudo, muito aquém do que se aspirava naquele período. Em 1953, por exemplo, desmembrou-se o ministério da saúde da educação, haja vista que as demandas da saúde aumentaram tanto, que fora inevitável que isso ocorresse. Contudo, apenas em 1967 o Decreto Lei de nº 200, efetiva-se, estabelecendo as competências do Ministério da Saúde (MS), bem como a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que congregava seis IAP's, o SAMDU e a Superintendência dos Serviços de Reabilitação da Previdência Social (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; NICS, 1988). O decreto em questão estabelecia as seguintes competências ao MS (NICS, 1988): “formulação e coordenação da política nacional de saúde; responsabilidade pelas atividades médicas ambulatoriais e ações preventivas em geral; controle de drogas e medicamentos e alimentos; pesquisa médico-sanitária”.

Com a necessidade crescente do controle das endemias que assolavam diversas partes do país, como por exemplo a malária, o Governo criou em 1970 a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), com a responsabilidade de erradicação de endemias. Também instituiu-se, em 1975, a finalidade do Sistema Nacional de Saúde, que sistematizava as ações de saúde, levando em consideração os setores públicos e privados para promoção, proteção e recuperação da saúde. Na busca por atender a demanda crescente pelos serviços de saúde, criou-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), em 1978. O referido instituto possuía estrutura administrativa própria, o que em tese lhe conferia autonomia, demonstrando uma tentativa de promover um dos princípios basilares do SUS, que é a descentralização (NUNES, 2006; ROSEMBER, 2018).

Todavia, o sistema não conseguia atender à contento às necessidades emergentes da população brasileira, além do mais, a ineficácia de controle dos pagamentos pelos serviços prestados setor privados, que eram pagos na medida que os mesmos eram realizados, gerava distorções e provocava dolos ao erário, tanto por quem prestava o serviço, quanto por quem administrava os recursos (OLIVEIRA, 2012; ROSEMBER, 2018). No final da década de 70, surgem as primeiras iniciativas para ampliação da saúde no país, se tornando um prelúdio para uma reforma sanitária no modelo de atenção à saúde (NUNES, 2006).

3.5 A reforma sanitária e o prelúdio de um novo sistema de saúde

Em meio à crise da previdência e de um sistema de saúde ineficiente e perverso que se instalou no país, o governo militar passa a ser questionado e entra em crise. O país atravessava grave crise econômica, que amplificava a desigualdade social e

evidenciava as precárias condições de saneamento (SALLES, 1971). É nesse contexto que o movimento pela reforma sanitária ganha força no final dos anos 70, criticando o modelo existente e defendendo um novo modelo que adotasse novos princípios como: direito universal à saúde, integralidade às ações preventivas e curativas fornecidas pelo MS e previdência, ênfase na prevenção, descentralização na gestão administrativa e financeira na saúde e a participação e controle social (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Concomitantemente às pressões pela reforma na saúde, a população começa a se organizar em torno do tema redemocratização do país, e, em 1983 implantou-se as Ações Integradas de Saúde (AIS), se configurando uma estratégia de descentralização e universalização da atenção à saúde satisfatória, nos moldes do que foi proposto em relação ao INAMPS para as Secretarias Estaduais de Saúde, na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986. No mesmo ano criou-se o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), tão inovador e importante pois colocou em prática os ideais da Reforma Sanitária defendendo a unificação das ações e serviços de saúde, organização administrativa descentralizada e integrada e direito universal à saúde (SALLES, 1971; OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985; NUNES, 2006).

3.6 O direito universal à saúde e o dever do estado

Todo o caminho percorrido até a promulgação da CF/88 foi demorado mas extremamente comemorado pois representava a incorporação das propostas e conceitos defendidos por aqueles que militavam no movimento pela Reforma Sanitária. A CF/88 incluiu, pela primeira vez na história do país, uma seção sobre saúde que representou o maior marco na evolução do sistema público de saúde brasileiro e que passaria, a partir de então, a ser referência mundial no campo do direito à saúde (BRASIL, 1988; ROSEMBERG, 2018).

O Artigo 196 da CF/88 sintetiza adequadamente aquilo que fora defendido por muitos ao longo das décadas que antecederam a criação do SUS:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988):

Já o Artigo 198 da CF/88 define o SUS como:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I. Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II. Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III. Participação da comunidade

Parágrafo único - o sistema único de saúde será financiado, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (BRASIL, 1988):

O texto dos artigos supracitados caracteriza a saúde em seu sentido mais amplo dentro de um conceito biopsicossocial e enfatiza os deveres do Estado com o seu mais valioso bem, o seu povo, sendo de sua responsabilidade promover o bem-estar social consolidando direitos basilares aos cidadãos.

Apesar do direito à saúde já ter sido contemplado na “Carta Magna” de 1988, outras medidas legais ainda necessitavam ser tomadas para a efetivação desse direito e para a criação do arcabouço jurídico do SUS.

Assim sendo, para normatizar e organizar o funcionamento do SUS, foram sancionadas duas leis, conhecidas como Leis Orgânicas da Saúde (LOS): a Lei de nº 8.080 e a Lei 8.142, ambas de 1990. As mesmas definem, dentre outros preceitos, a competência da União, Estado e Municípios, no tocante às condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como todas as ações e serviços de saúde no país, o financiamento dos serviços de saúde, especificando inclusive quais as estruturas de saúde comporiam o Sistema Único de Saúde: postos e centros de saúde, hospitais universitários, laboratórios e hemocentros, institutos e fundações de pesquisa em saúde. Estabelecem também que compete ao SUS, a prestação, assegurado por lei, dos seguintes serviços a todo cidadão: consultas, exames, internações e tratamentos nas unidades de saúde vinculadas aos SUS, sendo elas públicas, vinculadas ao Município, Estado ou União, ou privadas, de forma complementar, conveniadas com o poder público para prestação de serviços essenciais à população (BRASIL, 1990).

Quanto ao financiamento do SUS, a lei nº 8.142/90 estabelece que os recursos utilizados devem ser oriundos dos impostos e contribuições pagas pelos cidadãos aos governos das três esferas de poder (BRASIL, 1990).

A lei 8.080/90, estabelece ainda as bases de atuação do SUS, por meio dos seguintes Princípios Doutrinários e Diretrizes, do Cap II, Art. 7º, da Lei nº 8.080/90 (BRASIL, 1990):

Art. 7º. As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a

alocação de recursos e a orientação programática;
VIII - participação da comunidade;
IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;
X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;
XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;
XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e
XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

A partir da CF/88 e das LOS, a saúde passou a ser um direito fundamental social. Entretanto, muitos outros instrumentos legais foram utilizados para aprimorar o sistema de saúde brasileiro. Tais mecanismos como a Lei de responsabilidade Fiscal - LRF (Lei101/2000), o Pacto Pela Saúde (2006), implantação das Normas Operacionais Básicas (NOBS), das Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS), diversas Emendas Constitucionais, Decretos e Portarias, foram e são de grande importância para a melhoria e ampliação do sistema de saúde no país (PEREIRA, 2004; BONATO, 2011; LIMA *et al.*, 2012; MELO *et al.*, 2014; MENICUCCI *et al.*, 2017).

4 CONCLUSÃO

“O maior projeto público de inclusão social”, foi assim que Nelson Rodrigues dos Santos, militante histórico do Movimento Sanitário, referiu-se ao SUS (SANTOS, 2007). De fato, antes de 1988, o sistema público de saúde atendia um restrito número de pessoas contribuintes da previdência social. Após a CF/88 e regulamentação do SUS, a saúde passou a ser um direito exigível de toda a população brasileira. A análise temporal de indicadores de saúde traz evidências de avanços significativos após esse marco, dentre eles podemos citar: aumento expressivo do número de estabelecimentos do SUS e de profissionais da saúde; aumento do acesso ao pré-natal e da porcentagem de gestantes com 7 ou mais consultas pré-natais; diminuição dos casos de sarampo, tétano neonatal, melhora da assistência neonatal, diminuição da desnutrição infantil, redução significativa das taxas de mortalidade infantil, controle de doenças como a malária, leishmaniose, cólera, tuberculose e diversas doenças sexualmente transmissíveis. Além disso, muitos programas de saúde desenvolvidos no âmbito do SUS tornaram-se referência mundial como por exemplo o Programa Nacional de Imunização, o programa de Controle do HIV/AIDS, o Programa de Controle do Tabagismo e o Sistema Nacional de Transplantes que constitui o maior programa público de transplantes de órgãos do mundo (NUNES, 2006; SARLET, 2007; ROSEMBERG; 2018; MENDES, 2019).

Apesar dos notórios avanços advindos durante a trajetória do sistema público de

saúde no Brasil, a construção e atuação do SUS encontram ainda diversos desafios e entraves. Um dos principais refere-se ao subfinanciamento, ou seja, a alocação de recursos orçamentários e financeiros necessários para a operacionalização do SUS está aquém de suas necessidades sendo insuficiente para cumprir com os princípios da universalidade, integralidade e equidade. As conseqüências são evidentes: baixa qualidade e resolutividade dos serviços; congestionamento dos serviços de média e alta complexidade; longo tempo de espera para procedimentos mais sofisticados; escassez de leitos, dentre outros. Atrelado a esses problemas, a má gestão, corrupção, desvios de recursos públicos que deveriam ser usados para melhorar e ampliar os serviços à sociedade, se configuram como um câncer para o país (SANTOS, 2007; SARLET, 2007; MENDES, 2019).

Portanto, embora após a CF/88 os cidadãos brasileiros desfrutem da segurança jurídica de saúde como um direito social fundamental, existem pontos críticos na operacionalização do SUS que precisam ser revistos como condição indispensável para a consolidação do sistema público de atenção à saúde no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro; SANTOS, Lenir; RIBEIRO, Kelen Gomes; BARRETO, Ivana Cristina de Holanda Cunha. Política de Saúde no Brasil. *In*: ROUQUAYROL, Maria Zélia; GURGEL, Marcelo (Orgs). **Epidemiologia & Saúde**. 8. ed. Rio de Janeiro: MedBook, 2018. p. 449- 459.

BERTOLLI FILHO, Claudio. **História da saúde pública no Brasil**. São Paulo: Ática, 2011.

BONATO, Vera Lúcia. **Gestão de qualidade em saúde: melhorando assistência ao cliente**. O mundo da saúde, v. 35, n. 5, p. 319-331, 2011. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/artigos/gestao_qualidade_saude_melhorando_assistencia_cliente.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto 22.872, de 29 de junho de 1933**. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Rio de Janeiro: Senado Federal, [1933]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/443797/publicacao/15694507>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 28 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 25 fev. 2022.

FORTES, Paulo Antônio de. SUS, um sistema fundado na solidariedade e na equidade, e seus desafios. **Paulus**, São Paulo, v. 52, n. 276, p. 22-7, 2011.

GOMES, Laurentino. **Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história do Brasil**. 5. ed. São Paulo, SP: Planeta do Brasil, 2007.

LIMA, Luciana Dias de; QUEIROZ, Lúcia FN; MACHADO, Cristiani Vieira; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 7, p. 1903-14, 2012.

MELO, Willian Oliveira Silva de; MAIA, Adrielly Elane Sousa; BARRACHO, Aline Aragão; RIBEIRO, Bruno Pereira; CORREA, Cláudia Jarina Aflalo Garcia, et al. Gestão da qualidade na saúde. **Revista Uningá Review**, Maringá, v. 18, n. 1, p. 24-28, 2014. Disponível em: <http://revista.uninga.br/index.php/uningareviews/article/view/1499/2185>. Acesso em: 25 fev. 2022.

MENDES, Eugênio Vilaça. **Desafios do SUS**. Brasília, DF: CONASS, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/DESAFIOS-DO-SUS.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MARQUES, Alisson Maciel Faria; SILVEIRA, Guilherme Andrade. O desempenho dos municípios no pacto pela Saúde no âmbito das relações federativas do Sistema Único de Saúde. **Saúde e Soc.**, São Paulo, v. 26, n.2, p. 348-66, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Q4pjzsHDZYpTBzhZYgYQg3k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2022.

NICS, Luiz F. Previdência Social no Brasil. In: GONÇALVES, Ernesto L. **Administração de Saúde no Brasil**. Pioneira: 1988. p. 163-197.

NUNES, Everardo Duarte. **Saúde Coletiva: uma história recente de um passado remoto**. In: CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; MINAYO, Maria Cecília de Souza; AKERMAN, Marco; DRUMOND JÚNIOR, Marcos; CARVALHO, Yara Maria de (Orgs). **Tratado de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2006. p.295-315.

OLIVEIRA, André Luiz de. História da Saúde no Brasil: dos primórdios ao surgimento do SUS. **Encontros Teológicos**. v. 61, n. 27, 2012. p. 31-42. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/198-382-1-SM.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. 2. ed. Petropolis: Vozes, 1985.

PEREIRA, Silvana Souza da Silva. NOAS: houve impacto para o SUS? **Revista de Direito Sanitário**, v.5, n.1, p.40-54, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80886/84513>. Acesso em: 25 fev. 2022.

ROSEMBERG, Ana Margarida Furtado Arruda. Breve História da Saúde Pública no Brasil. *In*: ROUQUAYROL, Maria Zélia; GURGEL, Marcelo (Orgs). **Epidemiologia & Saúde**. 8 ed. Rio de Janeiro: MedBool, 2018. p. 1-8.

SALLES, Pedro. **História da Medicina no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. G. Holman, 1971.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 429-435, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000200019&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 fev. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, [s.l.], v. 3, n. 2, 2007. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31953-37383-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

Recebido em: 20 jun. 2022 Aceito em: 21 jul. 2022.

FLEXIBILIZAÇÃO DOS REQUISITOS PREVIDENCIÁRIOS PARA O SEGURADO ESPECIAL

Victoria Bimbato Vieira¹

Resumo

A Constituição Federal em seu art. 195 §8º considera como segurado especial o trabalhador rural que exerça suas atividades em regime familiar sem o auxílio de empregados permanentes. Também estão inseridos nesta qualidade os cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com sua família na atividade rural. Com base no princípio da isonomia, o texto constitucional assegura a eles tratamento diferenciado para que consigam ter acesso aos benefícios previdenciários assim como os trabalhadores urbanos. Desse modo, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a proteção do pequeno trabalhador rural como segurado especial, garantida pela Constituição Federal e pelas leis infraconstitucionais previdenciárias.

Palavras-chave: Direito previdenciário. Previdência Social. Trabalhador rural. Aposentadoria. Segurado especial.

FLEXIBILIZATION OF SOCIAL SECURITY REQUIREMENTS FOR SPECIAL INSURED

Abstract

The Federal Constitution in its art. 195 §8 considers as a special insured the rural worker who carries out his activities under a family regime without the help of permanent employees. Spouses, partners and children over 16 years of age who work with their family in rural activities are also included in this quality. Based on the principle of isonomy, the constitutional text guarantees them differentiated treatment so that they can have access to social security benefits as well as urban workers. Thus, the present research aims to analyze the protection of the small rural worker as a special insured, guaranteed by the Federal Constitution and by the social security infra-constitutional laws.

Keywords: Social security law. Social Security. Rural worker. Retirement. Special insured.

1 INTRODUÇÃO

A seguridade social, disposta na Constituição Federal nos arts. 194 a 204 do texto constitucional, divide-se em: saúde, previdência social e assistencial social.

Dentro do tema previdência social, a Magna Carta prestigiando o princípio da isonomia, garantiu ao trabalhador rural tratamento diferenciado para que ele ter acesso aos benefícios previdenciários da mesma maneira que o trabalhador urbano.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a proteção do pequeno trabalhador rural como segurado especial. O problema a ser abordado é a importância do tratamento diferenciado garantido ao pequeno trabalhador rural para o

¹ Bacharela em Direito pela Faculdade Multivix Vitória/ES.

acesso aos benefícios previdenciários.

O tema se justifica pela importância pela proteção previdenciária do pequeno trabalhador rural que trabalha em regime de economia familiar.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica desenvolvida através da análise qualitativa. A metodologia aplicada à presente pesquisa foi realizada através do método indutivo, por meio do qual seus argumentos são embasados por pesquisas feitas nas obras dos principais doutrinadores do direito previdenciário brasileiros.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Seguridade Social

A seguridade social está presente no Título VIII “Da ordem Social” da Constituição Federal, disposto entre os artigos 194 a 204 da Magna Carta.

Como explica o ministro do Superior Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2020, p. 1578) a seguridade social é dever do Estado, sendo subdividida em três partes: saúde, previdência social e assistência social, baseando-se nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da equivalência dos benefícios, da unidade de organização e solidariedade financeira.

Dispõe o art. 194 da Carta Magna que a seguridade social é: “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (BRASIL, 1988).

Nos moldes do art. 195 da Constituição Federal, a seguridade social será financiada por toda a sociedade (BRASIL, 1988). Dessa forma, além do próprio Estado contribuir com recursos para o custeá-la, todas as pessoas mediante contribuições sociais elencadas na Constituição também subsidiarão a seguridade social.

2.1.1 Saúde

A saúde é um direito de todos e dever do Estado que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas com objetivo de redução de risco de doenças e outras degradações, sendo seu acesso universal e igualitário. (BRASIL, 1988).

Expõe Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 272) que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, devendo ser integrados em uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo um sistema único.

Segundo o art. 197 da Constituição Federal cabe ao Estado dispor sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde, podendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros, como também por pessoa física ou jurídica de direito privado (BRASIL, 1988).

2.1.2 Previdência Social

Conforme dispõe o texto constitucional, a Previdência Social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e filiação obrigatória devendo ser observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e

atuarial (BRASIL, 1988).

A previdência social deverá atender, na forma da lei, a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; proteção a maternidade; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário família e auxílio reclusão para dependentes segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e seus dependentes. (BRASIL, 1988)

A Emenda Constitucional 103 de 2019 modificou o §1º do art. 201 da Constituição federal, vedando a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, excetuando no entanto, desde que nos termos de lei complementar, a previsão de idade e tempo de contribuição distintos para aposentadoria de segurados com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial e aqueles cujas atividades forem exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria ou ocupação. (MORAES, 2020).

A Constituição Federal ainda assegura que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. Do mesmo modo, garante aos segurados que todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei (BRASIL, 1988).

Vários parágrafos do art. 201 foram alterados pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019. Essa emenda, conhecida como nova reforma da previdência, alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias (BRASIL, 2019).

Um deles foi o art. §12º que ganhou nova redação dada pela referida emenda que, como explica Alexandre de Moraes (p. 1586, 2020), aumentou a abrangência do sistema especial de inclusão previdenciária trazida pela Emenda Constitucional nº 47 de 2005, estabelecendo que lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária com alíquotas diferenciadas para trabalhadores de baixa renda, incluindo os que estão em situação de informalidade, bem como aqueles que estão sem renda própria e se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua própria residência, desde que sua família seja de baixa renda.

Conforme o §13º, essa aposentaria terá o valor de um salário mínimo (BRASIL, 1988).

Por fim, o art. 202 da Carta Magna trata sobre o regime de previdência privada que será de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao RGPS. Ele será facultativo e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado e regulado por lei complementar (BRASIL 1988).

2.1.3 Assistência Social

Presente nos arts 203 e 204 da Constituição Federal, a assistência social será prestada aos necessitados, independentemente de contribuição (BRASIL, 1988).

Seus objetivos são: a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência, da velhice; o amparo as crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas com

deficiência bem como sua integração à vida comunitária; e garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa com deficiência e ao idoso sem meios de se sustentarem sozinhos (BRASIL, 1988).

Por fim, dispõe o art. 204 da Carta Magna que as ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento destinado a seguridade social, além de outras fontes, seguindo as diretrizes presentes neste artigo. (BRASIL, 1988).

2.2 Segurado Especial

A Constituição Federal em seu art. 195, §8º estabelece tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais que trabalham por conta própria em regime de economia familiar que realizem pequena produção, na qual extraem subsistência própria e de sua família. Conforme o texto constitucional, a base de cálculo das contribuições da seguridade social dessas pessoas será o produto comercializado de sua produção, diferenciando-se das regras destinadas aos trabalhadores urbanos (CASTRO, 2015).

Dessa forma, é considerado segurado especial, conforme art. 11, VIII, da lei 8.212/91:

Art. 11, VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;
2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida:

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

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (BRASIL, 1991)

Cabe ressaltar que o segurado especial é considerado como segurado obrigatório da Previdência Social, nos termos do caput do art. 11 da referida lei (BRASIL, 1991).

Também são considerados segurados especiais os integrantes do núcleo familiar que exerçam atividade rural. Contudo, caso um deles não realize o trabalho em regime de economia familiar, não irá, por si só, descaracterizar os demais familiares da condição de segurados especiais, conforme disciplina a sumula 41 do Turma Nacional de Uniformização – TNU. (CASTRO, 2015).

De acordo com §9º do art. 11 não são considerados segurados especiais os

membros do grupo familiar que possuem outra fonte de rendimento, excetuando-se:

§ 9 Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de:

I – Benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;

II – Benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar instituído nos termos do inciso IV do § 8o deste artigo;

III - exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV – Exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;

V – exercício de mandato de vereador do Município em que desenvolve a atividade rural ou de dirigente de cooperativa rural constituída, exclusivamente, por segurados especiais, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991;

VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 8o deste artigo;

VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e

VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social. (BRASIL, 1991)

O segurado especial fica excluído dessa categoria nas seguintes hipóteses:

§ 10. O segurado especial fica excluído dessa categoria:

I – A contar do primeiro dia do mês em que:

a) deixar de satisfazer as condições estabelecidas no inciso VII do caput deste artigo, sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei, ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no inciso I do § 8o deste artigo;

b) enquadrar-se em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto nos incisos III, V, VII e VIII do § 9o e no § 12, sem prejuízo do disposto no art. 15;

c) tornar-se segurado obrigatório de outro regime previdenciário; e

d) participar de sociedade empresária, de sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada em desacordo com as limitações impostas pelo § 12;

II – A contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência, quando o grupo familiar a que pertence exceder o limite de:

a) utilização de terceiros na exploração da atividade a que se refere o § 7o deste artigo;

b) dias em atividade remunerada estabelecidos no inciso III do § 9o deste

artigo; e

c) dias de hospedagem a que se refere o inciso II do § 8º deste artigo. (BRASIL, 1991)

Por fim, o trabalhador rural pode trabalhar por até 120 dias por ano ou exercer mandato de vereador sem perder a qualidade de segurado especial, contanto que as contribuições sejam revertidas como se estivesse enquadrado em outra categoria (AMADO, 2014).

2.3 Flexibilização dos requisitos previdenciários para o segurado especial

Em atendimento ao princípio da isonomia, o texto constitucional determinou a uniformidade e equivalência de benefícios e serviços dentro da Seguridade Social entre os trabalhadores urbanos e rurais (SANTOS, 2020).

No mesmo sentido, a Constituição Federal estabeleceu tratamento diferenciado ao segurado especial por meio de contribuição previdenciária diferenciada, prevista no art. 195, §8º da Carta Magna, no qual dispõe que estes contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (AMADO, 2014).

A alíquota que se refere o texto constitucional foi tratada pela lei 8.212/91, alterada pela lei 9.528/97, que determinou o valor de 2% (dois por cento) da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção e 0,1% (um décimo por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para o financiamento das prestações por acidente de trabalho. O segurado especial também contribui com 0,2% incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção rural para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR (CASTRO, 2015).

O segurado especial, poderá ainda contribuir facultativamente como contribuinte individual sem perder o seu enquadramento, nos termos do art. 25, §1º, da lei 8212/91. (AMADO, 2014).

O prazo para recolhimento das contribuições previdenciárias será até o dia 20 do mês subsequente da operação de venda ou consignação da produção (SANTOS, 2020).

O trabalhador rural poderá requerer a sua aposentadoria se homem a partir de 60 anos e se mulher a partir dos 55 anos, devendo comprovar sua atividade rural por meio dos documentos elencados no art. 106 da lei 11.718/2008.

De acordo com Theodoro Agostinho (p. 196, 2020) por não faz contribuições mensais, o período de carência para o segurado especial é contabilizado pelo tempo mínimo de exercício efetivo de atividade rural, mesmo que de forma descontínua, igual ao número de meses necessário à concessão do benefício requerido. Exigindo-se, portanto, o tempo de exercício da atividade, não contribuições mensais.

Assim, é nítido a preocupação do legislador de garantir a igualdade material ao pequeno trabalhador rural e de sua família por meio de requisitos diferenciados para que eles também tenham acesso a todos os benefícios previdenciários e da seguridade social.

3 CONCLUSÃO

Baseando-se no princípio da isonomia a flexibilização dos requisitos previdenciários do segurado especial tem como objetivo assegurar o acesso do pequeno trabalhador rural que trabalha em regime de economia familiar aos benefícios previdenciários e sociais.

Nesse sentido a Constituição de 1988 garantindo o tratamento diferenciado disposto no art. 195, §6º reduziu a idade para a aposentadoria, deixando a cargo das leis infraconstitucionais tratar dos demais requisitos.

Em consonância com o texto constitucional, a lei 8.213/91 trouxe os requisitos para a concessão dos benefícios previdenciários ao trabalhador rural, reforçando o princípio da igualdade por meio de regras próprias a estes trabalhadores em razão das atividades desenvolvidas.

Isto posto, tanto as condições impostas pelo texto constitucional como pela lei infraconstitucional visam adequar a norma à realidade social, resguardando os benefícios previdenciários do pequeno trabalhador rural e de sua família.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 5. ed. Salvador: Forense, 2014.

RASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212compilado.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de direito previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Recebido em: 24 jun. 2022 Aceito em: 21 jul. 2022.

REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - REVISÃO DA VIDA TODA OU REVISÃO DO AFASTAMENTO DA REGRA DE TRANSIÇÃO

Jonny Marques da Silva¹
Leonardo Canez Leite²

Resumo

O referido estudo cinge-se em analisar o instituto da revisão do benefício previdenciário, por aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguro Social que tiveram seu benefício concedido com inúmeros erros, dentre eles, matemáticos, digitação, contagem de tempo, além de não ter concedido o melhor benefício previdenciário cabível no momento do requerimento, dentre outros, que não foram computados quando da concessão do benefício, causando assim redução na renda do segurado. Tais erros, casos sejam corrigidos podem sim, gerar um grande aumento na renda do beneficiário e atender sua necessidade almejada. Com isso surgem diversas teses revisionais visando melhorar a renda do aposentado ou pensionista, e dentre elas, esta pesquisa aborda a tese jurídica de revisão da vida toda, que defende o afastamento da regra de transição prevista no artigo 3.^a da lei n. 9.876/1999, considerando todo o período contributivo do segurado, sem limitação a julho de 1994.

Palavras-Chave: Revisão. Benefício Previdenciário. Cálculos previdenciários.

REVIEW OF RETIREMENT BENEFITS - REVIEW OF WHOLE LIFE OR REVISION OF TRANSITION RULES

Abstract

The aforementioned study is limited to analyzing the institute of review of the social security benefit, by retirees and pensioners of the National Institute of Social Security who had their benefit with errors, among them, mathematicians, typing, time counting, in addition to not having granted the best benefit at the time of application, among them, which were not granted when the insurance was granted, better calculated as well as a reduction in insurance income. These cases of errors can be corrected and can increase the beneficiary's income and their need for care. With this, several studies aim to improve the thesis review, and among them, the proposal for review of the entire research, which defends the review of the review of the entire review of the entire research proposal. 9,876/1999, considering the entire insurance contribution period, without limitation to July 1994.

Keywords: Review. Social Security Benefit. Social Security Calculations

¹ Faculdade de Colíder – Facider.

² Mestre pela Universidade Federal de Rio Grande - FURG.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do tema “Revisão da Vida Toda”, a partir de uma análise doutrinária e jurisprudencial, buscando apresentar os pontos mais relevantes e recentes que se relacionam com o assunto.

Em síntese, o conteúdo se restringe em demonstrar que, os segurados que preencheram os requisitos para a concessão do benefício previdenciário após a vigência da Lei 9.876/1999, e antes da Emenda Constitucional 103/2019, possui o direito de optar pela regra definitiva, descrita no artigo 28, incisos I e II, da Lei n. 8.213/1991, caso esta lhe seja mais favorável.

Isso porque, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, se utiliza da regra transitória, prevista no art. 3º da Lei 9.876/1999, resultando geralmente, na concessão de um benefício com valores bem inferiores ao que se tivesse utilizado a regra permanente.

Tal interpretação administrativa, prejudica o segurado que ao longo de sua vida contributiva, realizou diversas contribuições à Previdência Social com altos valores até julho de 1994 (Plano Real), e não foram utilizados no período base de cálculo para a concessão do benefício previdenciário.

Essa forma de cálculo, causa prejuízo financeiro e inconformismo ao segurado, que, em geral, busca-se o Poder Judiciário, na intenção de revisar e majorar o valor do seu benefício previdenciário.

Contudo, ante um posicionamento não pacífico no judiciário sobre o tema, resultando em decisões diversas, a tese chegou ao Superior Tribunal de Justiça - STJ, e foi julgada pelo tema repetitivo 999, acolhendo a tese e reconhecendo o direito ao cálculo da aposentadoria, nos termos da nova regra prevista no art. 29, incisos I e II, da Lei n. 8.213/1991, por ser mais benéfica do que a regra de transição do art. 3º da Lei n. 9.876/1999.

Acontece que, do acórdão do STJ, o INSS interpôs Recurso Extraordinário, no qual foi admitido e determinou a suspensão de todos os processos que tramitam no país.

Assim, aguarda-se por um desfecho no julgamento do Tema 1.012 do Supremo Tribunal Federal - STF, que deverá estabelecer uma tese concreta sobre o tema.

A tese reisional, por não um conteúdo debatido com a frequência merecida no meio acadêmico, o tema revisional apresenta diversos aspectos interessantes, visto que envolve pontos muito práticos, como discussões de interpretação legislativas e doutrinárias, assim como envolve uma discussão sobre a melhor interpretação da norma legal, para poder conceder o melhor benefício ao segurado do sistema previdenciário brasileiro.

Uma revisão de benefício previdenciário não significa tão-somente uma possibilidade de melhora do valor de um benefício previdenciário – para além disto, a pretensão revisional significa, por exemplo, a convocação do Instituto Nacional do Seguro Social para reconhecer o período contributivo de um segurado, composto muitas vezes ao longo de anos de trabalho, devendo os benefícios ser reajustados para poder assegurar ao segurado o seu real valor.

Sendo assim, além de abordar os entendimentos doutrinários e legislativos, o assunto de revisão de benefício previdenciário, em suma a Revisão da Vida Toda, guarda relevância também em um aspecto histórico político e social, que a princípio pode passar despercebido.

2 DA PRETENSÃO REVISIONAL

Segundo o conceito genérico de revisão (REVISÃO, 2018), significa ato ou efeito de rever, ou revisar; nova leitura, novo exame: revisão de provas ou reanalisar no caso de uma decisão previdenciária, no que respeita a um direito ou uma obrigação. Em outras palavras, consiste em apreciar uma demanda previdenciária que já havia sido analisada, e sentenciada. Deste modo, com a oportunidade da revisão previdenciária, surge a possibilidade de se apreciar a mesma matéria, mas com um novo ponto de vista, e como novos argumentos, que poderá resultar em uma nova decisão.

Em vista disso, o anseio de se requerer uma revisão do benefício previdenciário, desencadeia quando o beneficiário percebe que os valores auferidos de seu benefício concedido, não condizem com sua realidade contributiva previdenciária ou simplesmente o critério que se utilizou para auferir o valor do benefício está em desacordo com a legislação do momento de sua concessão.

Desta forma, a divergência entre o direito legalmente previsto e o que foi apurado pelo INSS, não significa exclusivamente análise de uma provável melhora do valor de um benefício, mas a possibilidade de alterar um benefício já concedido, por exemplo: a revisão de um benefício para integrar um determinado tempo de contribuição que não foi acolhido inicialmente, mas, com a revisão do benefício, reassumir a instrução do requerimento em todos seus aspectos, devendo o benefício ser reajustado de modo que garanta o seu valor real desde o momento em que foi concedido.

Rever o benefício é retomar a instrução do pedido em todos os seus sentidos, considerando períodos de serviço não acolhidos, aproveitamento de contribuições desprezadas, apresentação de laudos médicos periciais ignorados, enfim geralmente novas provas ou novos argumentos (MARTINEZ, 2018, p.30).

Mediante o exposto, pode-se compreender que a revisão de benefícios previdenciários implica na divergência de interesses entre os segurados e o INSS, que por se trata de uma autarquia da administração pública, deve respeitar o princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Todavia, a depender da interpretação legislativa realizada pela autarquia nos inúmeros dispositivos legais, pode-se ocorrer em erros gritantes ao analisar e conceder os benefícios previdenciários.

Até porque a legislação previdenciária é complexa, instável e sofre alterações constantemente, criando-se brechas/lacunas que podem ser interpretadas de diversas formas, que por vezes, acaba por suprimir detalhes importantes na hora de realizar o cálculo do benefício em que o segurado da previdência social possui direito.

Os diplomas legais que trataram da matéria previdenciária ao longo do tempo, via de regra, sempre contemplaram normas sobre o modo de reajuste dos benefícios. Algumas vezes, porém, os critérios estabelecidos não se apresentaram justos ou até discreparam das normas constitucionais. Este fato ensejou, e ainda ocasiona, a busca do Judiciário para corrigir as distorções, através das conhecidas ações revisionais de benefícios previdenciários (CASTRO, 2017, p. 382).

Por essa razão, o beneficiário da previdência social busca o poder judiciário, para rever seu benefício, que se encontra em sua maioria, com grande desconformidade no que prevê a legislação, que muitas das vezes estão sendo pagas com um valor muito inferior do que se tem direito.

2.1 Da previsão legal e justificativa da revisão dos benefícios

O direito judicial da revisão do benefício possui respaldo constitucional no artigo 5^a, inciso XXXV, da Carta Magna, “a lei não excluirá a apreciação do poder judiciário a lesão ou ameaça de direito”. Previsto também no art. 69 da Lei n. 8.212/91, dispondo que o INSS “manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais”.

Sendo assim, compete ao poder judiciário solucionar tais conflitos com base da análise e interpretação de leis que surgiram no decorrer dos anos, pois as regras do direito previdenciário mudam a todo instante, afetando assim, o resultado da concessão do benefício da previdência social.

No entanto, a revisão previdenciária, possui o objetivo de reparar as constantes modificações dos dispositivos legais previdenciários, especialmente no que diz respeito a forma e alíquotas de cálculos, assim como interpretações de dispositivos legais que já foram revogados ou alterado.

A revisão é um direito subjetivo dos beneficiários contemplados na lei previdenciária, mediante a qual o beneficiário expressa sua inconformidade com algum ato jurídico praticado pela Previdência Social em relação a um bem requerido deduzido à Administração Pública (MARTINEZ, 2018, p. 23).

Logo, diante das várias alterações ocorridas na legislação previdenciária, abre a possibilidade de novos questionamentos, ou seja, deparado o beneficiário com um erro na apuração da sua renda inicial do benefício, conseqüente se buscará o judiciário em uma demanda de revisão previdenciária, para poder reparar tal erro.

2.2 Da prescrição e decadência

Saliente-se que, constatado a possibilidade de reanalisar o benefício previdenciário, o segurado deve se ater ao prazo de 10 anos para requerer a revisão de seu benefício, podendo ficar inerte somente dentro deste prazo decenal para exercer o direito de revisão, ou seja, poderá solicitar anos depois do momento em que discordou da concessão de seu benefício, respeitando o prazo de 10 anos após sua concessão.

Em síntese, a previsão legal do instituto da decadência do direito da revisão previdenciária, se encontra no disposto legal do artigo 103, da Lei n. 8.213/91, com início do prazo do primeiro dia do mês subsequente ao do primeiro pagamento do benefício, ou quando houver decisão de indeferimento definitiva na esfera administrativa.

[...] o beneficiário da Previdência Social tem o prazo de 10 anos para

pedir a revisão do seu benefício, sob pena de decadência do direito, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação, consoante previsão expressa do artigo 103, da Lei 8.213/91 (AMADO, 2017, p. 1358).

Impende mencionar que, além do prazo decadencial, o beneficiário deve se ater ao prazo prescricional, previsto no parágrafo único do artigo 103, da Lei n. 8.213/91, prescrevendo em 5 anos, o direito ao pagamento das prestações vencidas, restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social.

Ao interpretarmos o caput em conjunto com seu parágrafo único, concluiremos que o beneficiário tem hoje prazo decenal para revisão do ato que indefere benefício, podendo receber, em caso de provimento de sua pretensão, os 5 (cinco) últimos anos de diferenças devidas (MARTINEZ. 2018, p. 61).

Contudo, vale mencionar que não correrá na prescrição os menores de idade e os incapazes ou os ausentes, enquanto permanecer nesta situação, interpretação do artigo 208, juntamente com o artigo 198, inciso I, ambos do Código Civil. Assim, a título de exemplo, um menor de idade que auferir um benefício de pensão por morte e deseja requer a revisão deste benefício, terá direito aos valores das diferenças, desde a data da concessão de seu benefício e não somente dos últimos 5 anos.

3 CÁLCULOS DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Antes de analisar a tese da Revisão da Vida Toda que será analisada em tópicos abaixo, faz-se necessário um estudo detalhado dos aspectos e de como são realizados os cálculos da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários. Pois, na pretensão do valor do pagamento da primeira parcela previdenciária, a fase do cálculo, é um dos momentos indispensáveis do direito previdenciário, especialmente porque, do resultado apurado pelos cálculos, vai refletir durante todo o período de manutenção do benefício (GEROMES, 2018).

3.1 Benefícios previdenciários

A Lei n. 8.213/91, elenca os benefícios previdenciários que podem sofrer uma demanda revisional, como antiga aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, auxílio por incapacidade temporária, aposentadoria por incapacidade permanente, entre outros. Perceba que não são todos os benefícios que podem ser revisados, como exemplo o benefício assistencial de prestação continuada, posto que valor remunerado não se utiliza um fator de cálculo, visto que o valor será sempre igual ao salário mínimo vigente (AMADO, 2017).

Ocorre que o valor do benefício previdenciário pago ao segurado, será auferido pela Renda Mensal Inicial (RMI), e para calcular este valor, se utiliza a média dos Salários de Contribuições (SC) auferidos no Período Básico de Cálculo (PBC), período este que



compreende no espaço de tempo de contribuições usado para auferir o valor do benefício. Assim, o Salário de Benefício (SB) decorre do cálculo considerando a média aritmética simples de um determinado período de contribuições do segurado (GEROMES, 2018).

3.2 Renda mensal inicial

Renda Mensal Inicial (RMI) consiste no valor inicial pago pelo INSS ao beneficiário, segurado ou não, de um benefício da Previdência Social. Com exceção dos benefícios salário-maternidade, salário-família e o benefício assistencial de prestação continuada, os demais benefícios serão calculados através da utilização de um percentual sobre o salário de benefício.

A renda mensal inicial corresponde à primeira parcela do benefício de prestação continuada a ser pago pela Previdência Social. A apuração desse valor, que servirá de base para os reajustes posteriores, depende da espécie do benefício a ser pago e do valor do salário de benefício (CASTRO, 2017, p. 377).

Normalmente, o benefício é reajustado todos os anos, conforme índice fixado pelo governo, geralmente acompanhando o reajuste do valor do salário mínimo. Porém, o índice diferirá se o valor do benefício for superior ou igual ao salário mínimo. Usualmente, o reajuste realizado ao salário mínimo é superior que o dos benefícios que lhe são maiores. Portanto, o valor do benefício que auferem valor superior ao salário mínimo aproxima-se, gradativamente, a esse piso.

3.3 Salário de contribuição

O Salário de Contribuição representa os ganhos do segurado, como empregado ou autônomo (contribuinte individual) e como segurado facultativo, utilizando como referência as contribuições mensais.

A relação de todo período de Salários de Contribuição apresenta fundamental importância no cálculo da RMI do beneficiário, sendo assim, a Lei de Custeio da Previdência Social traz a definição de Salário de Contribuição em seu artigo 28 e elenca em seus incisos a forma de contribuição conforme a categoria de cada trabalhador/contribuinte.

Somente as contribuições das empresas, dos trabalhadores e dos domésticos serão destinadas aos Benefícios da Previdência Social, e calculadas sobre o salário de contribuição (valor da remuneração do segurado obrigatório ou o valor declarado pelo segurado facultativo). As demais receitas serão repartidas entre as remanescentes áreas da Seguridade Social (GEROMES, 2018, p. 23).

Portanto, o salário de contribuição representa um papel importante para auferir o valor inicial do benefício previdenciário (RMI), visto que, da média dos salários de

contribuição, se alcança o salário de benefício, e assim, finalmente, atribuído a alíquota individual do benefício pretendido.

3.4 Período básico de cálculo (PBC)

O período base de cálculo é o lapso temporal em que se apura todos os salários de contribuições vertidos à Previdência Social, ou seja, quaisquer ganhos que o segurado obteve como empregado – incluídos ao salário com a finalidade de contribuição previdenciária –, as contribuições realizadas na modalidade facultativa e na categoria de contribuinte individual – antigo autônomo.

Portanto, o PBC define quais são os salários de contribuições que devem compor a apuração do salário de benefício do segurado.

Tal período depende conforme descreve e determina a legislação válida no momento em que se deu a data de início do benefício. O último mês do PBC é sucessivamente anterior ao mês do desligamento da atividade laborativa ou no instante que dar a entrada do requerimento ao benefício previdenciário (MARTINEZ, 2018).

3.5 Salário de benefício

O valor do cálculo do Salário de Benefício até a vigência da EC 103/2019, é apurado levando-se em conta a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo Período Básico de Cálculo. Visto que esta média deve cumprir e obedecer à legislação aplicada na data de início do benefício (direito adquirido), assim como a incidência do fator previdenciário. Desse modo, se multiplica o Salário de Benefício pelo percentual de cálculo a que o segurado faz jus, apurando-se a Renda Mensal Inicial.

Na busca do valor do pagamento da primeira prestação previdenciária, é necessário observar duas fases importantes: primeiro, devemos calcular o salário de benefício – SB para a seguir, aplicando sobre ele a alíquota do benefício, encontrar o valor da Renda Mensal Inicial (GEROMES, 2018, p. 53).

Ocorre que, durante os anos o legislador sempre constituiu uma base de cálculo para calcular a RMI dos benefícios previdenciários, gerando enormes modificações. Assim, faz necessário observar a legislação vigente na data de início do benefício.

Nesse contexto, para os benefícios concedidos até a vigência da EC 103/2019, o artigo 29 da lei n. 8.213/1991, previa uma fórmula do cálculo do benefício utilizando-se a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondente a oitenta por cento de “toda vida contributiva do segurado”, multiplicado pelo fator previdenciário, de acordo com os benefícios elencados no inciso I, do artigo 18 da Lei n. 8.213/1991.

Contudo, atualmente, a EC 103/2019 em seu artigo 26, prevê expressamente que o cálculo dos benefícios deverá utilizar da média aritmética simples dos salários de contribuição, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a “competência de junho de 1994” (AMADO, 2022).

3.6 Percentual de cálculo ou coeficiente

Para cada benefício previdenciário é necessário observar os critérios trazidos na Lei n. 8.213/1991, pois, é empregado um percentual ao Salário de Benefício com a finalidade de auferir a RMI.

Sendo assim, considerando as regras vigentes até a EC 103/2019, a título de exemplo, o percentual de cálculo auferido no benefício de: Pensão por morte, considera-se o percentual de cem por cento do Salário de Benefício; Aposentadoria por idade, consistirá na RMI de 70% (setenta por cento) do salário de benefício, acrescido de 1% (um por cento) deste, por grupo de doze contribuições, sendo que não pode ultrapassar 100% (cem por cento) do salário de benefício, descritos nos artigos 44, 50 da Lei de Benefícios da Previdência Social.

Nota-se que a base de cálculo carrega denominação de salário, mas “este valor não será, obrigatoriamente, igual à renda mensal a ser paga ao segurado, ou ao seu dependente, pois as alíquotas percentuais variam dependendo da espécie do benefício (GEROMES, 2018, p. 53).

Logo, o Salário de Benefício não representa o valor final (RMI) a ser recebido pelo segurado, considerando que à média dos Salários de Contribuição deve ser multiplicado pelo coeficiente previdenciário, descrito para cada tipo de benefício (percentual trazido pelo legislador) e em alguns benefícios, deve-se considerar o fator previdenciário, e somente após estes cálculos, se apurará a Renda Mensal Inicial a ser auferido pelo beneficiário.

4 REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA LEI N. 9.876/1999

Uma análise do processo de reestruturação da Previdência Social brasileira nos leva para o ano de 1998, quando foi promulgado a Emenda Constitucional n. 20, em que estabeleceu as mais sensíveis alterações no sistema previdenciário, constitucionalizando a exigência do tempo mínimo de contribuição para a concessão da aposentadoria. Assim, a referida emenda constitucional trouxe inadequadas alterações, mas que eram vistos como indispensáveis pelo Poder Executivo.

Ficou evidente, tanto na proposta inicial da Emenda n. 20/1998 quanto em seu texto final, que os principais atingidos pelas mudanças no ordenamento jurídico foram os servidores públicos, e por extensão, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Para estes, a partir de então, as regras para aposentação passaram a ser mais rígidas, pois ao tempo de contribuição (trinta e cinco anos para o homem, trinta anos para a mulher) somou-se a exigência de idade mínima (60 anos para o homem e 55 anos para a mulher), mais o cumprimento de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria (CASTRO, 2017, p. 702).

Durante este período de debate, a proposta principal do governo na reformulação da Previdência Social, pretendia a unificação dos regimes previdenciários dos trabalhadores, servidores públicos, até mesmo os militares. Mesmo não tendo acrescentado os pontos primordiais defendidos pelo governo, a Emenda Constitucional n. 20 despertou o interesse para importantes alterações, por meio das leis que normalizaram os novos dispositivos constitucionais.

Nesse contexto, em relação ao Regime Geral de Previdência Social, a Emenda Constitucional n. 20, ao retirar da Constituição as regras de cálculo para auferir o valor dos benefícios, abriu o caminho para modificação das regras de cálculo dos benefícios. Nesse passo, decorrido apenas um ano após a reforma do sistema previdenciário brasileiro, a primeira mudança foi introduzida pela Lei n. 9.876/1999, apresentando importantes alterações, dentre elas, a criação de uma nova sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, alongando significativamente o período de cálculo, além disso, criou o fator previdenciário, alterando a Lei n. 8.213/1991.

Com a publicação da Lei n. 9.876, de 28.11.1999, adotou-se, em substituição à exigência de idade mínima para aposentadoria voluntária no RGPS, uma forma de cálculo que leva em consideração a idade do segurado, o tempo de contribuição do mesmo e a expectativa de sobrevida da população brasileira. A adoção do chamado “fator previdenciário” visou reduzir despesas com a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a pessoas que se aposentem com idades bem abaixo daquela considerada ideal pelos atuários da Previdência Social. Trata-se de uma fórmula que, aplicada a segurados com idade e tempo de contribuição menores, tende a reduzir o valor do salário de benefício e, conseqüentemente, reduzir a renda mensal da aposentadoria (CASTRO, 2017, p. 62).

Sobre a alteração do PBC, antes da vigência da Lei n. 9.876/99, o artigo 29, *caput*, da Lei n. 8.213/91, previa que a apuração do salário de benefício deveria ser calculado mediante a utilização do período básico de cálculo da média das 36 últimas contribuições, em um período que não fosse superior a 48 meses, sem qualquer incidência de um fator previdenciário.

Com a advento da Lei n. 8.213/1991, realizada estava a integração legislativa que dependia o artigo 202 da Constituição Federal de 1988. A partir de então, os benefícios passaram a ser calculados na forma do artigo 29 da Lei n. 8.213/1991, que previa o cálculo do salário de benefício com base nos 36 últimos salários de contribuição de contribuição imediatamente anteriores ao afastamento da atividade ou da entrada do requerimento (GEROMES, 2018, p. 68).

Tais mudanças trazidas pela Lei n. 9.876/1999, foi justificada com fundamento no Princípio de Equilíbrio Financeiro e Atuarial, descrito no artigo 201, § 1º da Constituição Federal, posto que, não seria possível atender a esse princípio tendo os benefícios apurados somente com base nos últimos 3 (três) anos de contribuição, considerando

uma longa vida de contribuição dos segurados.

Portanto, apurar o benefício de aposentadoria levando-se em conta somente as últimas 36 (trinta e seis) contribuições do segurado, não atenderia o princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, se encontrando defasada, causando prejuízo não somente ao INSS, mas sim, em muitos casos, para o próprio segurado (MARTINEZ, 2018).

Em vista disso, com a vigência da Lei n. 9.876/1999, inseriu-se uma nova regra de cálculo, trazendo o aumento substancial no período básico de cálculo (PBC), correspondendo a todo período contributivo do segurado à Previdência Social. Além disso, a nova lei instituiu o fator previdenciário, exigindo que os segurados contribuam por mais tempo com a Previdência para receberem seus benefícios integralmente.

Com a chamada desconstitucionalização do salário-de-benefício, a lei pôde dispor à vontade sobre o assunto, adequando-o melhor à realidade previdenciária. Foi assim que a Lei n.º 9.876/99 trouxe nova regra, com mudança radical – o período básico de cálculo deixaria de ser os 36 últimos salários-de-contribuição, até o limite de 48 meses, para abranger todo o período contributivo do segurado. Isto significa que, em vez de se fazer uma média com os últimos três ou quatro anos, a nova regra determina a média de todo o período contributivo, desde o início das atividades laborais do segurado (IBRAHIM, 2015, p. 717).

A nova regra (permanente) começou a valer para os segurados que se filiaram no Regime Geral de Previdência Social após 29/11/1999, quer dizer, o segurado que passou a contribuir para a Previdência Social seja como empregado ou contribuinte individual, terá a concessão de seu benefício previdenciário conforme a nova redação do artigo 29, inciso II, da Lei n. 8.213/1991.

Art. 29. O salário de benefício consiste:

[...]

II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

Todavia, os segurados que ingressaram ao sistema previdenciário antes da data de 29/11/1999, e que ainda não satisfizeram os requisitos para solicitar o benefício previdenciário nesta data, obtiveram o benefício apurado pela regra de transição criada pela Lei n. 9.876/99, que considera a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondente a no mínimo 80% (oitenta por cento) de todo lapso temporal contributivo “até a competência de julho de 1994”, não podendo nas aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e especial ser inferior a 60% (sessenta por cento) do período anterior da competência do mês de julho do ano de 1994 até o recebimento do benefício.



Art. 3º Para o segurado filiado à Previdência Social até o dia anterior à data de publicação desta Lei, que vier a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do salário de benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incisos I e II do caput do Art. 29 da Lei nº 8.213/91 com a redação dada por esta Lei. [...] § 2º No caso das aposentadorias de que tratam as alíneas b, c e d do inciso I do Art. 18, o divisor considerado no cálculo da média a que se refere o caput e o § 1º não poderá ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a cem por cento de todo o período contributivo.

O legislador determinou duas alterações na fórmula do cálculo do benefício previdenciário no mesmo diploma legal, sendo a primeira delas: a regra de cálculo permanente, ou seja, referida fórmula, correspondente à 80% (oitenta por cento) de todo período contributivo do segurado (sem qualquer limitação temporal no período base de cálculo).

Porém, a segunda: regra de transição, que compreende em analisar os salários de contribuição correspondente à 80% (oitenta por cento), limitado ao período contributivo anterior a partir de julho de 1994.

Para o segurado filiado à previdência até 28.11.1999, no cálculo do salário de benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondente a oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, desconsiderando todas as contribuições anteriores a esta data, ao passo que para o segurado filiado à previdência a partir de 29.11.1999, no cálculo do salário de benefício, será considerada a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, sem limitação temporal em julho de 1994 (GEROMES, 2018, p. 82).

Contudo, a bem da verdade, a regra de transição trazida pela Lei n. 9.876/99, acabou se tornando uma regra permanente nas concessões dos benefícios previdenciários, que na maioria dos casos, diminuiu a RMI do segurado, isso porque, muitos verteram diversas contribuições próximo ao teto previdenciário em períodos anteriores a julho de 1994 e não foram computados, sendo ignorados de forma injusta pelo INSS.

5 REVISÃO DA VIDA TODA OU REVISÃO DO AFASTAMENTO DA REGRA DE TRANSIÇÃO

A Revisão da Vida Toda ou Revisão do Afastamento da Regra de Transição é uma revisão previdenciária que pleiteia a utilização da interpretação legislativa do artigo 26, incisos I e II, da Lei n. 8.213/1991, dita como regra permanente, por ser mais favorável nas

concessões dos benefícios previdenciários, posto que o INSS se utiliza da interpretação da regra de transição prevista no art. 3º da Lei n. 9.876/1999 para os segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social antes de 26/11/1999.

Utilizando-se da regra transitória, a autarquia federal descarta as contribuições realizadas no período anterior a julho de 1994, ou seja, no caso de um segurado que tenha contribuído, por exemplo, no decorrer de 30 (trinta) anos sobre um elevado salário de contribuição e, após o mês de julho de 1994, contribuiu por mais 05 (cinco) anos sobre um salário de contribuição equivalente a um salário mínimo, esse segurado certamente terá sua aposentadoria concedida com valor próximo de um salário mínimo.

Dispõe a Lei n. 8.213/1991 (artigo 29) que o PBC, de onde serão retirados os 80% maiores salários de contribuição, corresponde a todo o período contributivo. A simples leitura do dispositivo entrega interpretação de que não importa a data de filiação (recolhimento da primeira contribuição) do segurado ao Sistema Previdenciário, pois todos os salários de contribuição, desde o primeiro, serão incorporados ao salário de benefício. No entanto, esta não é a conclusão correta, haja vista que para a identificação do PBC é indispensável a aplicação da regra de transição contida no artigo 3º da Lei n. 9.876/1999, pois ela determina que, para os segurados filiados à previdência social até o dia 28 de novembro de 1999, o período básico de cálculo se inicia em 07/1994 (GEROMES, 2018, p. 81).

Evidente, portanto, a presença de duas modalidades de cálculo, alterando-se o período básico de cálculo, sendo: (a) Regra transitória prevista na Lei n. 9.876/1999; e outra: (b) Regra definitiva conforme previsão no artigo 29, incisos I e II, da Lei n. 8.213/1991, e a aplicação de ambas dependerá da data de filiação do segurado a Previdência Social.

Porém, o INSS encarrega-se de colocar na mesma situação os segurados que se filiaram e contribuíram para a previdência social antes da competência de julho de 1994 e os segurados que se filiaram e iniciaram suas contribuições após esta data. Essa apreciação dada pelo INSS atinge os princípios de justiça e diversos mandamentos constitucionais, tendo como exemplo os princípios da dignidade da pessoa humana, o do valor social do trabalho, bem como da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Seria então a melhor hermenêutica, pautados nos princípios de razoabilidade e isonomia, diante da introdução de regra permanente mais benéfica aos novos filiados, entendermos não se tratar o art. 3º da Lei 9.876/99 de regra transitória, portanto opcional? Penso que a interpretação pela literalidade afronta tais princípios, mormente quando os motivos justificadores da limitação não dizem respeito a critérios legais (argumentos atuariais), mas sim a impossibilidades materiais, passíveis de serem superadas (DESIDERI, 2017, p. 109).

À vista disso, é inaceitável e inconstitucional ignorar, no cálculo da aposentadoria,

longos anos de contribuição daqueles que são os principais encarregados pelo avanço e desenvolvimento econômico-social do país, resultando em um desrespeito ao cidadão que é trabalhador e contribuinte para o sistema previdenciário brasileiro.

A Constituição Federal em seu artigo 3º descreve que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é um dos principais objetivos primordiais da República Federativa do Brasil. Acontece que ao realizar o cálculo da aposentadoria, a autarquia federal diverge completamente desse princípio constitucional, já que não se considera nada de justo e muito menos solidário na apreciação empregada pelo INSS. O princípio da solidariedade, conforme diversos significados, é compreendido quando se há um vínculo de reciprocidade de colaboração, quando há afeição de compadecimento com as dificuldades ou adversidades de outras pessoas.

Se a ratio das regras transitórias é assegurar legislação mais benéfica visando à proteção da confiança do cidadão, vigendo regra permanente mais vantajosa, não é razoável entender-se que aqueles já filiados ao sistema sejam alijados de sua proteção, afastando a possibilidade de adoção de critério universal, decorrente de uma interpretação literal em desconformidade com a hermenêutica pautada na compatibilização com a Constituição. Ou seja, não se mostra razoável impingir tratamento mais gravoso, simplesmente pelo fato da filiação anterior, quando possível a compatibilização com princípios constitucionais ao admitir-se a norma como regra de transição, logo opcional (RESIDERI, 2017, p. 110).

No sistema previdenciário brasileiro temos como base o caráter contributivo e solidário, pois os segurados que ainda estão contribuindo sustentam o benefício de quem não tem mais condições de continuar trabalhando ou que já trabalhou por longos anos e, conseqüentemente, necessita descansar. Aos segurados que contribuíram durante anos, antes da competência de julho de 1994, para a preservação de todo o sistema previdenciário brasileiro e que agora necessitam de sua aposentadoria, se deparam com o desprezo pelo Estado do significado da expressão solidariedade.

Sendo assim, podemos concluir que não há fundamento plausível para que as contribuições realizadas pelos segurados anteriores à competência de julho de 1994 sejam ignoradas no momento do cálculo da aposentadoria. Existem algumas considerações como, por exemplo, a de que essa desconsideração tem haver com a mudança no sistema monetário brasileiro, com o surgimento do Plano Real e, conseqüentemente, haveria dificuldade em realizar a atualização monetária ou a conversão dos valores das contribuições realizadas anteriores a nova moeda.

Não parece razoável, no entanto, que o segurado que sempre contribuiu sobre o teto antes de julho de 1994, por falhas do sistema de dados Previdência Social, sofra redução no valor do seu benefício em face da regra do divisor mínimo ou tenha que adiar sua aposentadoria para não incorrer nessa regra (DESIDERE, 2017, p. 109).

Deve-se considerar que a conversão de valores, bem como a atualização

monetária, nos dias de hoje, com amplo acesso à internet, é realizada em instantes. Além de tudo, cuida-se de previsão constitucional respaldado pelo artigo 201, § 3º, da Constituição Federal, além disso, há o artigo 2º, inciso IV, Lei n. 8213/91, que permite a atualização e correção monetária dos salários de contribuição para realizar o cálculo do salário de benefício.

[...] a regra transitória é prejudicial aos segurados que possuam os maiores salários de contribuição anteriores ao Plano Real, podendo gerar um salário de benefício de apenas um salário mínimo, acaso não exista salário de contribuição vertido a partir de julho de 1994 ou existam salários de contribuição mínimos a partir do Plano Real (AMADO, 2022, p. 1711).

Logo, os critérios da regra de transição se mostram ilegais, visto que se afigura completamente prejudicial aos segurados, ainda, se tratando de regra de transição, deveria ser oferecido e garantido aos segurados a possibilidade de escolha pela forma de cálculo da regra permanente, se esta restar mais favorável, posto que a revisão previdenciária decorre do princípio do melhor benefício, pois o INSS dentro das mais variáveis opções de cálculo da RMI deveria oferecer e conceder o melhor benefício ao segurado.

De acordo com a Súmula 05, do Conselho de Recursos do Seguro Social, “a Previdência Social deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientá-lo nesse sentido,” entendimento repetido no artigo 687, da Instrução Normativa INSS 77/2015 (AMADO, 2017, p. 1073).

A revisão do melhor benefício é uma prática que já tem sido aplicada aos servidores públicos, diante de inúmeras mudanças que ocorreram nas regras desses segurados, sendo garantidos o direito de opção pela regra de transição ou pela regra permanente. Essas garantias inclusive estão nas próprias emendas constitucionais, por exemplo a Emenda Constitucional n. 41/2003 em seu artigo 2º assegura o direito da melhor opção de aposentadoria, outro exemplo do direito a opção pela melhor regra dos servidores públicos está no artigo 3º da Emenda Constitucional n. 47/2005. Além disso, há o artigo 122 da Lei n. 8.213/1991, que também trata sobre o direito ao melhor benefício (CASTRO, 2017).

Por se tratar de uma revisão que não foram aventadas no momento do deferimento do benefício previdenciário, ou seja, que não foi apreciado pelo INSS, no momento da concessão do benefício, a Turma Nacional de Uniformização editou súmula n. 81 definindo que não há em que se falar em prazo decadencial quando o objeto da discussão não foi apreciado no momento da concessão, como também decidiu o Superior Tribunal de Justiça nos autos do Agravo em Recurso Especial n. 549.306. Portanto, a Revisão da Vida Toda se enquadra nesses requisitos, devendo ser afastada o prazo decadencial de 10 (dez) anos, aplicando-se somente o prazo prescricional (MARTINEZ, 2018).

Nesse passo, a Revisão da Vida Toda pretende demonstrar que o INSS não deve praticar indistintamente o artigo 3º da Lei n. 9.876/99 para realizar o cálculo dos

benefícios previdenciários, até porque, com respaldo no princípio do melhor benefício, deve ser oportunizado e garantido o direito de se optar entre a regra de transição e a regra permanente, posto que a regra transitória deve ser vista em seu caráter protetivo, como é típico do Direito Previdenciário. Nessa situação, não é nada razoável a imposição da aplicação da regra de transição quando a regra permanente é mais benéfica ao segurado.

[...] surgiu a tese revisional de alargar o período básico de cálculo e considerar os salários de contribuição anteriores à competência julho/1994 por questão de justiça e à luz do Princípio da Contributividade para os antigos segurados prejudicados pela regra de transitória em comento. (AMADO, 2022, p. 1.711).

Esta interessante tese de revisão, ao longo dos anos, tem gerado uma insegurança jurídica, dada a uma interpretação não pacificada no sistema judiciário, contudo, a Colenda 3ª seção do TRF 4 julgou o incidente de resolução de demandas repetitivas, recusando a referida tese revisional que buscava a não aplicação da regra transitória.

Em seguida, após diversos recursos a instância superior, o Superior Tribunal de Justiça determinou a afetação dos recursos relativos as ações da Revisão da Vida Toda, e julgou o tema 999 (REsp 1.554.596/SC), finalizando seu julgamento em 11/12/2019, reconhecendo a viabilidade da revisão, definindo a seguinte tese:

Aplica-se a regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 30. da Lei 9.876/1999, aos Segurado que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999.

Contudo, do julgamento do Tema 999 do STJ, o INSS interpôs Recurso Extraordinário, sendo admitido pela vice-presidência do STJ. Assim, a tese revisional foi remetida ao Supremo Tribunal Federal – STF, com o Tema 1.102 (RE 1276977).

Com uma votação apertada, por 6 votos a 5, no dia 25/02/2022 a Suprema Corte, por meio da sessão de julgamento virtual, decidiu que é possível melhorar a renda dos benefícios pagos pelo INSS por meio da inclusão das contribuições anteriores a julho de 1994, definindo a tese da seguinte forma:

O segurado que implementou as condições para o benefício previdenciário após a vigência da Lei 9.876, de 26/11/1999, e antes da vigência das novas regras constitucionais, introduzidas pela EC em 103/2019, que tornou a regra transitória definitiva, tem o direito de optar pela regra definitiva, acaso esta lhe seja mais favorável.

Todavia, houve uma reviravolta na decisão do STF, sendo que o ministro Nunes Marques pediu destaque do plenário virtual. Assim, o julgamento, que estava 6 a 5 a favor dos aposentados, deverá ser reiniciado no plenário físico.

Desse modo, reiniciando o julgamento no plenário físico e considerando que o

relator inicial do Tema 1.102 foi o ministro Marco Aurélio, que se aposentou, cogitou-se que o ministro André Mendonça poderia votar substituindo o voto do ministro aposentado.

Porém, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar uma Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5399, definiu que considerando os pedidos de destaque após o início do julgamento virtual, sendo o voto lançado por ministro que, posteriormente, deixou o exercício do cargo, por aposentadoria, será válido.

Sendo assim, a tese revisional permanece sem um desfecho concreto sobre o tema, mas, poderá ter uma reviravolta, aguardando uma data para reiniciar o julgamento no plenário físico do STF, com a possibilidade do cômputo do voto do ministro Marco Aurélio, que na oportunidade votou favorável a tese.

Portanto, conforme demonstrada as eminentes posições doutrinárias e jurisprudenciais acerca da revisão da vida toda, na análise do requerimento do benefício, o INSS deveria garantir ao segurado o direito de optar pela regra definitiva do artigo 29, incisos I e II, da Lei de Benefícios, aproveitando todo o período contributivo como período básico de cálculo, caso esta forma for mais favorável.

Desse modo, o neste procedimento de cálculo, não obstante ser a regra definitiva, consegue ser muito mais benéfico ao segurado sem, no entanto, ofender ou afetar o interesse público e o princípio do equilíbrio atuarial da Previdência Social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão da vida toda ou revisão de todo período contributivo, tem como sua principal finalidade em indagar a forma de cálculo realizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social, aos segurados que já haviam se filiado antes da competência da validade da Lei n. 9.876/1999. Pois tal interpretação e emprego da forma de cálculo criado pela regra de transição sofreram diminuição na renda de muitos segurados da previdência social.

Porém, devemos lembrar que as regras de transição foram elaboradas com a finalidade de beneficiarem e proteger os segurados que já estavam filiados ao sistema da Previdência Social. Ou seja, com o surgimento de uma nova regra previdenciária, as regras de transição, via de regra, são criadas para não lesarem o segurado que já vinha contribuindo ao sistema previdenciário brasileiro.

No entanto, aplicando-se a regra de transição descrita no art. 3º da Lei n. 9.876/1999, descartando-se as contribuições anteriores a julho de 1994, interferirá na renda mensal inicial dos segurados. Assim, se mostra prejudicial a aplicação de uma regra de transição menos favorável que a regra permanente.

Concluo desta forma que o Instituto Nacional de Seguro Social, deve oferecer ao segurado a regra que melhor atenda seu benefício, realizando uma análise do cálculo de acordo com a regra de transição e pela regra permanente, e após tal estudo, conceder o benefício com melhor vantagem econômica.

O Superior Tribunal de Justiça, bem como já sinalizou o STF no julgamento virtual do Tema 1.102 – posteriormente cancelado –, pela interpretação da concessão do melhor benefício ao segurado, seja pela regra de transição ou permanente.

Contudo, o Tema 1.102 do STF, que julgará a possibilidade do cômputo dos salários de contribuição que corresponde ao período anterior ao ano de 1994, aguarda-se novo

juízo pelo plenário físico, o que se espera pelo emprego de uma tese definitiva e favorável aos segurados.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: ed. JusPodivm, 2017.

AMADO, Frederico, **Curso de direito e processo previdenciário**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: ed. JusPodivm, 2022.

BRASIL, Lei nº 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, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL, **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9528.htm. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 81**. Publicado em 24/06/2015. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=81&PHPSESSID=t0k40mnnr4j5mkvq3mmqhrpjp0>. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL, Tema repetitivo 999. **Possibilidade de aplicação da regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei 9.876/1999, aos Segurados que ingressaram no sistema antes de 26.11.1999 (data de edição da Lei 9.876/1999).** Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&numero_processo_classe=1554596. Acesso em: 08 nov. 2019.

BRASIL. **Tema 1102. Possibilidade de revisão de benefício previdenciário mediante a aplicação da regra definitiva do artigo 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/91, quando mais favorável do que a regra de transição contida no artigo 3º da Lei nº 9.876/99, aos segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social antes da publicação da referida Lei nº 9.876/99, ocorrida em 26/11/99.** Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5945131&numeroProcesso=1276977&classeProcesso=RE&numeroTema=1102>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 20. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DESIDERI, Francisco Carlos; DESIDERI, Sofia Veronica Pereira. **Cálculos em revisões previdenciárias.** Leme, SP: Memphis, 2017.

GEROMES, Sergio. **Cálculo do benefício previdenciário na prática.** 2. ed. São Paulo: LTr, 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes; SANTOS, Taís Rodrigues. **Revisão dos benefícios previdenciários: em prol do melhor benefício: teoria e prática.** 3. ed. São Paulo: Ltr, 2018.

TRF4, APELREEX 5008286-81.2012.404.7122, QUINTA TURMA, Relator p/ Acórdão JOSÉ ANTONIO SAVARIS, juntado aos autos em 20/04/2016. **Jusbrasil**, 2016. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/382679047/apelacao-reexame-necessario-apelreex-50082868120124047122-rs-5008286-8120124047122?ref=juris-tabs>. Acesso em: 16 jun. 2019.

STJ - Agravo em Recurso Especial nº 549.306 - RS (2014/0182891-6). Relator : Ministro Humberto Martins. **Jusbrasil**, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/76120898/stj-05-09-2014-pg-2922?ref=serp>. Acesso em: 07 nov. 2019.

STJ - ProAfR no REsp: 1554596 SC 2015/0089796-6, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 16/10/2018, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 05/11/2018. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/644112396/proposta-de-afetacao-no-recurso-especial-proafr-no-resp-1554596-sc-2015-0089796-6/certidao-de-julgamento-644112492?ref=serp>. Acesso em: 06 nov. 2019.

REVISÃO. **Dicionário online do Dicio**, 07 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/revisao/>. Acesso em: 07 nov. de 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

Recebido em: 03 set. 2020 Aceito em: 21 jul. 2022.



Somos mulheres trabalhadoras rurais: da invisibilização ao reconhecimento de direitos previdenciários e da cidadania

Thais Giselle Diniz Santos¹

Katya Isaguirre²

Ana Letícia Maciel de Vasconcelos³

Resumo

A dificuldade de comprovação da condição da trabalhadora rural repercute no seu ainda baixo acesso ao direito à previdência social e o conceito de violência de gênero permite constatar a histórica exclusão das mulheres rurais de garantias cidadãs e trabalhistas, perpassada pelas mobilizações em busca pelo reconhecimento de direitos. O caso das mulheres rurais na luta por direitos previdenciários evidencia a existência de um feminismo jurídico no Brasil de vertente popular, ligado às mobilizações feministas e populares das mulheres rurais. O acesso efetivo à previdência rural é uma questão atual na discussão do feminismo jurídico e, nesta seara, propõe-se que o sistema jurídico reconheça as desigualdades e violências de gênero perpetuadas no caso das mulheres rurais e que se edite uma súmula judicial a fim de facilitar o seu reconhecimento enquanto trabalhadora, em especial para fins previdenciários.

Palavras-chave: Jusfeminismo. Aposentadoria por idade. Previdência Social. Trabalhadora Rural. Violência. Gênero.

¹ Mestra em Meio Ambiente e Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR (PPGMADE-UFPR), com pesquisa no Núcleo EKO: direito, natureza e movimentos sociais. Advogada. Bacharel em Direito pela UFPR, habilitação em Teoria do Direito e Direitos Humanos. Especialista em Direito Ambiental.

² Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (2012), tendo realizado doutorado-sanduiche na Universidade de Liège (BE), Campus Arlon, junto à unidade de Socioeconomia, ambiente e desenvolvimento (SEED), sob a orientação do Prof. Dr. Pierre M. Stassart. Atualmente é professora associada do departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Leciona as disciplinas de direito ambiental e agrário e atua junto ao Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Pesquisadora colaboradora da Universidade de Liège (SEED, Arlon) e líder do Ekoa, grupo de pesquisa e extensão em direito socioambiental. Tem experiência em trabalhos que envolvam a metodologia interdisciplinar e desenvolve pesquisas e projetos de extensão voltados para a grande área temática dos direitos humanos, atualmente concentrada nas seguintes abordagens: direito ambiental, direito agrário e direito humano à alimentação adequada e culturalmente adaptada.

³ Mestranda em Direito Econômico e Sociomambiental na Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Bacharel em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR (2018). Inscrita na OAB/PR sob n. 97.414. Pesquisadora da área do Direito, com ênfase em Direito Socioambiental, Propriedade Intelectual, Patrimônio Cultural e Direitos Humanos. Associada ao Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS). Integrante do projeto de pesquisa Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia Livre e Informada: Direitos Territoriais, Autodeterminação e Jusdiversidade. Atualmente ocupa o cargo de tesoureira do Estado do Paraná na Associação de Advogados e Advogadas pela Democracia, Justiça e Cidadania (ADJC).

WE ARE FEMALE RURAL WORKERS: FROM INVISIBILITY TO RECOGNITION OF SOCIAL SECURITY AND CITIZENSHIP RIGHTS

Abstract

The difficulty in proving the condition of the rural worker affects them still low access to the right to social security and the concept of gender violence allows us to verify the historical exclusion of rural women from citizen and labor guarantees, permeated by mobilizations in search of rights recognition. The case of rural women in the struggle for social security rights highlights the existence of a juridical feminism in Brazil with a popular dimension, linked to the feminist and popular mobilizations of rural women. Effective access to rural social security is a current issue in the discussion of legal feminism and, in this area, it is proposed that the legal system recognize the inequalities and gender violences perpetuated in the case of rural women and that a judicial summary be issued in order to facilitate their recognition as a worker, especially for social security purposes.

Keywords: Jusfeminism. Old-age Retirement. Social Security. Women Rural Worker. Violence. Gender.

SOMOS TRABAJADORAS RURALES: DE LA INVISIBILIDAD AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y CIUDADANÍA

Resumen

La dificultad para probar la condición de trabajadora rural repercute en su aún bajo acceso al derecho a la seguridad social y el concepto de violencia de género revela la histórica exclusión de la mujer rural de las garantías ciudadanas y laborales, permeada por movilizaciones en busca del reconocimiento derechos. El caso de las mujeres rurales en la lucha por los derechos de la seguridad social destaca la existencia de un feminismo jurídico en Brasil de vertiente popular, vinculado a las movilizaciones feministas y populares de las mujeres rurales. El acceso efectivo a la seguridad social rural es un tema actual en la discusión del feminismo jurídico y, en este ámbito, se propone que el ordenamiento jurídico reconozca las desigualdades y violencia de género perpetuadas en el caso de las mujeres rurales y que se emita un sumario judicial en con el fin de facilitar su reconocimiento como trabajador, especialmente a efectos de la seguridad social.

Palavras-clave: jusfeminismo. Jubilación de vejez. Seguridade social. Trabajadora rural. Violence. Género.

1 INTRODUÇÃO

O direito estatal interfere profundamente na vida das mulheres rurais e sua aplicação e dificuldades em seu acesso expressam a exclusão destas sujeitas. Na medida em que as mulheres rurais não se adéquam plenamente às categorias jurídicas vigentes, percebemos que a pretensão de neutralidade e universalidade do direito é ilusória. Na

realidade, há no direito verdadeiro predomínio da dimensão masculina. É necessário agir para que outras dimensões adentrem ao direito e este possa ser utilizado não como um instrumento de silenciamento e invisibilização, mas como meio de acesso à dignidade por todos os sujeitos e principalmente pelas sujeitas mulheres. É preciso constantemente subverter um direito que é sexista, sexuado e machista (STAMILE, 2018, p. 405), a fim de assim romper com estruturas que naturalizam a violência e a desigualdade.

O termo mulheres rurais ou mulheres do campo é construído enquanto categoria política e social no Brasil de forma atrelada aos movimentos de mulheres que produziam suas existências e trabalhavam no espaço rural e reivindicavam seus direitos de cidadania. Portanto, há nesta categoria um recorte de classe social que se refere às diferenças de condições econômicas e sociais de povos e populações que viviam nas áreas rurais do país, onde são muito presentes a pobreza, os conflitos, a precariedade de acesso a serviços, direitos sociais, civis, culturais e os direitos à terra, ao trabalho e à identidade. O termo também agrega o recorte de gênero, quando se percebe que estas desigualdades próprias da população rural são agravadas em relação às mulheres. A categoria integra, portanto, características das trabalhadoras rurais, que expressa grande diversidade de mulheres que vivem no meio rural, como mulheres agricultoras e integrantes de comunidades tradicionais (FILIPAK, 2017, p. 25).

Com a criação da Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, em 1963, houve impulso dos movimentos de trabalhadores rurais, porém as trabalhadoras rurais somente passaram a se organizar de forma massiva nas diversas regiões do país a partir da década de 1970, ao redor da luta por assistência médica de qualidade no meio rural (KRETER, 2013, p. 2). No Brasil, houve um grande impulso nas mobilizações das mulheres rurais nos anos 1980, quando surgem os primeiros movimentos de mulheres rurais, bastante ligados a organizações religiosas de tom libertário.

Nesta época, foi percebido que grande parte das mulheres rurais não acessava políticas públicas relevantes, primeiro pelo não acesso à documentação pessoal, igualmente pela invisibilidade decorrente das categorias jurídicas masculinizadas que informavam quem seriam os trabalhadores rurais e como se comprovariam suas atividades. Sem documentos que comprovem seu trabalho, as mulheres rurais não acessam direitos previdenciários, o que se agrava quando não possuem sequer documentos de registro de identidade. Ademais, sem que os trabalhos que as mulheres realizam sejam considerados juridicamente enquanto tal, impossível se torna o acesso aos direitos correlatos. Nesse sentido, Ana Cecília Kreter destaca “a declaração de 88% das mulheres rurais como “membros não remunerados da família” no Censo Agropecuário de 1980” (2013, p. 2). Ainda, a documentação e a estrutura masculinizada dos instrumentos previstos pelo direito afetam o acesso das mulheres rurais ao direito à terra, que pelo trabalho que desempenham significa o acesso ao principal meio de produção e reprodução de suas vidas (DEERE, 2003, p. 100-102).

O reconhecimento previdenciário dos trabalhadores rurais remonta a 1963, conforme previsão do Estatuto do Trabalhador Rural e criação do Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural). Este reconhecimento abarcava tanto o trabalhador com carteira assinada, quanto o autônomo, pelo reconhecimento da categoria “segurado especial”, sem contribuição somente pelo reconhecimento de exercício de atividade rural,

tais como prática da agricultura familiar e de subsistência. Entretanto, por muitos anos esses direitos foram concedidos somente ao “chefe” ou “arrimo de família” (BRUMER, 2002, p. 52). As mulheres seguradas especiais perdiam seus direitos previdenciários ao estabelecerem vida conjugal e aquelas que possuíam carteira assinada recebiam valor de benefício inferior ao “chefe de família”. Além disso, não se contabilizava a dupla jornada de trabalho e o aleitamento materno (KRETER, 2013, p. 4).

As mobilizações e reivindicações de mulheres rurais impactaram essa realidade e foram fundamentais para que a Constituição Federal reconhecesse a categoria “produtoras rurais”, a qual garantiu a elas direitos previdenciários tais como à aposentadoria por idade aos 55 anos mediante a comprovação de atividade rural e sem contribuição e a licença maternidade remunerada (ESMERALDO, 2013, p. 253 e 254). Foi ao longo dos anos 1990, com campanhas de conscientização que estes direitos passaram a ser aplicados, bem como foi ampliado aos trabalhadores rurais o benefício por acidente de trabalho (ano de 1992) e o salário maternidade (ano de 1994). As Leis n. 8.212/1991 (Lei de Custeio da Seguridade Social) e a Lei 8.213/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social) proporcionaram a equiparação das condições de acesso a benefícios previdenciários para trabalhadoras e trabalhadores rurais, o que dependeu de muita luta para o reconhecimento pelo governo da dupla jornada e da invisibilidade do trabalho rural feminino (KRETER, 2013, p.5).

Diante disso, percebe-se que as principais lutas das mulheres rurais giram ao redor do reconhecimento da profissão de trabalhadora rural e de seu aspecto produtivo, considerando pairar o entendimento de que as atividades desempenhadas pelas mulheres rurais não possuíam natureza produtiva e que seriam uma extensão do trabalho doméstico e das atividades de cuidado enquanto um trabalho não remunerado. As mobilizações das mulheres rurais buscaram e lutam pela incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas do Brasil, com o objetivo de acessarem direitos da cidadania, renda, mas também reconhecimento e valorização de suas existências.

Entre as principais políticas objeto de luta nas mobilizações das mulheres rurais destaca-se a de previdência social, que permite acesso aos benefícios previdenciários, com destaque para a aposentadoria por idade, bem como as políticas de acesso à documentação. Tais políticas públicas se destacam por serem geradoras de grande mobilização, devido sua centralidade no acesso a condições de vida e cidadania e por trazerem uma das primeiras inter-relações que surgem ao se atentar para a opressão da mulher, qual seja, a relação entre mulher, trabalho e acesso a renda e poder. Trata-se de políticas perpassadas pelo parâmetro “neutro-masculino” expresso pelo “sujeito jurídico” do direito moderno e que tende a excluir grande gama de pessoas, entre elas as mulheres. Tais desigualdades são expostas e modificadas pelas mobilizações dos movimentos de mulheres rurais.

As lutas das mulheres rurais ao redor de tais políticas públicas são exemplo de como instrumentos jurídicos pretensamente neutros podem ocultar camadas de desigualdades, em especial aquela entre o trabalho do homem e da mulher, que se expressa pelo difícil e longo processo necessário ao reconhecimento das mulheres enquanto sujeitos de direito com cidadania e aptidão a acessar e concretizar direitos.

A fim de aprofundar o entendimento dessas desigualdades e de revelar a necessidade de avançar no pensamento jurídico feminista, serão aprofundados nesse

artigo elementos sobre a estrutura patriarcal da sociedade brasileira, tendo como foco as desigualdades enfrentadas pelas mulheres rurais, principalmente no acesso aos direitos da cidadania, em especial o acesso a documentos de registro e direitos ligados ao reconhecimento de sua condição de trabalhadoras rurais. O objetivo principal é demonstrar como essas desigualdades manifestam-se entre o direito e a vida real ao longo das últimas décadas e como chegamos a um momento no qual mesmo após todos os avanços legislativos no sentido da inclusão e proteção da mulher rural, ainda tantas mulheres rurais apresentam grandes empecilhos no acesso a documentos de identificação e de comprovação de seu trabalho e a aposentadoria.

No primeiro tópico será analisada a relação entre violência, gênero e trabalho, tangenciando nos tópicos a seguir mudanças no direito, na teoria jurídica e realidades de desigualdade enfrentadas pelas mulheres, principalmente as mulheres rurais, aprofundando o campo do feminismo jurídico a fim de demonstrar o que o acesso das mulheres rurais à previdência social tem a revelar sobre este campo. Em seguida, será aprofundado o papel dos movimentos das mulheres rurais na luta pela efetivação de direitos, destacando os direitos à cidadania e à previdência social, com destaque para a aposentadoria por idade.

Por fim, no último tópico serão apresentados elementos para uma proposta de ferramenta apta a facilitar o acesso das mulheres rurais à previdência social, mediante a criação de súmula normativa especificamente para as sujeitas trabalhadoras rurais. A partir desta proposta, buscar-se-á revelar como a divisão de gênero possui especificidades no meio rural e qual o uso possível do direito neste contexto a partir de uma teoria jurídica feminista, comprometida com a mudança da realidade de mulheres que vivem à margem da exclusão.

2 A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO NA RURALIDADE BRASILEIRA

A estrutura patriarcal e heteronormativa está nas raízes da sociedade brasileira. A família é a base desta sociedade e é caracterizada, historicamente, pela divisão sexual, a partir da qual ao homem seria destinado o papel de trabalhador produtivo, chefe e responsável pelo sustento do lar, já à mulher seria destinado o papel de cuidadora da casa e da família, um caminho que já foi tido até como natural, enquanto dever decorrente do casamento e da maternidade. Mediante esta estrutura social, à mulher é destinado o trabalho doméstico não pago ou atividade remunerada que ainda que seja tida como trabalho produtivo com frequência acessa menor remuneração, funções muito atreladas às atividades de cuidado, objeto de grande desvalorização, além de enfrentar dificuldade de ascensão profissional.

As mudanças nesse quadro são expressas no âmbito legislativo. A Constituição Federal de 1988 prevê a igualdade entre homens e mulheres e expressa uma série de esforços para realizar a igualdade de gênero na família, no trabalho e na sociedade em geral (DO BRASIL, 1988, art. 5º, caput e inciso I). Somente com o Código Civil de 2002, são legal e definitivamente excluídos os ditames do “pátrio poder” e reconhecida a diversidade de formas de organização doméstico-familiar (DO BRASIL, 2002, Livro IV).

A incorporação da perspectiva de gênero no direito e nas políticas públicas do Brasil ocorre somente após longos esforços, expressos pelas denúncias de desigualdades

e violências e pela apresentação de novas propostas pelos movimentos de mulheres, entidades e grupos. Mesmo depois de conquistadas as políticas públicas e direitos que abarcam esta perspectiva tendem a persistir na negação e silenciamento, de forma alinhada aos padrões patriarcais arraigados e que demandam enfrentamento constante a fim de que direitos se efetivem.

As políticas públicas e os direitos são constantemente transformados e redefinidos de acordo com as construções históricas e relações sociais. No contexto das mulheres rurais a redefinição a relação entre “trabalho e mulher” está na essência das conquistas por direitos. Das diferenças nas relações de trabalho decorrem as posições subalternas das mulheres na economia e na política, por isso sua centralidade no conceito de “gênero”.

Sobre o conceito de “gênero”, Joan Scott foi uma das pioneiras a teorizar sobre o tema, afirmando que as características biológicas não são o fundamento da existência de subordinação da mulher, visto que o problema não se resume à maior força muscular do homem ou à capacidade da mulher gerar filhos, ambas em tese (SCOTT, 1983, p. 07). Nesta perspectiva, gênero corresponde a uma categorização social que é imposta sobre o corpo sexuado, mas que não é diretamente determinada pelo sexo e pela sexualidade (SCOTT, 1983, p. 07). Por isso, para compreender as desigualdades e violências enfrentadas pelas mulheres é preciso resgatar e compreender as diferentes experiências vividas e impostas a homens e mulheres desde o passado. As simbologias, normas sociais e as desigualdades de poder são o cerne do conceito de gênero, especialmente o elemento “poder”. A análise de gênero impõe que papéis e instituições sejam portanto desnaturalizados.

Ainda que possa se verificar certa tendência de separar algumas capacidades de trabalho com base na visão de corpo sexuado (trabalho do homem e trabalho da mulher), diferenciação presente em diferentes sociedades, é nas sociedades pré-capitalista e capitalistas que diferenças são localizadas em um regime de disciplina que define o que são naturezas feminina e masculina e determina que existam separadamente em cada corpo sexuado, de forma muito restrita e disciplinadora (VALE, 2018, p. 10), fornecendo superioridade e predominância aos papéis e funções ligadas à pretensa natureza masculina, à qual é possível usufruir maior acesso ao poder (econômico, político e de imposição nas relações sociais). Estes papéis são identificados, ilusoriamente “por natureza”, aos corpos com sexo biológico tido como masculino. A percepção sobre as desigualdades de gênero revelam esta arbitrariedade histórica ao redor dos papéis desempenhados por homens e mulheres e revelam a centralidade que o trabalho exerce na construção das diferenças entre homens e mulheres, diferenças estas que são a base da subalternização e da desigualdade no acesso ao poder.

Diferenças de gênero, socialmente construídas, são utilizadas para justificar a separação entre trabalho com valor, tido como produtivo e desempenhado geralmente no espaço público principalmente pelos homens; e trabalho doméstico, não pago, tido como reprodutivo e desempenhado no espaço privado pelas mulheres. Esta segregação do trabalho expressa a busca por suprimir espaços de relações coletivas de produção, que correspondiam à insurgência, rebeldia e também à proteção das camadas mais pobres. Através do paradigma do individualismo, bens comuns são subjugados à dominação dos abastados e os trabalhadores homens angariados para construção de uma nova ordem patriarcal, sob a promessa de receber um novo status social e ausência de limites

para tudo o que poderiam possuir. A divisão sexual do trabalho da ordem capitalista não possui origens aleatórias, está nas raízes de uma estrutura de classes que origina uma nova ordem patriarcal.

Silvia Federici (2017, p.191) explica que as atividades das mulheres, ao serem definidas como não trabalhos, passaram a ser identificadas com recursos naturais não mercantilizados, enquanto algo gratuito e disponível a todos. Já os recursos que as mulheres dependiam para seu trabalho de base comunitária, como a terra, foram transformados em mercadorias, acessíveis apenas ao homem proprietário com meios de acesso, geralmente a compra. Quando a economia de subsistência é crescentemente substituída pela economia mercantilista as mulheres são excluídas das atividades assalariadas e mesmo quando trabalham recebem muito pouco e assim são forçadas à condição de pobreza crônica, de forma que gênero e classe se expressam na realidade a partir de forte identificação (FEDERICI, 2017, p. 207).

As violências às quais as mulheres são submetidas no contexto de transição ao mercantilismo estão nas origens de uma nova ordem patriarcal e de um sistema econômico que se impõe. Sobre a violência de gênero Heleieth Saffioti explica que a vitimização de gênero atinge tanto mulheres, quanto crianças e adolescentes de ambos os sexos e decorre do exercício da função patriarcal dos homens ao fazerem uso da violência em prol de um projeto de dominação-exploração próprio do patriarcado. Ressalta-se que embora a mulher possa realizar violência contra o homem, inexistente um projeto desta categoria social (mulher) que envolva a dominação-exploração, tal como o patriarcado (2001, p. 115 e 116). A ordem patriarcal de gênero se impõe, é estrutural e não requer legitimação de forma que às mulheres, crianças e adolescentes a vitimização é imposta pela realidade (2001, p. 121) e consiste em violência que adquire variadas formas e incidências: doméstica, intrafamiliar, contra mulheres e de gênero, em suas diversas manifestações: física, psicológica, moral, sexual, simbólica, cultural e patrimonial. A realidade da violência de gênero demonstra a imbricação entre variáveis de gênero, etnia e classe social, tal qual a pertinência em se analisar as relações interpessoais de forma inserida na estrutura social, pois se submetem a normas estruturantes da sociedade como um todo (2001, p. 135 e 136). Este modelo de análise é explicativo da exclusão das mulheres rurais no acesso a direitos.

A criação da classe trabalhadora e a mercantilização de bens e recursos naturais possuem como contraponto, assim como espelho, a violência e a subalternização das mulheres. Portanto, há uma forte ligação entre a subalternização do trabalho das mulheres e a busca pela substituição da agricultura de subsistência, agricultura esta que até os dias de hoje produz a maior parte dos alimentos de consumo humano. Na transição para a modernidade insere-se uma nova ordem baseada no direito de propriedade individualista sobre a terra, o que ia de encontro com os espaços comunitários onde as mulheres realizavam suas atividades de subsistência. Segundo aponta Federici, as mulheres são a maior parte das agricultoras de subsistência e na África subsaariana, por exemplo, produzem cerca de 80% dos alimentos básicos (2017, p. 280). Entretanto estas atividades, assim como o trabalho das mulheres em geral, são invisibilizados. Desta forma, o trabalho das mulheres rurais é duplamente desvalorizado e não reconhecido, visto que ao ser realizado por mulheres é visto como extensão de trabalhos domésticos, portanto sem valor e por envolver grande parte atividades de subsistência é tido como

não trabalho por excelência. Nesse sentido, segundo destaca Maria Mies (2008), os trabalhos em nível local, como os de cuidado, reprodução e a agricultura de subsistência, são invisibilizados pelas ciências econômicas.

A divisão sexual do trabalho no meio rural é objeto de longos estudos pelos movimentos e estudos feministas e revela a tendência das mulheres exercerem suas atividades de forma subordinada ao homem, muitas vezes considerado como mera ajuda, ainda que trabalhem tanto quanto os homens e até exerçam as mesmas atividades. Há uma tendência em considerar que o trabalho por excelência do homem seria aquele que requer a força física, como lavrar, cortar, construir ou lidar com maquinário agrícola mais sofisticado, atividades tidas como produtivas. Já as atividades domésticas são relacionadas às mulheres, com funções ligadas à casa, aos cuidados, além de muitos trabalhos que possuem caráter produtivo, ainda que não sejam assim reconhecidas, tais como o trato dos animais, principalmente galinhas e porcos, ordenha de vaca, bem como o cuidado de hortas, pomares e jardins, a coleta de água e o corte de lenha. Estas atividades geralmente não são tratadas como produtivas, ou quando o são assumem caráter de ajuda em relação às atividades principais realizadas pelos homens.

Cabe destacar que a mensuração sobre a diferença no desgaste físico nas atividades comumente desempenhadas por homens ou mulheres não se verifica de fato, consistindo em questão cultural. O trabalho realizado pelas mulheres rurais é considerado leve e economicamente desimportante devido ao sujeito que a realiza e não pelas atividades em si (BRUMER, 2004, p. 4). As relações familiares estão na base da divisão do trabalho no meio rural e expressam desigualdade de poder através de papéis sociais que são determinantes na desvalorização do trabalho das mulheres rurais. Nesse sentido, é importante ressaltar que os próprios dados estatísticos sobre a realidade rural operam a invisibilização do trabalho das mulheres. Diante disso, a economia feminista, por exemplo, reforça a necessidade de se utilizar outras variáveis para além da renda, tais como o “uso do tempo” (FILIPAK, 2017, p. 87 e 88).

Ainda, segundo o IBGE, apenas 45,5% das mulheres rurais em idade economicamente ativa se encontram em atividade econômica, o que denota a tendência em subnotificar as atividades realizadas pelas mulheres, considerando que o trabalho geralmente reservado a elas, por questões culturais, tende a não ser considerado enquanto trabalho, nem mesmo nas pesquisas oficiais, que consideram as atividades de subsistência como extensão do trabalho doméstico e as pessoas que o realizam não são tidas em regra como trabalhadores (IBGE, 2014, p. 110-112). A partir disso se destaca uma desigualdade ainda mais intensa enfrentada pelas trabalhadoras rurais, relativa ao acesso às garantias trabalhistas e sociais. Como este trabalho das mulheres acaba invisibilizado e não recebe a proteção adequada, o que prejudica sua proteção à saúde. Nesse sentido, conforme Anuário Estatístico da Previdência Social a trabalhadora rural é submetida à maior desgaste físico e possui menor expectativa de vida em relação ao trabalhador rural e aos trabalhadores e trabalhadoras urbanos (CONTAG, 2016, p. 21).

Do total de ocupados rurais, em 2013, 29% eram empregados, sendo deste total 59,4% sem carteira assinada e 40,6% com, o que demonstra o predomínio da informalidade e precariedade dos empregados rurais no acesso aos direitos trabalhistas. Dentro da ideia de ocupação não remunerada destaca-se o fato de as atividades reprodutivas e outras desempenhadas pelas mulheres não serem contabilizadas (DIEESE, 2014, p.

10-12).

Ainda em relação aos dados mais recentes, alguns destaques devem ser feitos. Em 2013 a mão de obra ocupada, com 10 anos ou mais, no meio rural representava 45,6% da população rural e 14,5% da população total brasileira ocupada. Dos ocupados rurais 70,2% eram homens e 29,8% mulher (DIEESE, 2014, p. 13). Esta diferença parece decorrer do aumento da proletarização do trabalhador rural, a qual atinge mais fortemente aos homens, pela figura do “peão” e pela preferência do trabalho masculino quando exige força manual, bem como por não contabilizar o trabalho reprodutivo feminino. Os dados também indicam que o trabalho produtivo das mulheres é frequentemente subestimado, por exemplo, cerca de 80% das mulheres ocupadas no meio rural exercem atividades não-remuneradas na agricultura familiar (CONTAG, 2016, p. 21).

Esses dados corroboram a exclusão e invisibilidade das mulheres rurais, tão denunciada pelos movimentos sociais e mostram a centralidade que o reconhecimento do trabalho da mulher rural exerce para o seu acesso a direitos. A pauta do acesso a direitos trabalhistas e previdenciários à mulher rural impulsionou significativamente os movimentos sociais dos anos 1980 em prol da luta pela inclusão das mulheres rurais (FILIPAK, 2017, p. 96), visto que ao se buscar acesso a garantias previdenciárias percebia-se que o trabalho da mulher rural não era reconhecido, nem documentado e a invisibilidade dessa sujeita era tão grande que muitas não possuíam sequer registro civil.

Esta situação de extrema subalternidade também é responsável pela grande incidência de violência doméstica sofrida pelas mulheres rurais, que além de muitas vezes mais brutal, permanece subnotificada, em razão do isolamento, de dificuldades culturais e de acesso a auxílio nos aparelhos estatais. As mulheres rurais ainda enfrentam maior dificuldades no acesso à terra, o que se constata pelos dados sobre a concentração de terras no Brasil, que denota que os homens concentram a grande parte dos estabelecimentos rurais no Brasil (ONU, 2016, p. 81-82).

A invisibilidade das atividades das mulheres rurais exclui sua própria existência e está relacionada com as violências que se perpetuam pela não consideração da perspectiva de gênero específica da mulher rural em políticas públicas e regulamentação de direitos. As várias mobilizações das mulheres rurais desde os anos 1980 somaram esforços para revelar essa realidade, demonstrando o machismo e a violência existentes em categorias a princípio neutras de direitos, mas que na prática afastam as mulheres rurais de políticas públicas e garantias fundamentais. A partir de reivindicações em mobilizações, foram construídas políticas públicas que consideraram a perspectiva de gênero em relação a estas sujeitas, porém a dificuldade nas alterações de estruturas sociais patriarcais é tamanha que percebemos que ainda hoje se perpetua a invisibilidade das mulheres rurais dentro das estruturas do próprio direito, inclusive do Poder Judiciário, o que será objeto de problematização neste artigo.

Para tal, no tópico que segue serão lembrados os principais movimentos de mulheres rurais no Brasil, bem como as políticas públicas e alterações jurídicas que influenciaram na inclusão das mulheres rurais no acesso a direitos fundamentais, em especial o direito à previdência social.

3 A PERSPECTIVA DE GÊNERO, OS MOVIMENTOS SOCIAIS E DIREITOS DAS MULHERES TRABALHADORAS RURAIS

A grande dificuldade para o acesso a direitos das mulheres está relacionada ao fato de que muitas das atividades realizadas por elas não são consideradas trabalho (GONÇALVES *et al.*, 2020, p. 8). Além disso, no caso específico das mulheres camponesas soma-se a prática de não serem as titulares dos direitos relacionados à terra, o que as mantém em uma condição de invisibilidade para o Direito do Estado Moderno Brasileiro (SOUZA FILHO, 2016, p. 13). O tema da invisibilidade e desvalorização do trabalho da mulher rural é também reflexo das relações familiares no meio rural, onde o trabalho da mulher é considerado muitas vezes de forma acessória enquanto auxílio ao trabalho do homem. Trata-se de contradição e desigualdade que se perpetua no âmbito da autoridade do casal, mas que reverbera em desigualdades na cidadania das mulheres rurais. Estas desigualdades internas e externas se retroalimentam e são enfrentadas como pautas conjuntas dos movimentos sociais, com maior publicização a partir dos anos 1980, no contexto da redemocratização, a fim de efetivamente operar mudanças na realidade de acesso a direitos e cidadania pela mulher rural. Há destaque para a relação entre a pauta dos direitos trabalhistas e previdenciários das mulheres rurais e o reconhecimento de desigualdades dentro da relação familiar que se projetam como naturais nas relações sociais (SALES, 2007, recurso eletrônico).

Nos anos 1980 tornaram-se públicas as primeiras denúncias sobre a precariedade das condições das mulheres rurais, revelando número considerável de mulheres sem documentação no meio rural que permitisse acesso às políticas públicas. Percebe-se que sem documentação que comprove seu trabalho, e mesmo sua identidade, as mulheres rurais não conseguem se aposentar.

A partir disso as discussões sociais sobre contradições e exclusões das mulheres rurais tornou-se a pauta dos movimentos sociais, o que impulsionou o surgimento das primeiras manifestações feministas do campo, centrados na reivindicação do reconhecimento da identidade das mulheres rurais como trabalhadoras, enquanto meio que direcionava o enfrentamento das desigualdades que a elas eram impostas.

Em 1986, a partir da atuação de organizações ligadas a linhas libertárias da Igreja Católica, de Organizações não Governamentais - ONGs e de militantes de sindicatos de trabalhadores rurais, foram criados o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Rio Grande do Sul. Nos anos seguintes foram criados Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais nos diversos estados do país (FILIPAK, 2017, p. 97).

No âmbito do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a perspectiva de gênero também integrou a organização e as reivindicações, sendo observada a desigualdade das mulheres Sem Terra no acesso direitos, inclusive no acesso às políticas de distribuição de terras. Em 1997 são incluídos os primeiros cursos de formação política e de gênero da organização, e em 1999 são formalizados os primeiros debates acerca das questões da participação das mulheres rurais na produção e na política do movimento social (SALES, 2007, recurso eletrônico). No ano 2000, durante o Encontro Nacional do MST foi criado o Setor de Gênero na organização em âmbito nacional. Em 2005, com a organização das mulheres na Marcha Nacional do MST houve a conquista

da reivindicação de que o cadastro de terras nos assentamentos de Reforma Agrária fosse alterado para que tanto homens quanto mulheres pudessem constar como titulares (CAMPOS, 2003, p. 10-12).

Outro relevante movimento a ser destacado na luta das mulheres rurais é a Marcha das Margaridas, que assim é nominado em homenagem à Margarida Maria Alves, trabalhadora rural nascida em Lagoa Grande na Paraíba e que aos 22 anos perdeu as terras onde vivia e trabalhava com sua família. Reconhecida como defensora dos direitos humanos dos trabalhadores rurais, uma das primeiras mulheres líderes de sindicato no Brasil, foi assassinada em 1983 após ameaças sofridas ao denunciar práticas criminosas de latifundiários na região.

A Marcha das Margaridas já aconteceu em 6 edições, no ano 2000 (com cerca de 20 mil mulheres), no ano 2003 (com cerca de 40 mil mulheres), no ano de 2007 (com 50 mil mulheres), no ano de 2011 (com 100 mil mulheres, desde a primeira ocorrência no ano 2015 (com cerca de 100 mil mulheres) e no ano de 2019 (com cerca de 100 mil mulheres). Estas mobilizações tiveram grande impacto na conquista de direitos, tais como a comprovação documental das atividades das trabalhadoras rurais, políticas e alterações para titulação de terras por mulheres, ampliação da participação de mulheres no Pronaf - Programa de Financiamento da Agricultura, além de em 2012 a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), entre outras⁴.

Dentre estas políticas públicas, se destacam as de acesso à terra às mulheres rurais, considerando que consiste em condição necessária para o trabalho das mulheres rurais, as quais vêm ganhando espaço na administração dos estabelecimentos rurais, porém enfrentando históricas dificuldades de titulação. A titularidade de terras no Brasil permanece concentrada nos homens.

Já as políticas ligadas a direitos de cidadania visam permitir acesso a direitos básicos, participação política, divisão dos trabalhos domésticos, inserção e reconhecimento no trabalho. Nesse sentido, acerca da precarização da documentação das mulheres no meio rural, destaca-se a Campanha de Documentação “Nenhuma Trabalhadora Sem Documento”, lançada pela Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR) no ano de 1997 (SALES, 2007, recurso eletrônico), a qual foi transmutada em política pública em

As políticas públicas para proporcionar a documentação das mulheres rurais foram essenciais para seu reconhecimento como cidadãs e trabalhadoras. Algumas campanhas e mutirões foram realizadas desde os anos 1980, porém uma política pública mais sistematizada a nível nacional surge apenas em 2004, com o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNTR), regido pela Norma de Execução Conjunta MDA/INCRA n. 01/2007, que define entre seus objetivos:

assegurar às mulheres da agricultura familiar, acampadas, assentadas da reforma agrária, atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas, o acesso aos documentos civis e trabalhistas, de forma gratuita e nas proximidades de moradia, visan-

⁴ Disponível no site eletrônico: http://transformatoriomargaridas.org.br/?page_id=12. Acesso em: 05 fev. 2021.

do efetivar sua condição cidadã, fortalecer sua autonomia e possibilitar acesso às políticas públicas; (MDA/INCRA, 2007).

O acesso à documentação de registro é essencial ao reconhecimento da cidadania e da identidade da mulher rural como trabalhadora, sendo um primeiro requisito para acessar o direito à Previdência Social. Entretanto, cabe destacar, que também se trata de uma política que permite a redefinição subjetiva dessas mulheres, considerando que por muitos anos foram ocultadas na sociedade e nas instituições, consideradas como meras “ajudantes” dos homens. Entre 2004 e 2014, mais de um milhão de mulheres já foram documentadas pelo Programa (FILIPAK, 2017, p. 171).

Outra grande conquista do movimento das mulheres rurais foi o reconhecimento na Constituição Federal de 1988 da categoria de “produtoras rurais”, que reforçou sua condição de trabalhadora e representou um grande avanço na garantia de direitos previdenciários à trabalhadora rural, como a aposentadoria por idade aos 55 anos e a licença maternidade remunerada. Cabe lembrar que com a Constituição Federal de 1988 houve maior concretização do acesso à Previdência Social por parte dos trabalhadores rurais, já que estendeu a esta categoria a garantia de benefício previdenciário no valor do salário mínimo e de acesso às mulheres. Entretanto, mesmo assim, sua implantação dependeu, de início, de ações judiciais individuais e apenas em 1991 pautou-se em legislação ordinária (Lei n. 8.213/1991) e decretos regulamentadores.

Este reconhecimento constante na Constituição de 1988 causou grande impacto no acesso das trabalhadoras rurais à Previdência Social. Antes desse marco, já existia o direito do trabalhador rural à previdência social pelo sistema do chamado “Prorural” - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, conforme já esboçado, entretanto, apenas um membro da família tinha direito (BRUMER, 2002, p. 52). Assim, esse era um direito do “chefe da família”, geralmente o homem. Às mulheres trabalhadoras rurais era garantida apenas a qualidade de dependente, o que lhes proporcionava somente o direito à pensão, quando do falecimento do esposo trabalhador rural. Além de as mulheres serem excluídas do benefício, pairava disparidade em relação ao trabalhador urbano, já que o valor dos benefícios correspondia a apenas 50% do salário mínimo e 30% no caso de pensão (CUNHA, 2009, recurso eletrônico).

O que se destaca em relação ao acesso a direitos e políticas para a população rural é que a mulher rural não é de pronto considerada como trabalhadora e cidadã, o que é objeto de denúncia dos movimentos sociais desde os anos 1980, tendo reivindicações sido acolhidas, após muitas lutas, gerando transformações e reconhecimentos no próprio sistema jurídico. Estas denúncias e mobilizações demonstram o quanto o Estado e o direito são patriarcalizados e o quanto o acesso a direitos tende a ser condicionado ao sujeito homem. A partir desta percepção será aprofundado no próximo tópico a discussão do feminismo jurídico, a fim de localizar a discussão do acesso da mulher rural à previdência social neste campo.

4 FEMINISMO JURÍDICO E MULHERES RURAIS

A reflexão sobre o acesso das mulheres rurais à previdência social integra o campo que se define como feminismo jurídico. Para esse entendimento será preciso resgatar,

ainda que em breve síntese, como se constitui esse campo do conhecimento. O feminismo jurídico surge a partir da produção teórica e do ativismo feminista estadunidense. Como origem desse debate é possível citar correntes como a *feminist jurisprudence*, *feminist legal theory* e a *feminist legal thought*, (SCALES, 1978; FINEMAN, 1984; DALTON, 1987). Suas características se desenvolvem a partir das diferentes correntes do pensamento feminista, seja de ênfase liberal, cultural, radical, marxista, pós-moderna etc.

Salete Maria da Silva (2019) estabelece uma relação de como o movimento feminista pensa o direito a partir da caracterização de Carol Smart (2000), relacionando a primeira onda do movimento feminista (ou o feminismo da igualdade) com a noção de que o direito é sexista; a segunda onda (ou feminismo da diferença/cultural) com a noção de que o direito é masculino e a terceira onda (ou feminismo pós-moderno) com a noção de que o direito é sexuado ou gendrado (SILVA, 2019, p. 132-133). A autora aponta, a partir de reflexões que tomam por referência o trabalho de Isabel Cristina Jaramillo (2000), que a crítica feminista ao direito se manifesta de três modos específicos, atuando na problematização da teoria do direito propriamente dita; nas críticas aos institutos jurídicos e na aplicação do direito aos casos concretos, “propondo usos estratégicos das leis ou interpretações inovadoras e emancipatórias das mesmas, além de novas metodologias de ensino” (SILVA, 2019, p. 132).

Um elemento comum dos diferentes feminismos jurídicos relaciona-se com sua atuação paradoxal, de um lado reconhecendo o caráter androcêntrico do direito e do problema da heteronormatividade ao lado em que se entende pela importância da contínua luta pelo reconhecimento de direitos. Também é uma característica comum a aproximação entre a produção teórica e a práxis, entendendo a relação dos diferentes feminismos e o direito como um conhecimento político situado, que reúne saberes jurídicos e extrajurídicos (COSTA, 2014) para o enfrentamento das diferentes formas de opressão das mulheres.

Na América Latina, o pensamento feminista jurídico se desenvolveu, em parte, a partir da influência estadunidense, porém, com especificidades notáveis, especialmente considerando-se o contexto sociopolítico e econômico. Malena Costa, ao tratar das características das investigações acadêmicas jurídicas na América Latina, bem observa que o desenvolvimento desse campo do conhecimento passa pelo reconhecimento das específicas condições da colonização e seus efeitos, bem como os períodos dos governos ditatoriais da década de 70 e a busca do reconhecimento de direitos na transição democrática, que marcou a década de 80. A década de 90, marcada pelo transnacionalismo, trata da questão de gênero e produz uma grande contradição, como diz a autora. Primeiro, pela flexibilização de fronteiras e o reconhecimento de direitos humanos com a assinatura de convenções e tratados internacionais. De outro, pela influência direta das forças econômicas transnacionais para controle do território, o que impede o acesso efetivo a direitos por recortes de raça, classe e gênero. Essa contradição se dá, portanto, pelo fato da promulgação de direitos ocorrer simultaneamente com a feminização da pobreza (COSTA, 2014, p.16).

A partir das influências globais e locais o feminismo jurídico latino-americano é bastante plural, com vertentes que vão desde o feminismo liberal ao popular, trabalhando temas como o reconhecimento da necessidade de combater as causas que geram as desigualdades socioeconômicas, as diferentes formas de violência (entendidas aqui

também as violências institucionais, de impedimento ou acesso inadequado à políticas públicas e direitos) e a problemática relacionada à autonomia do próprio corpo.

A tensão entre constitucionalismo e democracia também é um dos fatores que influencia a diversidade de correntes do feminismo jurídico. Seu campo de atuação igualmente é bastante diverso incluindo a produção acadêmica, a educação jurídica, a atuação frente ao legislativo, a produção de normativas a partir da práxis e a assessoria jurídica preventiva a organismos nacionais e internacionais, entidades públicas ou privadas e movimentos sociais⁵. Um elemento importante na discussão epistemológica do feminismo jurídico é a sua interdisciplinaridade, entendida como um processo de aproximação de saberes científicos e não científicos para construção de pautas coletivas voltadas ao empoderamento das mulheres.

Não há uma única definição de feminismo jurídico, mas diferentes abordagens. Dessas abordagens o recorte que interessa ao presente artigo é aquela que se volta a repensar a lógica jurídica moderna em termos de individualidade, neutralidade e abstração e como esse fenômeno retorna um sistema de direitos de base patriarcal. E ainda, o tema liga-se com a análise das problemáticas relacionadas à recepção das pautas de gênero pelas normas, admitindo-se a necessidade do reconhecimento de direitos; porém, de forma relacionada a outro conjunto de estratégias, para uma transformação do sistema de justiça.

A partir desta percepção, no próximo tópico serão analisadas as desigualdades de gênero presentes no direito da mulher rural acessar especificamente o direito à Previdência Social. Percebe-se que mesmo após muitos avanços no sentido da inclusão da mulher rural no acesso à previdência social, ainda paira nesse sistema a violência machista contra elas, quando o seu reconhecimento enquanto trabalhadoras rurais, em razão das atividades que realiza, encontra empecilhos decorrentes do próprio direito e da prática administrativa e judicial. Em seguida aprofundamos a análise a partir da proposta de reconstrução do próprio direito em diálogo com a realidade das mulheres rurais e seus movimentos sociais.

5 O ACESSO À PREVIDÊNCIA SOCIAL PELAS MULHERES RURAIS: O DIREITO FORMAL E A SUA EFETIVIDADE

Conforme demonstrado, o direito social à aposentadoria por idade para as mulheres do meio rural não foi uma mera concessão do Estado de Direito, diversas discussões, organizações e reivindicações de caráter coletivo e popular impactaram na Constituição de 1988. As Leis Federais n. 8.212/1991 (Plano de Custeio) e n. 8.213/1991 (Planos de Benefícios) tratam de especificar a fonte de custeio e a forma de concessão do benefício

⁵ O feminismo jurídico não se limita a atuar no âmbito do Poder Judiciário, embora este seja o locus privilegiado da petição de direitos. Muitas vezes a atuação das juristas feministas se dá na formação, na produção científica, na advocacia administrativa, na orientação jurídica de natureza preventiva em instituições governamentais e não governamentais, e em diversas outras instituições sociais. Muitas juristas feministas atuam em organismos nacionais e internacionais e em consórcios de entidades e/ou movimentos que fazem advocacy ou controle social das políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência contra a mulher ou outras demandas de interesse das mulheres em sua diversidade. (SILVA, 2019, p.137)

de aposentadoria por idade para o segurado especial rural, a seguir demonstraremos a construção formal do direito e sob qual artifício e fundamento hermenêutico observamos a judicialização dos casos envolvendo as mulheres rurais, bem como as negativas dos tribunais acerca da concessão do direito a estas trabalhadoras.

O art. 201, §7 da Constituição Federal de 1988, descreve explicitamente a categoria “mulher trabalhadora rural”, em relação à qual incide idade diferenciada para a concessão do benefício previdenciário programado, bem como abarca a questão do trabalho desenvolvido em economia familiar, determinando a idade de 55 (cinquenta e cinco) anos para mulheres trabalhadoras rurais e para as que exercem suas atividades em regime de economia familiar ou são “produtoras rurais”.

Em relação à diferença na idade mínima de aposentadoria da mulher, destaca-se a questão da diversidade de expectativa de vida em subgrupos populacionais. O caso da menor expectativa de vida das trabalhadoras rurais, grupo que colide com as estatísticas demográficas nacionais que indicam a maior expectativa de vida feminina, evidenciando que quando se consideram as diferenças regionais e socioeconômicas a expectativa de vida da mulher nos subgrupos populacionais mais vulneráveis é menor que a do homem. Portanto, denota-se que nos grupos populacionais mais pobres a dupla jornada feminina tende a ser tão extenuante que sua expectativa de vida é menor que a do homem, em especial isto ocorre com as mulheres rurais.

Quanto à comprovação da atividade do trabalhador rural enquanto pré-requisito básico para o acesso aos direitos previdenciários, a Lei Federal Complementar n. 8.213/1991, em seu artigo 11, incisos I, VI e VII, trata dos segurados obrigatórios da previdência social e descreve o empregado rural e o segurado especial, observa-se nesse sentido o esforço do legislador para incluir sujeitos sem carteira assinada e sem relação de posse tradicional direta da terra.

O segurado especial é descrito na legislação como a pessoa física que reside em imóvel rural de até 4 (quatro) módulos fiscais ou em aglomerado urbano ou rural próximo, que comprove o exercício de atividade rural ou agropecuária, sozinho ou em economia familiar, por período correspondente a 180 meses. Este sujeito tem direito à aposentadoria por idade desde que complete a idade mínima para a concessão do benefício previdenciário programático.

As construções legais das figuras do segurado especial e do produtor rural são determinantes para pensar a condição das mulheres trabalhadoras rurais e seu acesso aos benefícios previdenciários, isto porque a alínea “c” do artigo 11, VII, descreve que “cônjuge ou companheiro”, que comprove que trabalha com o grupo familiar possui direito aos benefícios previdenciários. A descrição explícita em texto constitucional do grupo familiar e do produtor rural são conquistas no aspecto dos direitos sociais do Brasil.

A limitação na área da propriedade rural para a concessão do benefício previdenciário da aposentadoria por idade rural nos dá indício de que o sujeito do campo para o qual o direito é desenhado está vinculado à agricultura camponesa. Ou seja, não estão contemplados para esta resolução os grandes detentores de Terra, que representam hoje no Brasil o agronegócio.

Ao tratar sobre a Aposentadoria por Idade, o art. 48 §1 e §2 da Lei n. 8.213/1991, faz uma diferenciação para concessão do benefício programático entre trabalhadores rurais e urbanos, bem como fixa que deve ser comprovado o “efetivo exercício de

atividade rural” para que seja concedido o benefício ao camponês. Nas disposições finais e transitórias da Lei n. 8.213/1991, explicitamente no art. 143, observa-se a descrição do valor do benefício a ser concedido aos trabalhadores rurais, bem como a descrição do tempo de carência, que é de 15 anos (180 meses de contribuição), que novamente tem descrita a sua necessária comprovação.

Há previsão constitucional e infraconstitucional a respeito do direito previdenciário à aposentadoria por idade rural para as mulheres camponesas, sendo que os legisladores optaram por fazer menção ao termo “mulher” expressamente, além da descrição do segurado especial, da construção legal do produtor rural e do grupo familiar, além da utilização das expressões “cônjuge ou companheiro”, para que não houvesse qualquer dúvida a respeito da abrangência do trabalho rural feminino. Com isso, do ponto de vista formal, acerca da construção do sujeito do direito não existe questionamento com relação à inclusão das mulheres que vivem no campo e exercem atividades em meio rural.

No entanto, apesar da construção formal das mulheres trabalhadoras rurais como sujeito do direito social à aposentadoria rural, a estrutura do direito individual, centrada na propriedade privada, depende da comprovação documental, material e concreta, realidade distante do sujeito mulher camponesa nascida antes de 1966. A Lei de Benefícios acima citada, em seus artigos 38-A, 38-B, 55 §3º e art. 106, busca definir os mecanismos de constituição da prova para a comprovação do exercício de atividade rural. (SERAU, 2020). Além disso, o artigo 55, §3º, por exemplo, não admite para a concessão de direito previdenciário prova exclusivamente testemunhal.

Ainda, há previsão de um rol de documentos para a comprovação do exercício da atividade de rurícola, que são considerados provas plenas para a Administração Pública no art. 106 da Lei n. 8.213/1991 (SERAU, 2020). Entre estes documentos estão: contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, bloco de notas do produtor rural; notas fiscais de entrada de mercadorias, com indicação do nome do segurado como vendedor; documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

Conforme demonstrado, os movimentos sociais camponeses, nascidos na década de 1980, no contexto de redemocratização do Brasil, a partir de articulações sociais políticas, pontuam de forma incisiva a demanda pelo acesso das mulheres trabalhadoras rurais aos direitos à cidadania e direitos sociais previdenciários, o que irradiou efeitos sobre o ordenamento jurídico.

Ao analisar a construção constitucional brasileira, aprovada em 1988, é perceptível a busca pela concessão desse direito social tão significativo para esta parcela específica da população, visto o uso expresso do termo mulheres e de idade diferenciada para esta parcela de pessoas que se dedica ao trabalho rural em propriedades espacialmente delimitadas. Além disso, as figuras do “segurado especial” e do “produtor rural” se estendem ao grupo familiar. No entanto, a lei infraconstitucional estabelece o critério da prova material do tempo de serviço rural dentro do período de carência para a concessão

dos benefícios previdenciários.

O período de carência, conforme art. 24 da Lei n. 8.213/1991, é o número de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício previdenciário, e para concessão da aposentadoria rural é de 160 meses. O segurado especial deve estar laborando no campo quando completar idade mínima para se aposentar por idade rural, conforme Tema 642⁶, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Tendo em vista que, conforme demonstram as pautas por direito à documentação, reiterada pelos movimentos sociais do campo e das mulheres camponesas, as mulheres rurais que vivem e trabalham em atividade rural no Brasil têm grande dificuldade de acesso ao benefício previdenciário pelas vias administrativas. Com isso, observamos um número significativo de provocações realizadas ao judiciário, o qual tem se manifestado e proferido precedentes para que homens e mulheres trabalhadores rurais tenham flexibilizado o conceito de comprovação.

As relações de gênero no campo rural têm um impacto significativo na concessão do direito à aposentadoria por idade e aos direitos previdenciários. Entre as demandas trazidas pelos movimentos sociais, a construção normativa e sua efetividade observamos que existem súmulas dos Tribunais brasileiros hoje flexibilizam o tempo de comprovação do exercício de atividade rural e estabelecem que “o indício de prova material durante o período de carência, corroborada por prova material é suficiente para a comprovação do trabalho rural”, conforme a súmula 577/STJ⁷, o que de fato auxilia e torna viável, perante os tribunais a comprovação das atividades. No entanto, ainda se exige que este indício de prova esteja dentro do período de carência, que, para as mulheres trabalhadoras rurais são os 160 meses anteriores aos 55 anos, ou seja, a documentação precisa estar no lapso temporal entre os 40 e os 55 anos de vida dessa mulher, conforme sugere a Súmula 34⁸ da Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais.

Ocorre que na prática, as certidões e documentos referentes à vida civil, quando existem, são todas anteriores ao período solicitado, isto porque essas mulheres casam, tem filhos, vão à escola muito antes dos 40 anos, portanto, estas mulheres para ter acesso

⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo n. 1.354.908/SP. Tema repetitivo 642. Questão submetida a julgamento: Questão referente à atividade rural deve ser comprovada no período imediatamente anterior ao requerimento. Tese firmada: O segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício. Ressalvada a hipótese do direito adquirido, em que o segurado especial, embora não tenha requerido sua aposentadoria por idade rural, preencher de forma concomitante, no passado, ambos os requisitos carência e idade. Ramo do Direito: Direito Previdenciário. Relator Mauro Campbell Marques. Julgado em 09/09/2015. Acórdão publicado em 10/02/2016. Disponível em [STJ - Repetitivos e IACs](#), Acesso em: 29 mar. 2021.

⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Súmula 557: É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob contraditório. Julgamento realizado em 22/06/2016, publicado em 27/06/2016. Disponível em: [STJ - Súmulas Anotadas](#), acesso em 27 de março de 2021.

⁸ BRASIL, Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Processo n. 2004.85.01.003420-0/SE. Enunciado: Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar. Julgamento em 26/06//2006, publicado em 04/08/2006. Disponível em: [Súmula 34 \(cjf.jus.br\)](#), Acesso em: 31 mar. 2021.

ao benefício previdenciário ainda são extremamente dependentes da documentação de seus filhos e maridos, perpetuando a desigualdade de gênero.

Importante observar que o Supremo Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema 554⁹[4], submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos, firma a tese que mitiga a produção de prova material, tornando a apresentação da prova documental considerada de todo o período pretendido, não só do tempo de carência, nos casos específicos dos trabalhadores denominados como “bóias frias”, que são trabalhadores que exercem a atividade rural por “diária” em várias propriedades que não são de propriedade ou posse suas, sem qualquer vínculo empregatício.

Nesse sentido, observamos que a jurisprudência desnuda uma questão de classe social existente no campo quando trata do trabalhador “bóia-fria”, em razão da grande dificuldade de comprovação inerentes à natureza do trabalho realizado sem vínculo de emprego e sem posse e propriedade da terra.

Como enfrentamento da notável dificuldade observada pelas mulheres trabalhadoras rurais, bem como o pronunciamento específico do Superior Tribunal de Justiça brasileiro, o qual flexibiliza o espaço de indício de prova material, em razão da questão de classe social enfrentada pelos trabalhadores “bóias-frias” ou “diarista”. Sugere-se, nesse trabalho, a criação de uma súmula específica para tratar da questão das mulheres.

Ressalta-se que a sugestão de súmula específica do Superior Tribunal de Justiça sobre a flexibilização de prova material do trabalho da mulher rural visa atuar como uma ferramenta que deixe expressa a aplicação mitigada da Súmula 149/STJ (‘A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário’), considerando as violências e desigualdades de gênero enfrentadas pelas mulheres trabalhadoras rurais, conforme se buscou aprofundar neste artigo.

Não se trata de proposta que se propõe a resolver definitivamente a problemática. Segundo aprofundado, as dificuldades enfrentadas pelas trabalhadoras rurais brasileiras aos direitos sociais e à cidadania possuem profundas raízes históricas, que demandam esforços na construção de uma cultura contra o machismo e a violência de gênero. Entretanto, sustenta-se que medidas no campo jurídico que reconhecem as desigualdades e especificidades enfrentadas por certos sujeitos, buscando aproximá-los do acesso à justiça, é um passo importante na efetividade de direitos e no reconhecimento e mudança

⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo n. 1.321.493/PR. Tema repetitivo 554. Questão submetida a julgamento: Discute-se a possibilidade de admitir prova exclusivamente testemunhal (art. 55, § 3º, da Lei 8.213/1991) para configurar tempo de serviço rural para fins previdenciários no caso do trabalhador denominado ‘boia-fria’. Tese firmada: Aplica-se a Súmula 149/STJ (‘A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário’) aos trabalhadores rurais denominados ‘boias-frias’, sendo imprescindível a apresentação de início de prova material. Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador camponês, a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal. Ramo do Direito: Processual Civil e do Trabalho. Relator: Herman Benjamin. Julgado em 10/10/2012. Acórdão publicado em 19/12/2012. Disponível em: [STJ - Repetitivos e IACs..](#) Acesso em 10 de jan. 2021.

de uma cultura jurídica e judicial que tende a reproduzir as estruturas machistas de nossa sociedade.

Entende-se nessa análise que a discussão dos direitos das mulheres rurais liga-se ao campo do feminismo jurídico em sua vertente popular. O feminismo popular vem se construindo como um campo de reflexão aberto, interdisciplinar e prático. Por considerar a realidade social em sua pluralidade, visa a construção coletiva de teoria e também de práticas de enfrentamento às diferentes formas de opressão. O feminismo popular vem sendo construído por mulheres em diferentes situações de vulnerabilidade, estejam essas espacialmente localizadas no campo ou na cidade. As mulheres rurais são parte importante desse processo de construção do feminismo popular, por suas atuações no reconhecimento dos diferentes direitos ligados às suas condições de vida o que se evidencia com a forte correlação entre suas mobilizações e acesso a direitos. Tal feminismo possui singularidade ao evidenciar a ligação existencial com a terra e necessidade de repensar práticas agrícolas na perspectiva da soberania e da segurança alimentar e nutricional.

6 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

As mobilizações em torno do acesso a direitos trabalhistas e previdenciários à mulher rural foram centrais na constituição dos movimentos sociais pelos direitos das mulheres rurais, tal como foram fundamentais para revelar a existência de uma cultura de desvalorização do trabalho da mulher rural em relação ao trabalho do homem. Devido a esta desvalorização, o trabalho da mulher rural tende a não ser documentado e registrado, assim como elas mesmas possuem maior dificuldade de acessar documentação pessoal, o que incrementa a sua invisibilidade e exclusão, através do não acesso a políticas públicas e direitos básicos, tais como o direito à previdência social.

A invisibilidade das atividades das mulheres rurais é denotada quando o direito ainda não as reconhecia enquanto trabalhadoras ou quando mesmo após legalmente reconhecidas pela categoria “mulher trabalhadora rural” não conseguem acessar direitos sociais básicos, como a aposentadoria, em decorrência da ausência de documentos que comprovem sua atividade. Esta exclusão é perpetrada por violências que se perpetuam pela não consideração da perspectiva de gênero específica da mulher rural em políticas públicas, regulamentação de direitos e na própria prática da Administração Pública e do Sistema de Justiça.

As várias mobilizações das mulheres rurais desde os anos 1980 somam esforços para revelar essa realidade, demonstrando o machismo e a violência existentes em categorias a princípio neutras do direito, mas que na prática afastam as mulheres rurais de seus direitos e garantias fundamentais. A partir de reivindicações em mobilizações, foram conquistados direitos que consideraram a perspectiva de gênero em relação a estas sujeitas, porém diante do desafio instaurado pela busca de transformação de estruturas sociais patriarcais a invisibilidade das mulheres rurais ainda se perpetua dentro das estruturas do próprio direito, inclusive do Poder Judiciário.

Embora haja descrição evidente e expressa do termo “mulheres” na construção legal acerca do direito previdenciário à aposentadoria rural é condicionante desse direito a produção de provas do exercício da atividade rural. As mulheres camponesas que hoje

completam o requisito etário de 55 anos para a concessão do benefício previdenciário de aposentadoria rural por idade nasceram em 1966. As pautas dos movimentos sociais são convergentes com as dificuldades sentidas atualmente para a consolidação do direito previdenciário das mulheres trabalhadoras rurais camponesas, nesse sentido há descrição explícita de luta pelo direito à documentação dessas sujeitas.

Dentre as súmulas proferidas pelo Poder Judiciário, e atualmente vigentes, não há explicitação da condição de gênero do sujeito ao qual o direito é negado. Em nenhum momento aparece a descrição da palavra «mulher» ou há qualquer súmula que torne evidente a dificuldade enfrentada pelas trabalhadoras mulheres. Esta é a proposta apresentada neste artigo, visando avançar reconhecer as desigualdades enfrentadas pelas mulheres rurais, buscando aproximá-las do acesso à justiça e avançar na transformação de cultura jurídica e judicial que tende a reproduzir as estruturas machistas de nossa sociedade.

Desta análise, entende-se que a discussão dos direitos das mulheres rurais liga-se com o campo do feminismo jurídico em sua vertente popular, tendo em vista sua correlação histórica com as mobilizações populares de mulheres trabalhadoras rurais camponesas. Destaca-se que o feminismo popular vem se construindo como um campo de reflexão aberto, interdisciplinar e prático. Por considerar a realidade social em sua pluralidade, busca a construção coletiva de teoria e também de práticas de enfrentamento às diferentes formas de opressão e, sustenta-se, possui desdobramentos importantes no campo jurídico, conforme demonstra o caso do acesso das mulheres trabalhadoras rurais ao direito à aposentadoria no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 7, p. 50-81, jun. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRUMER, Anita. Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 360, jan./abr., 2004.

CAMPOS, Christiane. **As relações de gênero e o MST**. In: SETOR NACIONAL DE GÊNERO – MST. Construindo novas relações de gênero: desa!ando relações de poder. São Paulo: Anca, 2003, p. 7-31.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAAGRICULTURA– CONTAG. **Marcha das Margaridas**, 2019. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_350653567_24012019145732.pdf. Acesso em: 28 ago. 2019.

COSTA, Malena. El Pensamiento Jurídico feminista en América Latina. Escenarios, contenidos y dilemas. **Gênero e Direito**: Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito, v. 3, n. 2, p. 11-35, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/20416>. Acesso em: 24 mar. 2021.

CONTAG; FETAGs; STTRs. **Previdência Social Rural**: potencialidades e desafios. Brasília, DF, jul. 2016. Disponível em: http://www.contag.org.br/arquivos/relatorio_previdencia%202.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

DEERE, Carmem Diana; LEON, Magdalena. Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América Latina. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 10, p. 100-153, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222003000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 ago. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000200005>.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Estudos e pesquisas: **O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro**. n. 74, outubro de 2014.

ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite. O protagonismo político de mulheres rurais por seu reconhecimento econômico e social. In: NEVES, Delma Pessanha; MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Mulheres camponesas**: trabalho produtivo e engajamentos políticos. Niterói: Alternativa, 2013.

FEDERICI, Sílvia. **O calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FILIPAK, Alexandra. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil (2003-2015):** análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos. 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília-SP, 2017.

GONÇALVES, Bruna Balbi. *et al.* **Mulheres e conflitos socioambientais.** Curitiba, PR: CEPEDIS, 2020. v. II. Disponível em: <http://direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/05/5-Mulheres-e-conflitos-socioambientais.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero:** uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88941.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2021.

KRETER, Ana Cecília. A previdência rural e a condição da mulher. **Revista Gênero**, v. 5, n. 2, p. 1-11, 2013.

MDA/INCRA. **Norma de Execução Conjunta n. 01 de 22/02/2007.** Estabelece procedimentos referentes ao Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/norma-de-execucao-1-2007_90933.html. Acesso em: 02 mar. 2021.

MIES, Maris. Decolonizing the iceberg economy: new feminist concepts for a sustainable society. *In:* CHRISTIANSEN-RUFFMAN, Linda (ed.), **The Global Feminist Enlightenment: Women and Social Knowledge.** Montreal: International Sociological Association, 1998.

SAFFIOTI, Heleieth. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos pagu**, Campinas, n. 16, p. 115-136, 2001.

SALES, Celecina de Maria Veras. Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 437-443, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2007000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2020.

SCOTT, Joan. **Gender:** a useful category of historical analyses. Gender and the politics of history. New York, Columbia University Press. 1989.

SERAU, Marco Aurélio. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social - Lei 8.213/1991, Juruadoc.**, Curitiba, 2020. Disponível em: https://www.juruadocs.com/legislacao/art/lei_00082131991. Acesso em: 15 nov. 2020.

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: um campo de reflexão e ação em prol do empoderamento jurídico das mulheres. **Gênero e Direito**: Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito, Paraíba, v. 8, n. 3, 2019, p. 127-150. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/article/view/46598>. Acesso em 24 mar. 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Os direitos indivisíveis**. In: FERREIRA, Heline S. (Org); FREITAS, Cinthia O. de A. (Org) Direito Socioambiental e Sustentabilidade - Sociedade, Estado e Meio Ambiente. Curitiba: Letra da Lei, 2016.

STAMILE, Natalina. Nenhuma, uma, cem mil vozes de mulheres. discutindo donne, diritto, diritti. prospettive del giusfemminismo de thomas casadei. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 401-419, 2018.

Recebido em: 04 jul. 2022 Aceito em: 16 jul. 2022.

Para submeter seu artigo para avaliação, acesse:

rbds.ieprev.com.br/rbds

 **IEPREV**
 **EDITORA**

www.editoraieprev.com.br

EDIÇÕES ANTERIORES

www.editoraieprev.com.br/rbds