

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SEÇÃO ARTIGOS



UNIPÊ

Centro Universitário
de João Pessoa

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA: DESAFIOS E MUDANÇAS NA COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL

THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES IN THE SECURITY INCLUSION OF THE QUILOMBOLA POPULATION: CHALLENGES AND CHANGES IN PROVING RURAL ACTIVITY

Bruno Vinnícius Soares da Silva ¹
André Ricardo Fonsêca da Silva ²

RESUMO: O presente artigo analisa as transformações implementadas pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 2024 sob o contexto da inclusão previdenciária da população quilombola, destacando as mudanças na forma de comprovação da atividade rural na condição de segurado especial. Historicamente, a população quilombola enfrenta dificuldades para acessar direitos previdenciários devido às rígidas exigências documentais e à falta de políticas públicas adaptadas às suas realidades. A nova instrução normativa busca corrigir essas distorções, introduzindo a Declaração de Exercício de Atividade Rural - Quilombola, emitida pelo INCRA, instrumento ratificador da comprovação da atividade de segurado especial dos quilombolas. Essa mudança reduz significativamente a necessidade de judicialização, gerando economia ao INSS em termos de juros, correção monetária e honorários de

¹ Advogado. Possui Graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba e especialização em Direito Civil, Processo Civil, consumidor e grupos vulneráveis pelo Centro Universitário UNIESP. Mestrando no PPGD Direito e Desenvolvimento Sustentável da UNIPE. Atualmente trabalha como Técnico do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social e professor de Direito Previdenciário. É Mestrando no PPGD Direito e Desenvolvimento Sustentável da UNIPE. Email: brunovinnicius@hotmail.com

² Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ); Mestre em Direito (UFPB); Especialista em Direito Municipal (UNIPE); Graduado em Direito (UNIPE), Graduado em Teologia (FICV), Licenciado em História (ESTÁCIO), Licenciado em Letras -Língua Portuguesa (ESTÁCIO). Professor Permanente do Mestrado em Direito da UNIPE PPGD Direito e Desenvolvimento Sustentável). Email: professor.andrefonseca@gmail.com



sucumbência, além de melhorar o acesso dos quilombolas aos benefícios previdenciários de forma célere e eficaz. O estudo também discute o impacto positivo dessa nova normativa na sustentabilidade das políticas públicas inclusivas e no fortalecimento do sistema previdenciário, ao tornar o processo menos burocrático e inacessível, tornando-o mais adaptado às realidades locais das comunidades quilombolas. Para tanto, foram utilizados os métodos qualitativo, dedutivo com a técnica de revisão bibliográfica e documental. Ao final, argumenta-se que as mudanças promovidas representam um avanço tanto no reconhecimento de direitos e na promoção da dignidade, quanto na eficiência da administração pública, desde que aliadas às políticas públicas de disseminação da educação previdenciária entre os povos quilombolas.

Palavras-chave: Quilombolas; Previdência Social; Instrução Normativa INSS/PRES 170 de 2024; Políticas Públicas Inclusivas.

ABSTRACT: The present article analyzes the transformations implemented by the INSS/PRES Normative Instruction No. 170 of 2024 within the context of the inclusion of quilombola communities in social security, highlighting the changes in the verification process for rural activity under the status of special insured. Historically, quilombola communities have faced difficulties in accessing social security rights due to rigid documentary requirements and the lack of public policies tailored to their realities. The new normative instruction seeks to correct these distortions by introducing the Declaration of Rural Activity - Quilombola, issued by INCRA, as a ratifying instrument for verifying the special insured status of quilombolas. This change significantly reduces the need for judicial intervention, generating savings for INSS in terms of interest, monetary correction, and attorney's fees, in addition to improving the quilombolas' access to social security benefits in a swift and effective manner. The study also discusses the positive impact of this new normative instruction on the sustainability of inclusive public policies and the strengthening of the social security system by making the process less bureaucratic and inaccessible, and more adapted to the local realities of quilombola communities. To this end, qualitative and deductive methods were used with the bibliographic and documentary review technique. In conclusion, it is argued that the promoted changes represent progress both in the recognition of rights and the promotion of dignity, as well as in the efficiency of public administration.

Keywords: Quilombolas; Social Security; Normative Instruction INSS/PRES170 of 2024; Inclusive Public Policies.



1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas de inclusão no Brasil têm historicamente oscilado entre tentativas pontuais e iniciativas mais abrangentes para combater a marginalização de diversos grupos sociais (mulheres, pessoas com deficiência, negros, povos originários e quilombolas), conforme as plataformas assumidas por cada governo, sendo, em regra, mais desprezadas, nas últimas décadas, por governos com uma vertente mais neoliberal. No caso das comunidades quilombolas, essa marginalização é o resultado direto de séculos de exclusão socioeconômica e política, que perdura desde o período colonial. Ao longo dos anos, os esforços para mitigar essas desigualdades, embora bem-intencionados, muitas vezes falharam em contemplar as especificidades culturais, econômicas e sociais das populações rurais quilombolas, especialmente no que tange ao acesso a direitos previdenciários e em seu reconhecimento como sujeitos de direitos que devem receber um tratamento equânime por parte da legislação previdenciária, assim como já ocorria com os povos indígenas. Até meados de 2024, não se observava nenhum esforço normativo no sentido de instituir uma forma diferenciada de aposentadoria e de acesso à previdência pública para os quilombolas, sujeitando estes povos às regras gerais de comprovação da atividade rural para acesso aos benefícios, regras estas mais rígidas e que não se atinham à forma de organização própria com a qual o labor rural é exercido nos quilombos. Neste ínterim, o presente artigo busca examinar a seguinte problematização: como as políticas públicas atuais, exemplificadas pela Instrução Normativa INSS/PRES Nº 170 de 2024, tentam remediar essa exclusão, criando uma forma equânime de acesso aos benefícios rurais para a população quilombola?



Vale lembrar que a Previdência Social, no Brasil, tem como uma de suas funções principais a proteção social por meio da concessão de benefícios, especialmente àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. Contudo, ao longo dos anos, a população quilombola - que é composta por descendentes de africanos escravizados que vivem em comunidades que se formaram em áreas remotas no contexto anterior e após a abolição da escravatura - encontrou grandes dificuldades para acessar esse sistema de proteção. As barreiras para o acesso aos direitos previdenciários estão diretamente relacionadas às complexas exigências para a comprovação da atividade rural, que, no caso dos quilombolas, é muitas vezes realizada com a carência de elementos materiais probatórios do exercício da atividade rural na condição de segurado especial da previdência social.

Os quilombolas, além de estarem sujeitos a um histórico de exclusão socioeconômica, enfrentam desafios particulares quando se trata do reconhecimento da sua identidade e dos seus direitos. A legislação brasileira reconhece a existência de comunidades quilombolas e lhes garante direitos diferenciados em várias áreas, como a titulação de terras, mas o acesso à previdência social sempre foi um desafio significativo, pois não havia uma política pública inclusiva e diferenciada. A comprovação da atividade rural, exigida para a concessão de benefícios como a aposentadoria rural, salário maternidade, pensão por morte, dentre outros, historicamente foi um dos maiores obstáculos enfrentados por essa população. As exigências normativas até então existentes desconsideravam as formas específicas de organização do trabalho e da vida nas comunidades quilombolas, que muitas vezes se afastam dos moldes formais em que o agricultor vende o seu produto ou produz para a subsistência do grupo familiar e muitas das vezes é assistido por um sindicato rural, ao longo de sua vida



laboral, realizando todo um trabalho de acompanhamento do agricultor, inclusive quanto aos documentos necessários para a sua aposentadoria e, portanto, possuindo um mínimo de acesso aos documentos necessários para a obtenção dos benefícios previdenciários. Portanto, as exigências anteriores ressaltavam políticas públicas de governo que até então não refletiam a preocupação com a inclusão social e com equidade que deve ser conferida aos cidadãos quilombolas no acesso aos benefícios previdenciários ofertados pelo INSS.

No entanto, no ano de 2024, a população quilombola passou a vivenciar um avanço significativo no que diz respeito a esta inclusão previdenciária, refletindo uma política pública inclusiva com reflexos diretos na transformação dos atos normativos que dizem respeito à comprovação da atividade rural para os segurados especiais quilombolas no âmbito do INSS. Avanços recentes, como a Instrução Normativa INSS/PRES Nº 170 de 04 de julho de 2024, têm buscado criar mecanismos para corrigir desigualdades históricas, permitindo uma comprovação diferenciada da atividade rural para cidadãos quilombolas. Esta nova instrução normativa representa um esforço significativo por parte do Estado visando facilitar a inclusão previdenciária dos quilombolas, garantindo-lhes maior facilidade na comprovação da atividade rural para fins de obtenção de benefícios. Essa mudança se insere em um contexto mais amplo de políticas públicas de governo, instituídas a partir de 2023, que objetivam promover a equidade e a justiça social para os grupos historicamente marginalizados.

Os métodos utilizados para elaboração deste trabalho científico perpassam pela pesquisa qualitativa, pois não teve por fulcro a elaboração de dados estatísticos. Além disso, o método dedutivo, pois se partiu de temáticas amplas como acesso a direitos aos quilombolas e políticas públicas, para se chegar à temática mais específica sobre a



efetividade das políticas públicas de inclusão previdenciária aos quilombolas. Já quanto à técnica de pesquisa foi feito uso da técnica documental, pois foi feito um estudo com base nas transformações implementadas pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 2024. Além disso, a técnica de revisão bibliográfica foi usada com base em livros de Direito Previdenciário e artigos científicos mais específicos que tratam sobre direitos previdenciários aos quilombolas.

Dessa forma, o presente estudo se propõe a analisar a transformação nos benefícios previdenciários destinados à população quilombola, enfocando a política pública de inclusão/equidade e, especialmente, a comprovação da atividade rural promovida pela instrução normativa citada e quais serão os futuros desafios, como por exemplo, a disseminação do conhecimento previdenciário tanto para as comunidades locais, quanto para os servidores analisadores do INSS. Para tanto, serão abordados os impactos dessa normativa como tentativa de corrigir anos de desigualdade social, garantindo aos quilombolas o reconhecimento pleno de seus direitos previdenciários.

O artigo está dividido em oito seções, já com essa introdução e considerações finais. A seção dois trata sobre a luta pelo reconhecimento de direitos à população quilombola, discutindo a historicidade desses direitos. Já a terceira traz uma conceituação de segurado especial. E quarta sobre o percurso histórico da comprovação da atividade rural nos benefícios do INSS. A quinta seção fala sobre as alterações promovidas pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 04/07/2024 no que tange à comprovação da condição de segurado especial. Na sexta seção há uma discussão sobre a sustentabilidade nas políticas públicas inclusivas garantidoras dos direitos previdenciários para os quilombolas. E a sétima fala sobre a importância da educação



previdenciárias para consolidação de políticas públicas inclusivas, principalmente, no que tange à população quilombola.

2 A LUTA CONSTANTE PELO RECONHECIMENTO DE DIREITOS DOS QUILOMBOLAS

A luta pelo reconhecimento dos direitos da população quilombola é antiga e tem suas raízes no próprio processo de formação das comunidades quilombolas, que se estabeleceram como refúgios para aqueles que fugiam do regime escravocrata no Brasil. Após a abolição da escravatura, em 1888, essas comunidades e a população negra como um todo, continuaram a enfrentar discriminação e marginalização, com acesso limitado a direitos fundamentais, como terra, educação, saúde e trabalho. A inclusão previdenciária desses povos é relativamente recente, sendo intensificada com a instituição de direitos básicos como a garantia de pelo menos um salário-mínimo nos momentos de riscos sociais do segurado, apenas com a Constituição Federal de 1988, visando garantir o mínimo existencial. Portanto, a inclusão no âmbito previdenciário é apenas um dos vários aspectos que compõem essa luta por reconhecimento e igualdade que perdura até os dias atuais.

Faz-se mister lembrar que a Constituição Federal de 1988 foi um marco importante no reconhecimento dos direitos dos quilombolas, garantindo-lhes o direito à propriedade das terras que ocupam, conforme o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No entanto, apesar dos avanços jurídicos e legislativos, a implementação efetiva desses direitos tem sido lenta e frequentemente marcada por obstáculos burocráticos, resistência política e a falta de políticas públicas adequadas e exequíveis.



No contexto da previdência social, essa negligência histórica também é evidente. Durante muitos anos, o Estado brasileiro não desenvolveu políticas específicas que atendessem às particularidades da população quilombola no que diz respeito ao reconhecimento de sua contribuição à economia rural e, conseqüentemente, à sua inclusão no sistema previdenciário. A exigência de comprovação da atividade rural, por exemplo, foi por muito tempo aplicada de forma uniforme, sem levar em consideração as especificidades das comunidades tradicionais organizadas em quilombos. Isso fez com que muitas pessoas quilombolas, que dedicam sua vida ao trabalho rural em sistemas comunitários ou de subsistência fossem excluídas do acesso a benefícios previdenciários como aposentadoria, pensão por morte e auxílio-doença, nos momentos de maior vulnerabilidade social.

Por muitos anos, essa situação se assemelhou ao que já ocorria com os povos indígenas, que enfrentavam dificuldades semelhantes em acessar os benefícios previdenciários. No entanto, políticas específicas voltadas para a inclusão dos povos indígenas foram implementadas mais cedo, o que evidenciou ainda mais a desigualdade no tratamento das comunidades quilombolas. A falta de atenção do Estado em relação a essas comunidades representou uma continuidade do processo histórico de marginalização, em que os quilombolas, apesar de serem reconhecidos constitucionalmente como comunidades étnicas organizadas do Estado brasileiro, continuaram a enfrentar enormes desafios para ter seus direitos assegurados.

Com a publicação da Instrução Normativa INSS/PRES Nº 170/2024, o governo brasileiro deu um passo importante na tentativa de corrigir essas desigualdades. A normativa introduziu mecanismos mais flexíveis para a comprovação da atividade rural dos quilombolas, reconhecendo a especificidade do trabalho nessas comunidades e criando alternativas



que facilitam o acesso aos benefícios previdenciários. Essa medida pode ser vista como uma conquista significativa no contexto das lutas mais amplas e contínuas das comunidades quilombolas por reconhecimento, inclusão e equidade.

A efetividade dessas políticas públicas depende, no entanto, de sua correta implementação e de uma conscientização adequada, tanto das próprias comunidades quilombolas quanto dos agentes do Estado responsáveis pela sua aplicação. Além disso, é necessário que haja um monitoramento contínuo para garantir que as mudanças propostas tenham um impacto real na vida da população quilombola e que novos obstáculos burocráticos ou discriminações implícitas não venham a surgir.

Este estudo, portanto, busca não só analisar as mudanças recentes promovidas pela nova instrução normativa, mas também inserir essa análise em um contexto histórico mais amplo, refletindo sobre a importância de políticas públicas voltadas para a correção de desigualdades históricas e a garantia de direitos a populações marginalizadas. Para compreender este fenômeno, faremos um panorama sobre o conceito de segurado especial, que é a categoria de segurado da previdência social na qual estão inseridos os quilombolas pequenos produtores rurais e sobre a evolução histórica da comprovação da atividade rural destes segurados junto ao INSS.

3 O CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL

Embora de forma implícita, esta categoria de segurado da previdência social foi a única a ser definida no próprio texto constitucional, uma vez que, ao disciplinar a forma de contribuição destes segurados para a previdência social, a nossa Carta Magna traz a seguinte caracterização em seu Art. 195, § 8º



[...] § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Desse modo, pode-se afirmar, de forma genérica, que segurados especiais são os pequenos produtores rurais, o pescador artesanal, e o seu respectivo grupo familiar, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, aqui incluindo-se também os indígenas e quilombolas. O conceito de segurado especial é definido pela lei 8.213/91. Trata-se de um conceito relativamente amplo, uma vez que não abrange somente o pequeno produtor rural, mas também outras categorias de trabalhadores, a exemplo do pescador artesanal. O diploma legal supramencionado define o segurado especial agricultor como sendo a “pessoa física residente em 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 exerça a atividade rural”.

4 PERCURSO HISTÓRICO DA COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL NOS BENEFÍCIOS DO INSS

Historicamente, a categoria dos segurados especiais da Previdência Social (trabalhadores rurais) incluindo-se neste rol não só os agricultores, mas também os indígenas, pescadores artesanais e quilombolas, experimentou toda uma luta e evolução dos seus direitos perante a previdência Social. No Brasil, considera-se como marco inicial da previdência social a lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682 - de 24 de



janeiro de 1923), que instituiu em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Todavia, essa lei não abrangia os trabalhadores rurais. A conquista dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais tal quais conhecemos hoje se deu de forma lenta e gradual.

No entanto, houve maior ênfase dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais de forma similar à que temos hoje com a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRÓ-RURAL), por meio da Lei Complementar nº 11 – de 25 de maio de 1971. A referida norma estabeleceu que a execução deste programa de assistência ao trabalhador rural caberia ao FUNRURAL (entidade de natureza autárquica vinculada ao Ministério da Previdência Social). O PRÓ-RURAL trouxe consigo a instituição dos seguintes benefícios: aposentadoria por velhice; aposentadoria por invalidez; pensão; auxílio-funeral, serviço de saúde; e serviço social. Além disso, lançou as bases para o modelo contributivo dos segurados especiais que conhecemos hoje, rompendo com o modelo de contribuição mensal.

Não obstante a tentativa de inclusão dos trabalhadores rurais por meio de um modelo intitulado de assistencial, o Prorural era ontologicamente um programa de previdência social. O rompimento com o modelo anterior deve ser entendido no sentido da inexistência de contribuições diretas. A substituição da remuneração como base de cálculo pela produção comercializada constituiu um significativo avanço, atualmente defendido pelos que pregam a desoneração da folha de pagamentos. (Garcia, 2013, p. 100).

Apesar do avanço instituído pelo respectivo programa, pode-se considerá-lo como um sistema ainda excludente, uma vez que, de acordo com seus dispositivos, a aposentadoria por velhice (benefício de maior renda mensal no plano) só poderia corresponder a uma prestação



mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País, diferentemente do que ocorria com os benefícios urbanos em que os benefícios eram devidos em valor não inferior ao salário-mínimo. No que tange à pensão por morte, o sistema era ainda mais desigual, pois o dispositivo estabelecia que ela deveria corresponder a uma renda mensal de 30% (trinta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País.

Observa-se também o processo excludente deste programa no que tange às mulheres, uma vez que, considerando a herança patriarcalista que historicamente permeou a cultura de nosso país, com a responsabilidade da família atribuída ao chefe da mesma, a figura do homem, o supramencionado programa instituiu, em seu Art. 4º, parágrafo único que: “Não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo”. Ou seja, mesmo que o grupo exercesse a atividade rural em regime de economia familiar, com a contribuição do labor de todos, se já houvesse um benefício para o chefe da família os demais membros não teriam direito a essas prestações.

Esse processo de diferenciação nos planos de previdência dos trabalhadores urbanos e rurais perdurou por muito tempo até o advento da Constituição Federal de 1988 que, dentre outros princípios, instituiu o da uniformidade e equivalência entre os benefícios e serviços da seguridade social para os trabalhadores urbanos e rurais. A partir daí, esses trabalhadores incorporaram a garantia de não recebimento de benefícios inferiores ao salário-mínimo, a redução na idade para a aposentadoria, dentre outras garantias constitucionais.

Todavia, algumas das garantias que são conhecidas na atualidade não foram prontamente implementadas pela Constituição Federal de 88, uma vez que dependiam de regulamentação



infraconstitucional. Em 1991, surgiu a Lei 8.213/91 que, dentre outras disposições, passou a instituir o regime geral de previdência social. Este regime geral passou a abranger tanto os trabalhadores urbanos quanto os rurais, regulamentando diversos dispositivos constitucionais que proporcionaram maior equidade nos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais. Em 1990, criou-se INSS, que passou a ser a autarquia responsável por administrar o regime geral de previdência social, incluindo tanto os trabalhadores urbanos quanto os rurais.

Por muitos anos, a comprovação a atividade rural dos segurados especiais do INSS seguia uma regra que estabelecia a chamada “prova tarifada”, ou seja, existia a diferença entre prova plena e indício de prova material. A Instrução Normativa Nº 77/PRES/15, importante documento que norteava os atos praticados pelo INSS orientava em seu Art. 47, que a comprovação de atividade rural do segurado especial seria feita mediante a apresentação dos seguintes documentos:

[...] I - contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural, cujo período da atividade será considerado somente a partir da data do registro ou do reconhecimento de firma do documento em cartório; **II - Declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS;** III - comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário de imóvel rural; IV - Bloco de notas do produtor rural; V - Notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 24 do art. 225 do RPS, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; VI - Documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; VII - comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da



comercialização da produção; VIII - cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; IX - comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DIAC e/ou Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DIAT, entregue à RFB; **(Nova redação dada pela IN INSS/PRES nº 85, de 18/02/2016)**. X - licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário assentado do programa de reforma agrária; ou XI - certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural, observado o § 2º do art. 118.

A referida instrução normativa atribuiu a estes documentos o status de “prova plena” adotando o sistema tarifado de provas em que determinadas provas possuem valor maior que outras. Garcia (2013 p. 174) assevera que no sistema da prova legal ou tarifada, “que teve lugar em tempos mais remotos, a cada prova era atribuído um valor previamente estabelecido para o julgador, impedindo que ele pudesse proceder à valoração de acordo com seu convencimento”. De forma diversa, o Art. 54 da respectiva instrução normativa estabelecia, de forma exemplificativa, um rol de documentos que eram considerados como indício de prova material, desde que fossem contemporâneos aos fatos neles declarados e que neles constassem a profissão ou qualquer outro dado que evidenciasse o exercício da atividade rurícola, quais sejam:

[...] I - certidão de casamento civil ou religioso; II - certidão de união estável; III - certidão de nascimento ou de batismo dos filhos; IV - certidão de tutela ou de curatela; V - procuração; VI - título de eleitor ou ficha de cadastro eleitoral; VII - certificado de alistamento ou de quitação com o serviço militar; VIII - comprovante de matrícula ou ficha de inscrição em escola, ata ou boletim escolar do trabalhador ou dos filhos; IX - ficha de associado em



cooperativa; X - comprovante de participação como beneficiário, em programas governamentais para a área rural nos estados, no Distrito Federal ou nos Municípios; XI - comprovante de recebimento de assistência ou de acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural; XII - escritura pública de imóvel; XIII - recibo de pagamento de contribuição federativa ou confederativa; XIV - registro em processos administrativos ou judiciais, inclusive inquéritos, como testemunha, autor ou réu; XV - ficha ou registro em livros de casas de saúde, hospitais, postos de saúde ou do programa dos agentes comunitários de saúde; XVI - carteira de vacinação; XVII - título de propriedade de imóvel rural; XVIII - recibo de compra de implementos ou de insumos agrícolas; XIX - comprovante de empréstimo bancário para fins de atividade rural; XX - ficha de inscrição ou registro sindical ou associativo junto ao sindicato de trabalhadores rurais, colônia ou associação de pescadores, produtores ou outras entidades congêneres; XXI - contribuição social ao sindicato de trabalhadores rurais, à colônia ou à associação de pescadores, produtores rurais ou a outras entidades congêneres; XXII - publicação na imprensa ou em informativos de circulação pública; XXIII - registro em livros de entidades religiosas, quando da participação em batismo, crisma, casamento ou em outros sacramentos; XXIV - registro em documentos de associações de produtores rurais, comunitárias, recreativas, desportivas ou religiosas; XXVI - título de aforamento; XXVII - declaração de aptidão fornecida para fins de obtenção de financiamento junto ao Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e XXVIII - ficha de atendimento médico ou odontológico.

Por se tratar de início de prova material, na prática previdenciária, esses documentos eram confrontados com os demais elementos elencados anteriormente como prova plena, a fim de levar à convicção de que o requerente era ou não segurado especial, sendo considerados como provas acessórias. Ademais, na prática, havia uma supervalorização da declaração sindical para comprovação da atividade rural, documento este que deixou de ser considerado válido a partir 18 de janeiro de 2019, com a edição da Lei nº 13.846, de 18 de junho



de 2019. Havia ainda a realização de uma entrevista rural, na qual eram tomados depoimentos, do segurado quanto ao exercício da atividade rural, forma de exercício da atividade, vizinhos confrontantes, produção realizada e destinação desta produção, bem como questionamentos acerca da existência de outras fontes e rendimentos diversas de sua atividade como segurado especial. Contudo, tal entrevista foi suprimida em 07 de agosto de 2017, com a publicação da Portaria Conjunta nº 1/DIRBEN/DIRAT/INSS, inaugurando uma nova fase na comprovação da atividade do segurado especial, sendo a entrevista substituída pela autodeclaração do segurado especial, documento este que é utilizado até os dias atuais para comprovar a atividade rural de boa parte dos segurados especiais, inclusive dos quilombolas, com exceção apenas dos segurados especiais indígenas, que se submetem a regras próprias de comprovação da atividade.

Contudo, a instrução normativa nº 77 do INSS foi inteiramente revogada pela instrução normativa nº 128/PRES/INSS/2022, cujo texto passou a prever uma nova sistemática de comprovação da atividade rural. A Instrução normativa nº 128 do INSS incorporou boa parte dos procedimentos estabelecidos pelo Ofício Circular nº 46/DIRBEN/INSS/2019, que foi considerado uma verdadeira revolução na comprovação da atividade dos segurados especiais. A partir de então, novas regras foram estabelecidas e consolidadas: 1) suprimiu-se o conceito de prova plena e indícios de prova material, sendo todos os elementos tratados como provas, ou, mais precisamente, instrumentos ratificadores, não comportando mais a ideia de “prova forte ou fraca”, devendo a análise se ater, de forma objetiva à integridade da prova e ausência de indícios de irregularidade. 2) A partir de então, a comprovação da atividade dos segurados especiais passou a ser realizada, via de regra, por meio da autodeclaração do segurado



especial, documento no qual o segurado especial declara o período em que exerceu a atividade rural ou de pescador artesanal, a forma de atividade, a destinação da produção, os produtos cultivados, bem como o local de exercício da atividade bem como diversos outros campos que serão confrontados pelo INSS. Esta autodeclaração é ratificada por meio dos chamados “instrumentos ratificadores”, que são subdivididos em bases governamentais (DAP, CAFIR, RGP, Seguro Defeso, Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR; Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, dentre outros), ou as provas materiais apresentadas pelos segurados especiais.

Por essa sistemática atual, basta que o segurado especial, apresente a sua autodeclaração e, caso não possua nenhum elemento que descaracterize a sua condição de segurado especial, a exemplo de vínculo urbano por mais de 120 dias, constituição de CNPJ em modalidade não permitida, exceder a quantidade de módulos fiscais da propriedade, dentre outros elementos descaracterizadores e possua os instrumentos ratificadores contemporâneos (bases governamentais ou provas materiais), que comprovem a carência necessária para a obtenção do benefício. A carência diz respeito ao número de meses de atividade que o segurado especial deve comprovar para obter o benefício previdenciário. A grande problemática, contudo, consiste na apresentação de instrumentos ratificadores contemporâneos, ou seja, bases governamentais ou documentos (provas rurais) que foram produzidos em época própria, sobretudo, para a população mais carente, que vive em áreas remotas, onde por uma questão ausência de políticas públicas pedagógicas, muitas das vezes não existe o hábito de se guardar documentos que comprovem a atividade rural, e aqui neste rol estavam incluídos os quilombolas até meados de 2024.



Um dos principais problemas enfrentados pelos trabalhadores rurais quilombolas, especialmente aqueles que vivem em comunidades remotas, era a exigência de documentos contemporâneos à atividade rural. A legislação anterior ignorava o fato de que muitas dessas comunidades não possuem o hábito de registrar formalmente suas atividades, e vivem em áreas com pouca ou nenhuma presença de serviços bancários, de correios, ou de registros fiscais. A exigência de documentos contemporâneos era especialmente difícil para as populações mais carentes, que muitas vezes não têm acesso nem mesmo a energia elétrica, quanto mais a uma estrutura de armazenamento de documentos e registros financeiros formais. A nova Instrução Normativa reconhece essa realidade e ajusta as regras para que as autodeclarações possam ser aceitas e ratificadas não só por meio de bases de dados governamentais e documentos contemporâneos, mas também por meio da declaração emitida pelo INCRA. Essa mudança não só diminui a burocracia para os quilombolas, mas também os empodera, ao reconhecer formalmente a validade de suas autodeclarações junto ao INCRA e passa a reconhecer a importância de seu trabalho para a economia local e nacional. O Estado brasileiro passa a garantir que os direitos previdenciários dessas populações sejam acessados de forma mais justa e célere, respeitando suas tradições e realidades locais.

5 AS ALTERAÇÕES NA COMPROVAÇÃO DA CONDIÇÃO DE SEGURADO ESPECIAL PROMOVIDAS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/PRES Nº 170 DE 04/07/2024

Em 04 de julho de 2024, o INSS publicou a Instrução Normativa nº 170, alterando a Instrução Normativa PRES/INSS Nº 128/2022, sobretudo,



no que diz respeito a comprovação da atividade de segurado especial dos quilombolas, inaugurando uma nova fase de comprovação da atividade rural, de forma administrativa, para esse segmento da população Brasileira, visando assim implementar uma política pública inclusiva de acesso aos benefícios previdenciários e redução das desigualdades, proporcionando a esses indivíduos, comprovar, de forma equitativa, a carência necessária e a qualidade de segurado especial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), requisitos estes necessários para a obtenção dos benefícios Rurais.

Conforme mencionado anteriormente, os demais segurados especiais seguem a regra geral de comprovação da atividade rural, através da autodeclaração ratificada por meio das bases governamentais e documentos contemporâneos a que o INSS tiver acesso. A única exceção dessa forma de comprovação da regra geral, até então dizia respeito à comprovação da condição de segurado especial dos povos indígenas, uma vez que estes segurados, devido às formas próprias de comprovação previstas na legislação, são dispensados da apresentação da autodeclaração e instrumentos ratificadores, sendo suficiente a apresentação de certidão da FUNAI, cabendo ao INSS a homologação somente quanto à forma da declaração, (requisitos de validade, campos necessários, dados básicos, assinatura válida do emissor, dentre outros), não cabendo questionamentos quanto ao mérito da declaração, desde que inexistam elementos descaracterizadores da condição de segurado especial indígena, uma vez que a autoridade competente para certificar tal condição é a FUNAI.

De forma semelhante ao que ocorre que os povos indígenas, a Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 04/07/2024 estabeleceu que a autodeclaração dos segurados especiais dos remanescentes das



comunidades quilombolas poderão ser realizada mediante a apresentação da Declaração de Exercício de Atividade Rural – Quilombola, a ser emitida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Assim, os povos remanescentes de quilombos terão o acesso aos benefícios previdenciários facilitados por meio da emissão da declaração do INCRA, que passará a ser considerado como documento válido para ratificar todo o período de segurado especial, cabendo ao INSS homologar tal declaração apenas quanto à forma e analisar se existem elementos que podem descaracterizar a condição de segurado especial do remanescente de comunidade quilombola. Porém aqui cabe uma observação importante, enquanto no caso dos indígenas, o órgão responsável pela emissão da Certidão de atividade rural (CEAR), é a FUNAI, no caso dos povos remanescentes de quilombos, o órgão responsável pela emissão da declaração de exercício da atividade rural é o INCRA. Ademais, enquanto os povos indígenas são dispensados da apresentação da autodeclaração rural, os povos remanescentes de quilombos ainda deverão apresentá-la, devendo esta autodeclaração ser confrontada com a declaração emitida pelo INCRA e com as bases governamentais a que o INSS tiver acesso.

Assim, embora esse tratamento seja diferenciado, assemelhando-se ao tratamento conferido aos indígenas, percebe-se que os quilombolas ainda podem enfrentar algumas dificuldades, sobretudo com o preenchimento da autodeclaração do segurado especial, que hoje é realizada de forma eletrônica, através do aplicativo ou do site “MEU INSS”, portanto, o enfoque nas políticas públicas de educação previdenciária e promoção da inclusão digital são cruciais para a efetiva inclusão e reconhecimento de direitos.

A Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 04/07/2024 estabelece ainda alguns requisitos obrigatórios que devem ser observados quanto à



forma da referida declaração emitida pelo INCRA, cabendo ao INSS avaliar a homologação quanto à forma de tais requisitos, senão vejamos:

[...] § 13. A declaração poderá ser emitida em meio físico ou via Sistema Eletrônico de Informações - SEI e deverá conter:

I - a identificação:

- a) do órgão em conformidade com a sua estrutura;
- b) do cargo, setor e signatário emitente;
- c) do beneficiário e sua qualificação pessoal;

II - os dados da portaria de certificação como Quilombola;

III - informações:

- a) relativas a forma de exercício da atividade rural, do (s) período (s) de atividade (s), o (s) produto (s) explorado (s) e sua destinação (venda ou subsistência); e
- b) relevantes para a caracterização do seguro especial, consignando os documentos e as informações que tenham servido de base para a sua emissão.

A referida portaria estabelece ainda que o INSS analisará Declaração de Exercício de Atividade Rural – Quilombola apenas quanto à forma, uma vez que o mérito da declaração e todo o trabalho de acompanhamento e verificação quanto ao exercício da atividade rural, bem como ao reconhecimento étnico da condição de quilombola do segurado é realizado pelo INCRA. Este dispositivo visa atribuir a um órgão que está mais próximo dos agricultores/quilombos a responsabilidade pela veracidade das informações apresentadas, conferindo ao INSS apenas a responsabilidade de conferir se a declaração atende aos requisitos formais, a exemplo do preenchimento de todos os campos obrigatórios; emissão pela autoridade competente, bem como se o documento possui é autêntico e não possui indícios de irregularidade aparente.

[...] § 14. Para fins de validação da declaração, será realizada homologação quanto à forma, para verificar se



na sua emissão foram contemplados todos os elementos descritos no § 13.

A portaria estabelece ainda a reponsabilidade para o INSS quanto à checagem dos dados informados na declaração emitida pelo INCRA, com os sistemas corporativos no sentido de verificar se existem elementos que descaracterizem a condição de segurado especial do quilombola, mesmo que sua condição seja declarada pelo INCRA. Nesta hipótese, prevalecerá o critério de descaracterização, conforme a legislação previdenciária vigente. Apenas a título exemplificativo, ainda que o INCRA declare que o segurado é quilombola por um determinado período em específico, se for identificado pelo INSS que o segurado exerceu alguma outra atividade como o exercício de atividade remunerada por mais de 120 dias no ano civil, a sua condição de segurado especial restará descaracterizada. Senão vejamos:

[...] § 15. A homologação não exclui a verificação da existência ou ausência de informações divergentes no CNIS e em outras bases governamentais acessíveis ao INSS, com o objetivo de analisar os elementos que podem descaracterizar a condição de segurado especial do remanescente de comunidade quilombola.

Portanto, ainda que a Declaração de Exercício de Atividade Rural – Quilombola represente um grande avanço na comprovação da atividade rural para os quilombolas, o seu conteúdo material não é um determinante absoluto da certificação da condição de segurado especial do quilombola, devendo o seu conteúdo ser conjugado com a análise de outros elementos que eventualmente descaracterizem a condição de segurado especial da previdência social destes cidadãos.



6 A SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS DE GARANTIA DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS PARA A POPULAÇÃO QUILOMBOLA

As mudanças implementadas pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 2024 representam avanços importantes não somente para a comprovação da atividade rural da população quilombola, com impacto direto nas políticas públicas inclusivas, facilitando o acesso aos direitos previdenciários dessa população, mas também para a sustentabilidade do sistema de previdência brasileiro, uma vez que visam reduzir a judicialização dos benefícios e aumentar a eficiência do serviço prestado pelo INSS, ofertando uma redução do tempo de espera ao usuário final do serviço público.

A sustentabilidade nas políticas públicas voltadas à inclusão da população quilombola no âmbito previdenciário é um fator primordial para justificar a garantia da continuidade e eficiência dessas ações a longo prazo. A inclusão previdenciária de grupos etnicamente marginalizados e vulneráveis, como os quilombolas, depende de uma estrutura administrativa eficiente que enfoque na análise despida de caráter subjetivo, atentando-se aos elementos normativos de comprovação da atividade como segurado especial, através da certificação pelo INCRA que, em 2024, torna-se o órgão responsável por emitir a declaração de comprovação da atividade rural para os quilombolas. Esta nova estrutura de análise da condição de segurado especial em moldes diferenciados deve ser capaz de garantir o acesso simplificado aos benefícios, sem que seja necessário ao usuário recorrer frequentemente ao poder judiciário nos casos de indeferimentos, uma vez que o aumento do número de indeferimentos por parte do INSS gera, por consequência um aumento no volume de processos do Poder Judiciário e, posteriormente retorna para o INSS em um efeito cascata,



uma vez que a autarquia será responsável por implementar as decisões judiciais favoráveis aos segurados, fato este que faz a administração pública como um todo absorver mais e mais demandas que poderiam ser solucionadas na análise administrativa inicial. Por este motivo, a Instrução Normativa 170/2024 tem um caráter sustentável, pois trará a redução de custos para a administração pública e diminuição de demandas, analisando-se conjuntamente os processos protocolados perante o INSS, Junta de Recursos da Previdência Social (JRPS), e Poder Judiciário.

Historicamente, a comprovação da atividade rural para trabalhadores enquadrados como segurados especiais sempre foi um desafio, gerando uma alta demanda judicial e com os povos quilombolas não era diferente. Muitos desses casos acabam chegando ao Poder Judiciário devido à dificuldade de acesso a documentos comprobatórios, a interpretação rígida da legislação, que foca essencialmente na prova documental em detrimento de outras formas de comprovação da atividade. Esse cenário não só sobrecarrega o sistema judiciário, como gera custos significativos para o INSS, que é obrigado a arcar com correção monetária, juros e honorários de sucumbência em processos indeferidos que posteriormente tem o resultado final modificado, gerando a concessão dos benefícios através de decisão judicial.

Com a Instrução Normativa 170, e com o novo mecanismo de comprovação para os quilombolas, que agora podem utilizar a Declaração de Exercício de Atividade Rural - Quilombola, emitida pelo INCRA, como instrumento principal para validar seu tempo de trabalho rural, haverá uma simplificação considerável do processo e diminuição da necessidade de judicialização, já que o INSS agora dispõe de uma ferramenta oficial, robusta e válida para a comprovação, atendo-se



somente aos aspectos formais da declaração emitida pelo INCRA e à existência ou não de elementos descaracterizadores da condição de segurado especial do requerente quilombola.

A redução da judicialização tem um impacto financeiro direto para o INSS, pois cada processo judicial envolvendo benefícios negados implica em custos adicionais com Juros e correção monetária, uma vez que, quando o ente público é condenado judicialmente, ele é obrigado a pagar ao beneficiário a diferença entre o que seria devido no momento da solicitação inicial e o momento do pagamento efetivo, acrescido de juros e correção monetária, além dos honorários de sucumbência ao advogado da parte vencedora, a depender do processo, o que aumenta o custo de cada ação para a estrutura do serviço público como um todo (Poder Executivo e Poder Judiciário). Portanto, com a diminuição das ações judiciais decorrente da simplificação da comprovação da atividade rural dos quilombolas, o INSS economizará significativamente em ambas as frentes, o que contribuirá para a sustentabilidade financeira da política de inclusão previdenciária. Isso significa que mais recursos podem ser direcionados para o pagamento direto de benefícios, melhorando a eficiência da gestão pública.

Outro ponto importante é que a redução da judicialização não beneficia apenas o INSS financeiramente, mas também melhora diretamente o serviço prestado ao quilombola, que é o usuário final. Antes das mudanças trazidas pela Instrução Normativa 170, muitos quilombolas enfrentavam longos períodos de espera devido a litígios judiciais, o que atrasava significativamente o recebimento dos benefícios a que tinham direito. Agora, com um processo administrativo menos burocratizado, o tempo de espera para a concessão dos benefícios é



reduzido, gerando mais agilidade e dignidade ao atendimento dessa população.

Além disso, a utilização da Declaração de Exercício de Atividade Rural - Quilombola promove uma forma de reconhecimento oficial da atividade rural desenvolvida pelos quilombolas, fortalecendo a identidade dessas comunidades e garantindo que seus direitos sejam assegurados de forma mais rápida e efetiva. Isso contribui para a melhora no relacionamento entre o INSS e os beneficiários, promovendo uma maior confiança nas instituições públicas e os cidadãos/usuários. A desjudicialização e a melhora no atendimento também contribuem para a sustentabilidade econômica do próprio regime de previdência social. Quando o sistema funciona de forma mais eficiente e ágil, os recursos públicos são aplicados de maneira mais inteligente, evitando desperdícios com processos judiciais demorados e custos adicionais desnecessários. Esse ciclo virtuoso fortalece o sistema previdenciário e permite que mais pessoas sejam atendidas, sem comprometer a sustentabilidade financeira a longo prazo. Ademais, ao garantir que os quilombolas tenham acesso a seus direitos previdenciários sem a necessidade de recorrer ao sistema judiciário, o Estado brasileiro também está promovendo a inclusão social e econômica dessas comunidades, um objetivo essencial das políticas públicas voltadas para grupos historicamente marginalizados. Deste modo, a Instrução Normativa 170/2024 não só cumpre um papel fundamental no desenvolvimento de uma gestão pública mais eficiente, mas também na promoção de uma política previdenciária mais justa, equânime e sustentável.



7 O PAPEL DA EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS

A educação previdenciária é um fator determinante para que as mudanças na comprovação da atividade rural dos quilombolas representem de fato uma inclusão destes usuários no sistema de previdência público brasileiro sem a necessidade de envio do processo ao Poder Judiciário, mas sobretudo, para que os mesmos se tornem protagonistas de seus próprios requerimentos, sem dependerem da intervenção de terceiros, justamente por não possuírem o conhecimento técnico acerca dos documentos necessários para o requerimento de benefícios, bem como o preenchimento da autodeclaração do segurado especial, que é um elemento obrigatório para a concessão de aposentadorias dos segurados especiais não indígenas.

A transformação desta realidade que permeia a vida laboral do trabalhador rural quilombola, perpassa por uma inclusão não só normativa, mas também educativa e tecnológica, diante da realidade do requerimento eletrônico dos processos administrativos previdenciários. Uma ação conjunta e permanente entre os diversos entes do poder público como Municípios, Estados e o poder público Federal, por meio de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o INSS, além de entes privados a exemplo dos sindicatos rurais, associações de quilombolas, dentre outras. Esta atuação conjunta, a longo prazo levará ao esclarecimento e conscientização da população rural a respeito da importância de se formalizar documentos ao longo de sua vida laboral no campo, bem como os requisitos necessários para os benefícios e como enviar corretamente os documentos indispensáveis ao reconhecimento do direito. A educação previdenciária nas escolas, nos sindicatos, associações e, sobretudo nas comunidades rurais pode ser



citada como exemplo desta ação. Educação esta que precisa ser uma política pública constante e não apenas de forma isolada e sem periodicidade.

Deste modo, a educação previdenciária é imprescindível para que a Instrução Normativa INSS/PRES nº 170/2024 alcance seus objetivos inclusão previdenciária, uma vez que esta inclusão não pode se limitar ao aspecto normativo. O grande desafio reside em garantir que todos os segurados especiais quilombolas, independentemente de suas condições socioeconômicas ou geográficas, possam compreender e usufruir plenamente das mudanças trazidas por essa instrução normativa, tornando-se sujeitos ativos e capacitados dos seus próprios requerimentos de benefícios previdenciários, sem a necessidade da intervenção remunerada de terceiros. A criação de políticas públicas voltadas à disseminação do conhecimento e à inclusão digital são essenciais, em um mundo globalizado e adaptado às novas formas de processo eletrônico, para se alcançar uma previdência mais justa e acessível e deve ser adotada em conjunto com as demais políticas inclusivas. Só assim teremos um sistema de previdência mais justo para os povos quilombolas, alinhado às diretrizes da ODS 16 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas), a qual objetiva “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que as políticas públicas inclusivas voltadas aos grupos étnicos vulneráveis no Brasil, como os indígenas e quilombolas têm sido desenvolvidas a passos lentos, intensificando-se



após a Constituição Federal de 1988, sobretudo nos governos de caráter mais social de centro esquerda. No entanto, no caso dos quilombolas, especificamente, observa-se que as políticas públicas afirmativas em âmbito previdenciário se deram ainda de forma mais tardia, com grandes mudanças apenas no ano de 2024, mudanças estas motivadas por uma política de governo mais preocupada com as questões sociais e com as ações afirmativas para os grupos vulneráveis. A implementação da Instrução Normativa INSS/PRES nº 170 de 2024 por parte do INSS representa muito bem esta transformação no olhar do Estado para com a inclusão previdenciária da população quilombola, uma vez que trouxe avanços significativos, corrigindo parte das injustiças históricas vivenciadas por essas comunidades, no que diz respeito à comprovação da atividade rural para a obtenção de benefícios previdenciários. A principal mudança introduzida pela normativa, que foi a implementação da Declaração de Exercício de Atividade Rural - Quilombola, declaração esta emitida pelo INCRA e utilizada para ratificar a autodeclaração do segurado especial quilombola, facilitará a comprovação da condição de segurado especial para este segmento da população, que tem um modo de trabalho diferenciado, com a vida simples e campesina de áreas remotas, sem muito acesso à informação e sobre a necessidade de produzir/guardar provas de atividade rural ao longo de sua vida laboral. A implementação da referida declaração poderá reduzir as barreiras burocráticas e a necessidade de judicialização, se concretizando a longo prazo como uma política pública inclusiva que, se bem implementada, com os instrumentos corretos, tornará a administração pública mais eficiente, uma vez que a União economizará com o pagamento de juros, correção monetária e honorários advocatícios na esfera judicial, e com a consequente redução da fila desta tipologia de processos judicializados contra o INSS.



Tal medida representará um passo crucial em direção a uma previdência social mais inclusiva e equitativa, proporcionando mais inclusão e acesso aos benefícios previdenciários responsáveis por assistir o trabalhador rural nos momentos de maior vulnerabilidade que são os riscos sociais (morte, velhice, gravidez, doença) e reforçando o compromisso do Estado brasileiro com a justiça social, atendendo-se assim, às diretrizes da ODS 16 no Brasil, que tem como premissa “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”.

Entretanto, a efetividade dessas mudanças *in loco*, junto às comunidades remanescentes de quilombos não depende apenas de uma alteração normativa, mas de todo um processo de disseminação do conhecimento previdenciário, de modo a tornar os cidadãos quilombolas sujeitos conscientes de seus direitos junto à previdência social e conhecedores da forma de protocolização de seus requerimentos de benefícios sem que dependam de terceiros para tanto. A disseminação do conhecimento previdenciário entre as comunidades quilombolas é crucial e deve ser uma política pública gradual e permanente, pois a falta de familiaridade com as novas regras e a escassa educação previdenciária em áreas rurais isoladas e remotas podem ser obstáculos ao pleno usufruto desses direitos, sobretudo devido à falta de informação e familiaridade com as tecnologias que envolvem os requerimentos de benefícios atualmente. Dessa forma, a criação de políticas públicas complementares, focadas na educação previdenciária e na capacitação digital, se mostra essencial para que os quilombolas possam compreender e utilizar as ferramentas disponíveis pela previdência social. Esta política pública complementar de educação previdenciária deve ser adotada através da parceria entre o



Governo Federal, instrumentalizando-se através dos ministérios, autarquias como o INSS e INCRA e também da parceria entre os governos estaduais e municipais, pois estes últimos inclusive têm uma maior proximidade com as comunidades locais. Ademais, também será necessário disseminar tal conhecimento e atualização da legislação entre os servidores do INSS e do INCRA, visando implementar todas as alterações normativas e reduzir a judicialização, reconhecendo os direitos previdenciários dos quilombolas de forma administrativa.

Por fim, conclui-se que, embora as mudanças normativas supramencionadas representem um avanço significativo e correção de anos de desigualdade, ainda há desafios a serem enfrentados para garantir que as comunidades quilombolas tenham pleno acesso a seus direitos previdenciários. O fortalecimento da educação previdenciária e a inclusão digital devem ser pilares dessas políticas públicas, assegurando que o conhecimento sobre o funcionamento da previdência social e seus benefícios chegue a todas as regiões e comunidades quilombolas. Assim, será possível alcançar uma previdência verdadeiramente justa, acessível, promovendo não apenas a equidade, mas também a dignidade da pessoa humana, insculpida em nossa Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Instrução Normativa INSS/PRES nº 170, de 04 de julho de 2024.** Dispõe sobre a comprovação da atividade rural para segurados especiais quilombolas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul. 1991.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 149**. A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rurícola, para efeito de obtenção do benefício previdenciário. Disponível em: http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 13 de set. de 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 06**. A certidão de casamento ou outro documento idôneo que evidencie a condição de trabalhador rural do cônjuge constitui início razoável de prova material da atividade rurícola. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>. 13 de set. de 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 34**. Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>. Acesso em: 13 de set. de 2024.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16. ed. rev. e ampl.— São Paulo: LTr, 2017.

EDUARDO. Ítalo Romano. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FERREIRA, Paula. A inclusão previdenciária da população quilombola: avanços e desafios. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 231-247, jul./set. 2022.

GARCIA, Silvio Marques. **A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque constitucional**: efetivação por meio da atividade judicial. 2013. 318 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2013.

INCRA. Declaração de Exercício de Atividade Rural - Quilombola. **Portal do INCRA, 2024**. Disponível em: https://www.incra.gov.br/declaracao_quilombola. Acesso em: 04 out. 2024.



KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 11. ed. Salvador. Juspodvm, 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

OLIVEIRA NETO, Isaias Cantidiano de. **Os sindicatos dos trabalhadores rurais e suas atribuições**. ConteudoJuridico, Brasilia-DF: 15 jul. 2015.

Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54002&seo=1>.

Acesso em: 13 de set. de 2024.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 3. ed. de acordo com a Lei n. 12.618/2012 – São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, João Carlos. Políticas públicas inclusivas e o acesso dos quilombolas à Previdência Social. **Revista de Direito Social**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 101-120, mar./abr. 2021.

