

---

## A literatura sobre judicialização de políticas públicas e o caso da judicialização da previdência rural

Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Doutora em direito econômico pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Grupo Direito & Políticas Públicas na mesma instituição. Juíza Federal vinculada ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. E-mail: clara.mota@trf1.jus.br

---

### Resumo

O presente artigo busca relacionar a agenda de pesquisa sobre judicialização de políticas públicas e as características da judicialização da previdência rural. A partir da premissa de que a judicialização é uma experiência sem uma conotação valorativa *a priori*, comparo a propensão brasileira à litigância individual com o contexto de judicialização na América Latina. A experiência brasileira tanto de constitucionalização da política previdenciária quanto de criação de juizados especiais é indutora da multiplicação de litígios. A conclusão é a de que a judicialização da previdência rural se amolda apenas parcialmente ao que seria um possível “modelo brasileiro” de litigância em matéria de direitos socioeconômicos. Ainda que seja marcada por processos individuais, ela atinge segurados pobres e residentes em cidades do interior do país. Por isso, não lhe caem bem críticas formuladas a respeito, por exemplo, dos litígios em matéria de saúde quanto à apropriação dos recursos da justiça por indivíduos privilegiados e as condenações elevadas. Firmo, assim, como características da judicialização da previdência rural as suas singulares manifestações no campo do acesso à justiça, a possibilidade de conciliação e oralidade do procedimento e o valor baixo das condenações, elementos que deslocam a política pública da administração pública para o Poder Judiciário.

### Palavras-chave

Judicialização; Políticas Públicas; Previdência Rural; Litigância; Direitos Socioeconômicos.

## *The literature on public policies judicialization and the rural social security judicialization case*

### Abstract

The following article attempts to connect the research agenda on public policies judicialization and the rural social security judicialization features. Based on a premise that the judicialization is an experience without a valuative connotation a priori, I compare the Brazilian individual litigation susceptibility and the Latin American judicialization

environment. The Brazilian constitutional process over social security and the “Juizados Especiais” (Small Claims Courts) are causes of massive disputes. The conclusion rests on the rural social security judicialization partial fit into a possible “Brazilian litigation model” over socioeconomic rights. Even though it is marked by individual cases, this type of judicialization affects overtly poor pensioners and who dwells on inland areas. Therefore, it is unable to transplant critics formulated after health litigation, such as misappropriation of public resources by privileged individuals and high damages. I set as rural social security judicialization its access to justice unique manifestations, the possibility of conciliation and the oral procedure and the low damages, all elements that can transfer the public policy from the public administration duties and place into de Judiciary Branch.

### **Keywords**

Judicialization; Public Policies; Rural Social Security; Litigation; Socioeconomic Rights.

### **Sumário**

1. Introdução; 2. Judicialização de direitos socioeconômicos na América Latina: pressões por austeridade e modelos de resposta judicial; 3. Constitucionalização e abertura da via judicial; 4. Características da judicialização da previdência rural; 5. Palavras finais; Referências

## **1. Introdução**

O presente artigo busca relacionar a agenda de pesquisa sobre judicialização de políticas públicas e as características da pouco estudada judicialização da previdência rural. A tarefa embute o desafio de compor o mosaico de uma literatura complexa e nuançada que assume uma feição oscilante entre otimista e pessimista no que toca aos resultados do controle judicial.

De início, firmando a premissa de que a judicialização é uma experiência sem uma conotação valorativa a priori, comparo a propensão brasileira à litigância individual com a vivência mais ampla de judicialização na América Latina. Os países do continente, por apresentarem tradições e contextos econômicos parecidos, são referenciais válidos em matéria de experimentalismo judicial em direitos socioeconômicos (TAYLOR; KAPISZEWSKI, 2008; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2015), embora, na prática, os instrumentos adotados pelas Cortes e os impactos dos processos tenham variações relevantes. Faço a distinção aqui de que a experiência brasileira tanto de constitucionalização da política previdenciária quanto de criação de juizados especiais, cujo rito não tem abertura a mecanismos que imponham uma mudança de postura às agências governamentais (INATOMI, 2009), acaba por ser indutora da multiplicação de litígios.

A conclusão é a de que a judicialização da previdência rural se amolda apenas parcialmente ao que seria um possível “modelo brasileiro” de litigância em matéria de direitos socioeconômicos. Ainda que seja marcada por processos individuais, ela atinge segurados pobres e residentes em cidades do interior do país. Por conta disso, não lhe caem bem a maior parte das críticas formuladas a respeito, por exemplo, dos litígios em matéria de saúde quanto à apropriação dos recursos da

justiça por indivíduos privilegiados e as condenações elevadas. Firmo, assim, como características da judicialização da previdência rural as suas singulares manifestações no campo do acesso à justiça, a possibilidade de conciliação e oralidade do procedimento e o valor baixo das condenações, elemento capaz de tornar indolor e invisível para a prática diária da administração pública esse contínuo deslocamento da implementação das prestações para a seara do Poder Judiciário.

## 2. Judicialização de direitos socioeconômicos na América Latina: pressões por austeridade e modelos de resposta judicial

A cultura jurídica latino-americana, marcadamente formalista, ao se ver confrontada com novas constituições e pressões econômicas das mais variadas, acabou por construir uma jurisprudência profícua em matéria de direitos socioeconômicos e, por consequência, das políticas públicas que os implementam (COUSO, 2010). Essas pretensões de transformação da realidade social chegaram a ser pensadas como um novo paradigma de “constitucionalismo transformativo” (BOGDANDY et al., 2017; HAILBRONNER, 2017; KLARE, 1998; LANGA, 2006) ou uma jurisprudência de “participação empoderada” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2015), pois, como anota Gargarella (2011, p. 237), a conexão estreita entre direitos socioeconômicos e participação política abriria um leque de exigências procedimentais e deliberativas singulares para se equacionar esse tipo de demanda.<sup>1</sup>

Algumas tensões de fundo impulsionaram essa criatividade da prática de judicialização. As constituições latino-americanas patrocinaam a convivência entre leques avantajados de direitos sociais e governos com agendas econômicas de austeridade (COUSO, 2008, p. 61; KAPISZEWSKI, 2012). Desse arranjo espinhoso entre uma formulação de políticas com alinhamento ao sistema financeiro hegemônico e aspirações de transformação social é que nasceram movimentos voltados à litigância dos direitos sociais que não estavam conseguindo ser atendidos pelos canais usuais de representação.

A agenda econômica ortodoxa surgiu no continente como uma tentativa de estabilizar politicamente países em transição de regimes autoritários e imersos em múltiplas crises (PARRA-VERA, 2016). Assim é que as demandas por redistribuição se revestiram de termos argumentativos jurídicos (COUSO, 2006; HUNEEUS et al., 2010), num ambiente complexo, marcado pelo *background* híbrido entre *common law* e *civil law* (GIMÉNEZ, 2015) e por judiciários elitistas e

---

<sup>1</sup> Fernando Acunha (2017) sustenta que o constitucionalismo latino-americano teria fatores perenes e instáveis. De um lado, haveria continuísmo na concentração excludente de poderes e predominância do Poder Executivo; de outro, novas constituições andinas estariam prevendo novos direitos e relações marcadas por plurinacionalidade e interculturalidade, opostos à mentalidade que daria suporte às formas constitucionais tributárias da tradição liberal ocidental.

conservadores, formados por uma matriz excessivamente teórica e homogênea (PRILLAMAN, 2000).

A judicialização se tornou exponencial, então, por razões ligadas à persistência histórica de desigualdades materiais; à ideia de que a ação das Cortes poderia impulsionar transformações sociais que o sistema político tinha falhado em prover; e à institucionalização de direitos num contexto econômico desfavorável à sua implementação. Se no Leste Europeu os tribunais cumpriram a tarefa de desmontar a estrutura do Estado após o período socialista, na América Latina, o caminho teria sido o de forçar os governos a observarem as suas obrigações sociais (COUSO, 2006), ainda que aos pequenos empurrões (*nudge judgements*), como defende Rodríguez-Garavito (2009).

A judicialização tende, portanto, a irromper fortemente em cenários nos quais há contradição estrutural entre paradigmas econômicos privatizantes, redutores de gastos públicos, e constituições cujas ideologias são igualitárias e expansivas de direitos, a exemplo das cartas brasileira e sul-africana. A influência do formalismo no modo como os juízes se dirigiam às políticas públicas não derivou apenas de uma determinada atitude ou mentalidade em relação a como o direito deveria ser aplicado. Na América Latina, essa abordagem atrelou-se também a um modelo arquetípico de separação de poderes e democracia liberal (GARGARELLA, 2014). De forma paradoxal, os novos direitos socioeconômicos foram instituídos sem que houvesse grande alteração nas cláusulas de separação de poderes pensadas no século XVIII. Em outras palavras, sem um rearranjo do que Roberto Gargarella (2014) denomina de “sala de máquinas” das constituições. Mantida a compartimentação central de funções e mecanismos tradicionais de freios e contrapesos, a inovação no campo da efetivação dos direitos teve que se dar em camadas superficiais, através da criação de remédios mais agressivos ou dialógicos.

A aplicação e alcance dos novos direitos e remédios foram sendo compreendidos por meio da experiência prática, rompendo-se, a cada passo, bloqueios tendentes a confinar o Poder Judiciário na tarefa de aplicar a legislação a casos particulares, através de processos lógico-dedutivos. Esse novo ambiente normativo, que sob o ponto de vista cultural é mais judicializado, passou a ser chamado de um “novo constitucionalismo” (SHAPIRO; SWEET, 2002). Os atritos entre processos simultâneos de neoliberalismo e neoconstitucionalismo acabaram por levar à construção de uma judicialização latino-americana engenhosamente capaz de lidar com o que Parra-Vera (2016, p. 147) chamou de “vigorosa integração de direitos socioeconômicos nas leis e na constituição e o desmantelamento destes mesmos direitos pelos programas governamentais de ajuste e austeridade”.<sup>2</sup> Em nível regional, foram criadas técnicas estruturais de julgamento e de

---

<sup>2</sup> “Neoconstitucionalismo” ou “novo constitucionalismo” é uma expressão plural que é utilizada por alguns autores como mecanismo de descrição de características que marcam as mais novas constituições latino-

implementação de direitos, ou seja, medidas vanguardistas sob o ponto de vista metodológico (BRINKS; BLASS, 2018).

Olhando para a experiência colombiana, Rodríguez-Garavito (2017) resume que a novidade estaria na combinação entre uma forte afirmação de direitos, por meio de ordens judiciais relativamente contidas e dialogais, mas cujo cumprimento passou a ser monitorado de forma intensa, num modelo que seria de “participação empoderada” da sociedade civil através da judicialização de políticas públicas.<sup>3</sup>

Os litígios em matéria de políticas públicas, usualmente estruturais e policêntricos, ao invés de serem repelidos pelos judiciários, passaram a ser encampados e decididos por técnicas não-binárias de julgamento. Nessa moldura assumida pela litigância de interesse público, tais conflitos que envolviam múltiplas partes, agências e assuntos ganharam soluções judiciais de dimensão regulatória, definidoras de critérios gerais para os atores envolvidos na implementação das políticas questionadas. Os julgamentos não colocariam “fim” às questões tratadas, mas fariam com que se abrisse uma janela de cumprimento por meio de experimentação institucional, coordenação e diálogo (PARRA-VERA, 2016, p. 159).

A inovação não é insignificante. Apesar da aparência de generalizada expansão da lógica judicial (SHAPIRO; SWEET, 2002), nunca houve consenso acerca da possibilidade de que direitos socioeconômicos pudessem ser sindicáveis judicialmente nem quanto à roupagem procedimental que a prática deveria adotar.

Existem sistemas que enumeram tais direitos, mas consideram que eles não são exigíveis judicialmente, possuindo caráter declaratório. Nessa hipótese, o *enforcement* das previsões deveria ser buscado pela sociedade civil mobilizada perante outros poderes que não o Judiciário (TUSHNET, 2008). Outro formato possível é aquele que institui direitos com um perfil “fraco” (*weak substantive rights*), no qual, embora haja a previsão constitucional, concede-se aos legisladores uma margem extremamente larga de discricionariedade para a efetivação. Assim, as normas possuem um conteúdo a ser garantido, mas a atuação judicial tende a aplicá-lo numa dimensão mínima, em um núcleo dito “essencial”. Por fim, direitos a prestações positivas podem ter um cunho substantivamente forte (*strong substantive rights*), em um modo que Mark Tushnet (2008, p. 196) concebe como sendo aquele em que as Cortes, ao concluírem pela existência de

---

americanas, tais como “reconhecimento de multiculturalismo, diversidade e direitos para os habitantes nacionais e aumento de direitos de participação” (UPRIMNY, 2015); enquanto para outros simboliza uma mescla entre ativismo judicial e junção entre moral e direito (BARROSO, 2018).

<sup>3</sup> A prática colombiana de “ativismo dialógico” fez com que remédios estruturais surgissem para lidar com situações de massiva violação de direitos e prolongada falha das autoridades em cumprir as suas obrigações, o que passou a se denominar de “estado de coisas inconstitucional”, conforme julgamento do processo T-025.

uma violação de direitos, passam a provê-los integralmente, sem adotar uma postura de maior deferência às legislaturas.

“Fraqueza” ou “força” não são dimensões intrínsecas aos próprios direitos, derivadas necessariamente da sua redação constitucional. Acima de tudo, a prática de *enforcement* que se estabelece em relação a cada direito é que vai definir mais claramente o seu perfil. Por essa razão, a catalogação de Mark Tushnet consiste, em verdade, em uma observação de diferentes experiências jurisdicionais em relação a direitos como os de habitação ou saúde. Considerando que as Cortes podem assumir posições estratégicas e, via de regra, não querem proferir decisões sabidamente impossíveis de se cumprir, a variação das condições materiais de cada jurisdição e as possibilidades factíveis de resultado também são elementos capazes de moldar os julgamentos.

De tudo isso, fica claro que a simples enunciação de direitos socioeconômicos não significa a sua exigibilidade nem que tal realização tenha que ocorrer por meio de decisões judiciais. Efetivação é algo que envolve não só articulação normativa, como também a existência de remédios disponíveis e da força e credibilidade das instituições que podem aplicá-los (TUSHNET, 2008). A partir daí, o debate pode se tornar um tanto circular à moda norte-americana, em que há uma vinculação tal entre a noção de “direito” e a sua exigibilidade judicial que, não raro, ganha espaço uma reticência a que determinadas posições subjetivas sejam qualificadas como tal (KING, 2014; SABEL e SIMON, 2004; SUNSTEIN, 1996) e que ainda exista muito receio quanto à judicialização de prestações sociais. A exemplo do que se vê na América Latina, uma vinculação tal pode gerar a não existência de um maior pudor na enumeração de direitos e, num passo seguinte, o desafio passa a ser o de se afastar o cinismo em relação às constituições e o de se eliminar a pecha de que as normas jurídicas não são efetivamente exigíveis.<sup>4</sup>

Os contrastes econômicos e culturais fizeram com que a jurisprudência latino-americana não inovasse apenas no âmbito do cumprimento de ordens estruturais. Ela também internalizou como prática um repertório conceitual voltado a conjugar, ao mesmo tempo, a efetividade dos direitos e as constringências de recursos financeiros em geral.

Isso levou à incorporação regional de teorias como a de que haveria um “mínimo vital” a ser garantido aos cidadãos (BILCHITZ, 2008; MORALES, 2017; PIOVESAN, 2019) e, numa chave

---

<sup>4</sup> No âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Parra-Vera (2019) anota que foi longo o percurso até que fosse reconhecida a justiciabilidade de direitos socioeconômicos. Essa postura só foi levada a efeito no recente julgamento *Lagos Del Campo vs. Peru*, do ano de 2017, considerando-se como parâmetro o art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). O primeiro precedente da Corte foi sobre tema de direito previdenciário (*Cinco Pensionistas vs. Peru*). Nesse último processo, a Corte IDH considerou que não poderia ter sido reduzida a pensão recebida pelos funcionários públicos vítimas, sem prévio processo (violação do art. 25 da CADH). Porém, não foi considerado violado o art. 26, que trata do desenvolvimento de condições econômicas para a observância plena dos direitos sociais, e a Corte exigiu uma expressão coletiva da violação, o que foi percebido como uma orientação demasiado restritiva (MELISH, 2006).

distinta, a de que haveria uma “reserva do possível”, ou seja, um limite segundo o qual o pedido do indivíduo em face do Estado deve guardar uma medida tal de razão que considere os recursos públicos existentes (SARLET; FIGUEIREDO, 2007, p.3).<sup>5</sup> O Supremo Tribunal Federal brasileiro, por exemplo, entrelaçou as duas perspectivas acentuando que a “reserva do possível” não deveria ser uma barreira aos direitos socioeconômicos no limite de que sempre seja garantido o “mínimo”.<sup>6</sup>

A noção de que os direitos socioeconômicos não precisam ser garantidos numa extensão ilimitada ou inegociável, conquanto se manifeste nesse experimentalismo dos tribunais da região, fazendo com que juízes articulem o discurso sobre direitos num modo que não seja antiteticamente deontológico ou consequencial (PARRA-VERA, 2016), é tributária desse debate econômico maior sobre implementação de direitos e finitude de recursos.

Trabalhos como os de Bobbit e Calabresi (1978), Holmes e Sunstein (1999), Gustavo Amaral (2001) e Flávio Galdino (2005), partem da premissa de que os direitos implicam custos para a sua efetivação e que a dimensão econômica deve ser constitutiva das soluções encontradas pela adjudicação. Assim, num cenário de recursos escassos, entram em cena difíceis escolhas alocativas. Enquanto alguns desses estudos assumem uma dimensão consequencialista, na linha de Holmes e Sunstein (1999), quando resumem que “nada que custa dinheiro pode ser absoluto” e põem inclusive os direitos tidos como negativos ou liberais no dilema orçamentário, outros projetam que os custos devem ser uma variável internalizada nos direitos e não um óbice externo que os conforma (GLOBEKNER, 2017). Por um outro ângulo, Ferraz (2019, p. 9) combate a visão de que a abertura judicial não encontra limites verticais, equivalendo a um “direito a tudo”.

No cenário latino-americano, o quantitativo de demandas individuais é ainda uma caixa de ressonância de crises econômicas e planos governamentais problemáticos (PARRA-VERA, 2016).<sup>7</sup> Tal circunstância se observa tanto no Brasil quanto em países vizinhos. Pablo Rueda (2010, p. 26) anota que a Colômbia, paulatinamente, alterou a sua jurisprudência em relação ao conceito de “mínimo vital”. A expressão ganhou novo sentido, numa perspectiva *bottom-up*, pois os tribunais

---

<sup>5</sup> O conceito de “reserva do possível” foi primeiro enunciado pelo Tribunal Constitucional Alemão, em 1972, no caso “*Numerus Clausus I*”. De acordo com Sarlet (2018), em caso relativo ao direito a vagas da universidade pública, a Corte daquele país levantou a barreira das condições financeiras e orçamentárias, garantindo apenas a chance de participação do processo seletivo em igualdade de condições. Este texto não se aprofundará nas concepções sobre o tema. Ingo W. Sarlet e Mariana Figueiredo (2011) definem “reserva do possível” como “o entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade”. Piovesan (2019) lembra que a noção de *minimum core obligation* é fomentada pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (ECOSOC) das Nações Unidas.

<sup>6</sup> Cf. voto do Ministro Celso de Mello na ADPF nº. 45, julgamento de 29 de abril de 2004.

<sup>7</sup> A pesquisa CNJ/Insper (2020) sobre a judicialização de benefícios previdenciários deixa clara a correlação. O relatório aponta que “a intensidade e o perfil da judicialização da previdência estão relacionados às condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho”. Nota-se ainda nos achados que benefícios solicitados por indivíduos desempregados sofrem taxa maior de negativa por parte da administração.

inferiores ressignificaram o termo tal qual anteriormente articulado pela Corte Constitucional Colombiana (CCC). Segundo o autor, a partir de 1999, observou-se a ida das famílias de classe média à justiça, pois a Corte Constitucional daquele país interveio nos planos econômicos governamentais. Tal postura não deferente gerou uma explosão de processos judiciais, levando ao deslocamento de recursos de políticas públicas para os estratos mais ricos da população em detrimento daqueles mais agudamente vulneráveis. Por essa leitura, a ocupação massiva das Cortes pelas classes médias, em países em desenvolvimento, geraria uma regressividade semelhante à que Ferraz (2011), Silva e Terrazas (2008) e outros pesquisadores consideram ter havido no Brasil no que se refere ao direito à saúde.<sup>8</sup>

Portanto, ainda que a experiência latino-americana tenha sido inovadora em termos de litígios policêntricos e na criação de canais de diálogo interinstitucional, isso não ocorreu em todas as manifestações da judicialização, a exemplo dos juzgados brasileiros, e se deu em paralelo à assunção de uma lógica privatista em uma fração relevante dessa litigância.<sup>9,10</sup> Diante de Cortes, não raro, refratárias em ingressar nos mecanismos de formulação das políticas que as tornariam tão judicializadas, a exagerada dose do remédio começou a causar males tão graves quanto os da própria doença (SIEDER et al., 2005; PARRA-VERA, 2016). Curiosamente, a região que fortaleceu as suas Cortes, por recear haver uma timidez diante de governos e presidentes autoritários, viu as suas preocupações caminharem em direção ao problema da emergência de tribunais cujos poderes contramajoritários começaram a ser exercidos num ambiente de baixa *accountability*.

O perigo de uma litigância pulverizada, derivada de atomismo social, anti-sindicalismo e de uma equidade vista sob um prisma excessivamente formal (HIRSCHL, 2004), ganha expressão e contornos próprios no Brasil. Aqui, a judicialização assumiu características em que:

---

<sup>8</sup> David Trubek (1978) anota que inclusive os programas de *welfare* na América Latina tendem a manter um nível maior de estratificação social, de forma que a expansão de redes de distribuição geralmente colide com os interesses das próprias agências governamentais. Ao final dessa cadeia, os grupos pobres afetados também encontrariam dificuldade para encontrar assistência jurídica e veicular as suas pretensões.

<sup>9</sup> Vânia Sierra (2014) explica que “num contexto de crise estrutural do capitalismo, o Estado se retrai e desmonopoliza a ‘questão social’. A judicialização, segundo esta abordagem, expressa a anomia das sociedades contemporâneas, resultante do movimento progressivo de privatização das normas, de precarização do trabalho e de retração dos serviços do Estado”. Assim, ela adere à crítica de que “tradicionalmente, o Poder Judiciário é percebido como poder coercitivo, burocrático, cujo funcionamento serve à fragmentação da classe trabalhadora, visto que atende caso a caso e, em nome da suposta igualdade de condição diante da lei, julga sem considerar as desigualdades sociais”.

<sup>10</sup> Marcos Paulo Veríssimo (2006), através de um ângulo de análise mais amplo, defende que o modelo de judicialização fundado em “trocas e punições” decorre das tradições racionalista, liberal e individualista que cunham o nosso sistema jurídico.

- i) os processos são individuais (LOPES, 2006), embora não sejam necessariamente desafiadores de estruturas políticas e de poder (FERRAZ, 2019; YAMIN, 2011, p. 358);<sup>11</sup>
- ii) o sistema recursal é fragmentário e sem vinculação de precedentes, mantendo, a despeito de reformas, o perfil tradicional do sistema de *civil law*;
- iii) o acesso à justiça não tem barreiras temáticas;
- iv) há elevada concessão de gratuidade e acesso dos litigantes através de juizados de pequenas causas constitucionalmente previstos (TENENBLAT, 2010);
- v) por fim, em especial no que tange aos processos previdenciários, não há uma litigância estrutural com impacto orçamentário sentido de modo unitário, favorecendo-se processos de acomodação e endogenização da judicialização.

Segundo análise de Daniel Brinks e Varun Gauri (2012), essa prática de judicialização individual de prestações sociais não é um padrão comum em todos os países. Ela tende a atingir de modo mais acentuado aqueles que possuem renda média, a exemplo da Colômbia e da África do Sul, justamente pelo fato de neles se encontrarem atores com capacidade econômica mínima para patrocinar a litigância (RODRÍGUEZ-GARAVITO; RODRÍGUEZ-FRANCO, 2015). Assim, os elevados índices brasileiros de desigualdade tornam particularmente importante o debate sobre quem movimenta o Poder Judiciário e se, a partir de decisões judiciais, ocorrem processos de elitização e seletividade no direcionamento dos recursos das políticas públicas.

O “modelo brasileiro” de judicialização de políticas públicas<sup>12</sup>, tal qual radiografado por uma parcela dos estudos que tratam do direito à saúde, seria caracterizado por litígios individuais, movidos por cidadãos privilegiados e residentes em zonas urbanas dos estados mais ricos, os quais, ao fazerem uso de advogados e obterem resultados quase sempre favoráveis, distorceriam os resultados da política pública afetada (FERRAZ, 2019).<sup>13</sup>

De acordo com tais pesquisas empíricas, o Poder Judiciário brasileiro não tem sido redentor das falhas e omissões dos demais poderes no campo de direitos sociais (SILVA; TERRAZAS, 2008). Tais estudos apresentam dados no sentido de que os juízes não teriam percepção coletiva da política de saúde e dariam espaço para a litigância mobilizada primordialmente por quem faz uso

---

<sup>11</sup> Alicia Yamin cita Octávio Ferraz (2009) para fazer a análise de que o alto índice de provimento de demandas de saúde pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro não significa que essa seria uma corte progressista. Este mesmo tribunal teria sido conservador nos casos de distribuição de terras, por exemplo.

<sup>12</sup> A expressão “modelo brasileiro” de judicialização de políticas públicas é extraída da obra de Octávio Luiz Motta Ferraz acerca da judicialização da saúde. A tentativa de construção de um padrão ou modelo funciona bem, nesse caso, como referência na qual podem ser aglutinadas críticas que são, entretanto, compartilhadas e desenvolvidas por uma larga gama de autoras e autores constantes das referências desta tese.

<sup>13</sup> O Brasil possui ampla agenda de pesquisa em relação à judicialização da saúde. Ver, dentre muitos outros, Ferraz (2009); Vasconcelos (2015); Silva e Terrazas (2008); Bucci (2017); Wang (2009, 2013 e 2018); Noronha e Oliveira (2011); Sant’Ana (2018); Santos (2017).

de advogados e médicos privados. Em igual sentido, Octávio Ferraz (2009) pondera que o “modelo brasileiro” desconsidera a finitude dos recursos, favorecendo classes médias e altas.

Oliveira e Noronha (2011), Wang (2009) e Sant’Ana (2017) colocam ênfase em diferentes ângulos que não esse da iniquidade de acesso, de modo a mover um pouco a sombra negativa que paira sobre a judicialização. Ramiro Sant’Ana (2017, p. 329) considera que análises excessivamente centradas no direito à assistência farmacêutica são ilustrativas mais do estreitamento das preocupações acadêmicas do que das reais necessidades dos usuários do Sistema Único de Saúde. Dessa forma, em um universo em que haveria a contingência da limitação de gastos públicos (EC nº. 95/2016), a utilização de grande parcela de recursos para financiar planos de saúde e diversos outros problemas, não seria o montante destacado para cumprimento de ordens judiciais a real causa de resultados sistêmicos regressivos. Por sua vez, a conclusão de Oliveira e Noronha (2011) é a de que a construção de parâmetros de julgamento que incorporem as variáveis macro da política pública, inclusive a escassez de recursos, é um horizonte que, conquanto distante, está sendo perseguido.

O debate sobre se os recursos dos pobres acabam sendo apropriados por estratos privilegiados através da judicialização, tão caro aos estudos sobre acesso à justiça, não tem uma conclusão taxativa no campo do direito à saúde. Biehl et al. (2012), Reis (2015), Sant’Ana (2017) problematizam as evidências de que os pobres não têm acesso aos litígios em matéria de saúde e advogam pelo aperfeiçoamento da judicialização. Reis (2015, p. 2117) sintetiza que, em vez de se partir para um esvaziamento da normatividade dos direitos sociais, o caminho seria de melhoria dos “critérios de interpretação, das estruturas institucionais e dos mecanismos processuais aplicáveis”.

Além da dimensão econômica impulsionadora dos litígios, a polêmica sobre os motivos que geram a alta procura pelo Poder Judiciário brasileiro aparece ainda associada à existência de um desenho constitucional que seria especialmente convidativo à litigância (KAPISZEWSKI, 2012; TAYLOR, 2004; ARANTES, 2006).

### 3. Constitucionalização e abertura da via judicial

Os estudos sobre o movimento brasileiro de crescente judicialização referem que, a partir de 1988, uma Constituição de índole compromissária teria permitido a convivência próxima entre interesses conflitantes, internalizando muitas normas sobre *policies* “em estado puro” que não encontraram caminho fácil dentro do sistema político-representativo para se implementar (BARBOSA; VIEIRA,

2018; ARANTES; COUTO, 2006; VIANNA, 1999; LOPES, 2006).<sup>14</sup> Werneck Vianna (1999) considera que o nosso recrudescimento do fluxo de processos judiciais advém desse fato de o programa social constitucionalizado não possuir arranjos institucionais, burocracia e orçamento para se fazer valer. Ele expõe que, naquele novo contexto, coube à justiça a assunção do papel de um verdadeiro “muro das lamentações”. O muro já nasceu sólido, diga-se de passagem. A Assembleia Constituinte de 1987 patrocinou o fortalecimento institucional do Poder Judiciário e a incorporação ao texto de propostas de centro-esquerda voltadas à ampliação de direitos dos cidadãos (KOERNER; FREITAS, 2013; GOMES, 2006), aumentando simultaneamente as garantias corporativas e as competências e temas justiciáveis.

O rol de direitos sociais previstos em 1988 se materializou através de diferentes linguagens ao longo do documento. Algumas cláusulas foram postas em termos abertos e principiológicos, ao passo em que outras se consolidaram como regras, normas detentoras de *enforcement* mais direto, ou seja, de um atributo capaz de fazer com que os juízes as garantissem de plano, para utilizar a explicação de Octávio Ferraz (2017).<sup>15</sup> Não só a constitucionalização da política, mas também o modo como ela se materializa no documento, é um elemento que gera impactos em relação à maior ou menor abertura do canal de judicialização.<sup>16</sup>

Num fluxo de comunicação entre condicionantes institucionais e catalisadores culturais, a *juridicização* usualmente precede a *judicialização* (VERONESE, 2008). Vanessa Oliveira (2019), a partir da obra de Gauri e Brinks (2008), fornece um esquema elucidativo acerca das etapas do ciclo de judicialização das políticas públicas. A autora aponta que a “mobilização legal” é o primeiro

---

<sup>14</sup> Ana Laura Barbosa e Oscar Vilhena Vieira (2018) detalham que, embora seja “compromissária” e acolha interesses de bases tendencialmente corporativas e antagônicas, a Constituição de 1988 retirou, em grande medida, a regência dos conflitos das classes políticas, levando à judicialização. De acordo com os autores, “a falta de confiança da sociedade na classe política - e da classe política em si mesma - favoreceu uma busca generalizada pela maximização dos interesses próprios, entrincheirando-os na Constituição. Prevaleceu uma estratégia de garantias no curto prazo, em detrimento da adoção de uma Constituição mais procedimental, que transferiria ao sistema político e às futuras gerações o poder de conformar gradualmente a vida política, econômica e social brasileira”.

<sup>15</sup> A constitucionalização de uma norma como “regra”, segundo a filosofia do direito, é uma marca que confere atributos específicos. Jane Reis (2018) defende a ideia de que há uma distinção forte entre regras e princípios, de cunho lógico e qualitativo. Assim, a diferença residiria no fato de que as regras são concebidas como normas aplicáveis à moda “tudo ou nada” (DWORKIN, 1977) e os princípios como standards ou normas que podem “ser cumpridas ou não”.

<sup>16</sup> Um exemplo das diferentes linguagens assumidas pelos direitos e dos efeitos daí decorrentes consta em estudo feito por Lanse Minkler e Nishith Prakash (2015). Ao analisar a performance de constituições de 201 países em relação à redução da pobreza, a conclusão delas é a de que: “os direitos socioeconômicos enquadrados como princípios diretivos não têm efeito estatisticamente significativo na redução da pobreza, pelo menos quando todos os controles estão incluídos. De fato, talvez seja preocupante encontrar associações positivas estatisticamente significativas entre princípios diretivos e pobreza [...]. Quando os direitos socioeconômicos são enquadrados como lei executável, obtemos o resultado oposto. A conclusão geral da política, portanto, é que aqueles que são interessados na redução da pobreza não devem perder tempo e energia alterando constituições com princípios diretivos, mas, em vez disso, devem se concentrar apenas em leis cujas provisões são executáveis”. [tradução minha].

momento do processo pelo qual uma política é incorporada aos documentos legais e os atores do sistema de justiça ganham centralidade na sua formulação e implementação. Em seguida, seguir-se-iam fases de decisão judicial, reposta e acompanhamento ao litígio, em um modo que, segundo Oliveira (2019, p. 29), não seria propriamente de um “ciclo fechado”, mas o de um caminho em que os processos vão “acontecendo e alterando a política pública reiteradamente”.

Ao ser aplicado à judicialização da previdência rural, o esquema proposto por Oliveira (2019), que permite segmentar essa etapa de “mobilização legal” da política pública, demonstra que a constitucionalização segundo um modelo de regras foi fortemente motivadora de demandas judiciais.<sup>17</sup> O fato de que o único segurado da previdência social mencionado pela Constituição de 1988 venha a ser justamente o “segurado especial” é uma escolha política com repercussões em vários planos. Wang e Vasconcelos (2015) apontam que essa vocalização de uma política de combate à pobreza por meio de discurso jurídico acarreta judicialização e flexibilizações interpretativas que podem desnaturar a própria política. Ao comparar as experiências do Programa Bolsa-Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), os autores seguem detalhando que não só o PBF foi feliz por ser uma política focalizada em mulheres e jovens, mas também pelo seu cunho abrangente, capaz de reduzir objetivamente efeitos de “loteria”.

De fato, a experiência de judicialização da previdência contrasta com a baixa litigância verificada, por exemplo, em relação a programas de transferência direta de renda, e, conforme análise de Diogo Coutinho (2010), tal fato se daria pelo caráter mais solto da iniciativa do PBF. Sua não articulação em uma linguagem de direito constitucional positivo “faz do programa uma iniciativa mais inclusiva do que se tivesse regras rígidas e faz com que ele não tenha virado objeto de discussão nos tribunais”.<sup>18, 19</sup>

Se a conformação constitucional de um direito à aposentadoria rural, cujos critérios são razoavelmente postos *a priori*, é uma circunstância indutora de judicialização, ela atuou também na organização de movimentos de trabalhadores do campo. Esses grupos levantaram a bandeira da implementação da política no momento pós-constituente e seguem atuando pela sua manutenção. Ocorre que a previsão da aposentadoria por idade rural na Constituição não implicou seu imediato pagamento, tampouco a judicialização dos benefícios. Foram necessários atos de

---

<sup>17</sup> A classificação de uma norma constitucional como “regra” é feita em contraposição às normas de caráter principiológico, que podem ser ponderadas. Essas últimas, conforme a síntese de Jane Reis (2018), possuem uma dimensão de peso e um caráter moral que não é verificado nas regras.

<sup>18</sup> A fala de Diogo R. Coutinho foi transcrita por reportagem do site “Consultor Jurídico”, de 04 de novembro de 2010, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-nov-04/bolsa-familia-ficou-fora-pacote-direitos-sociais-judicializados>, acesso em 15/08/2020.

<sup>19</sup> A experiência recente de judicialização da política de auxílio-emergencial para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, decorrente da Lei nº. 13.982, de 2020, revela que a política do PBF contou ainda com arranjos precisos de cadastro e implementação, não sendo apenas a constitucionalização o possível gatilho necessário da litigância em torno de programas de combate à pobreza.

mobilização popular para que a previdência rural fosse regulamentada pela Lei nº. 8.213, de 1991, e que se expandisse o acesso à justiça ao longo dos anos que se seguiram. De acordo com o relato de Jane Berwanger (2011, p. 81), mesmo após a nova Constituição, os rurícolas seguiam sem receber os benefícios e organizaram atos públicos com lideranças sindicais e trabalhadores, pressionando e ocupando as agências do INSS até que se operasse uma mudança na situação.

Esse movimento foi capturado em dados colhidos por Guilherme Delgado (1998), os quais mostram que, após uma fase de acomodação, entre os anos de 1992 e 1994, teve lugar uma forte explosão nas concessões de aposentadorias rurais. O incremento no volume total de benefícios teria sido da ordem de 55,8%, enquanto o montante de aposentadorias, isoladamente, teria subido em 81,6% no triênio.

Vale notar que a inclusão experimentada pelos trabalhadores rurais em substituição a períodos anteriores de total alijamento ou de uma acanhada política de cunho assistencialista não foi uma circunstância isolada e restrita a esse grupo.<sup>20</sup> No bojo da Constituinte, houve uma ampliação maciça da cobertura social. Marta Arretche (2018) aponta que a constituição inovou justamente ao estender proteção para aqueles que não possuíam vinculação empregatícia formal e registro, os que ela chamou *outsiders*, cessando uma situação de “superposição de vantagens” pela qual o acesso à saúde e às aposentadorias não era alcançado, até então, pelos brasileiros que viviam na informalidade.

O ponto da exclusão quase que completa de alguns grupos sociais, de fato, não escapou aos constituintes. Os registros da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente evidenciam que, em 1988, estava na mira dos debates constituintes a noção de que os trabalhadores rurais àquela altura se encontravam “marginalizados”, “subnutridos” e “sem cobertura previdenciária”.<sup>21</sup> A ideia de uma previdência única, sem distinção entre trabalhadores urbanos e rurais, consolidou-

---

<sup>20</sup> Um estudo do Conselho da Justiça Federal (2020) faz um resumo da situação dos trabalhadores rurais anteriormente a 1988: “o trabalhador rural, antes da Constituição Federal, era praticamente alijado da Previdência Social. Tinha direito aos benefícios de aposentadoria por idade e pensão por morte, devidos apenas àquele que fosse o ‘cabeça’ do casal. Com a universalização dos direitos em razão da nova ordem constitucional, pode-se dizer que o trabalhador rural representa a classe que contou com os maiores avanços na área da cidadania”.

<sup>21</sup> Conforme constou na fala do constituinte Raimundo Rezende (BRASIL, 1987): “a questão da aposentadoria que foi colocada aqui em 55 anos, nós também fazemos uma restrição no que diz respeito ao que já foi afirmado anteriormente: nós desejamos que o trabalhador rural seja tratado com maiores atenções e que ele tenha, na lei, os mesmos direitos que os trabalhadores urbanos. Os trabalhadores rurais são párias da sociedade. Abandonados durante anos, evidentemente teria que acontecer o que aconteceu com esse movimento migratório, trazendo para as cidades, para os grandes centros, essa grande massa de trabalhadores rurais que não encontraram a realização de seus sonhos nessa transformação, nessa mudança. Portanto, nós somos a favor que, na lei, exista o mesmo tratamento. Não achamos conveniente fazer a discriminação pela idade ou colocar no projeto uma aposentadoria de 55 anos, sem saber bem o que vai ocorrer no âmbito geral. Porque ficar como está hoje, aposentadoria pela idade na base de 65 anos, é profundamente injusto; porque o trabalhador rural luta com o trabalho e luta com a subnutrição e isto representa profunda agressão contra o seu ser”.

se nessas bases de reparação histórica. Daí, o aumento da cobertura aos rurais sofreu objeções de cunho orçamentário, mas avançou.<sup>22</sup> Ao ser ouvido, o então Ministro da Previdência Social, Raphael Magalhães, expôs que os benefícios rurais seriam deficitários e custeados pelos trabalhadores urbanos, de modo que “quando se fala em ter um regime único, tem que se falar num regime único, ou seja, contribuição e benefício”. No entanto, prevaleceu uma compreensão favorável aos trabalhadores do campo, defendida pelas federações e sindicatos, que apontaram, à época, que o salário mínimo no país era o mais baixo da América Latina, sendo que, aos rurais, naquele momento, pagava-se apenas metade do valor (BRASIL, 1987).

A Constituição de 1988 acabou por encerrar as distinções entre as previdências rural e urbana, extinguindo a diferença etária e de valor dos benefícios. E, conforme explica Anita Brumer (2002), uma vez provada a qualidade de segurado especial, o acesso de idosos e inválidos à cobertura social assume um caráter universal. Célia Kerstenetzky (2012, p. 240) adjetiva a expansão como “dramática”, pois “um conjunto de novos segurados especiais (os trabalhadores rurais em regime de economia familiar), sem contrapartida contributiva direta, é então incorporado, representando um passo importante no esgarçamento do vínculo contributivo e em direção à universalização com adequação na previdência”.

Foram inúmeras as mudanças trazidas pela Constituição ao âmbito da seguridade social, incluindo-se nesse leque, ainda, a criação do benefício de prestação continuada (BPC/LOAS), a universalização do acesso à saúde, a criação de contribuições sociais que serviram para fundo de amparo ao trabalhador e outras coberturas.

A notável e intensa mobilização política de trabalhadores no passado de conquistas constitucionais deixa entrever que, apesar de falhas de desenho, os rurícolas possivelmente não teriam melhor sorte hoje numa eventual negociação política de substituição dos seus benefícios. Por conta disso, Valadares e Galiza (2016, p. 62) chegam à conclusão de que as “ineficiências” da política da previdência rural decorrem de um “processo estrutural de exclusão que alijou a população de direitos básicos”, gerando demanda reprimida. Por esse motivo, os autores consideram que não adianta substituí-la irrefletidamente por uma “cesta” qualquer de outras prestações, pois

[...] os benefícios da previdência rural geram, para as famílias, efeitos que transcendem o desenho normal da política, a questão imediata a ser colocada não parece ser, da perspectiva da demanda social, se outra política produziria iguais efeitos de maneira mais eficiente, mas, sim, em

---

<sup>22</sup> Sandra Gomes (2006) relata que existiam objeções orçamentárias amplas erigidas no curso dos debates constituintes: “concessão de benefícios sociais que foram duramente criticados pelo presidente José Sarney. De acordo com ele, o Projeto de Constituição aprovado em 1º turno provocaria uma ‘brutal explosão dos gastos públicos’, com a ‘perda de 20% de receita já em 89’, e causaria um rombo na Previdência da ordem de US\$ 3,5 bilhões”.

que medida tais efeitos deixariam de ser observados caso a política que os produz fosse modificada ou restringida. (VALADARES; GALIZA, 2016, p. 62).

Esse aumento da cobertura social decorrente da constitucionalização representou incremento também do número de processos judiciais. Sadek (1995) confirma que a constitucionalização teve efeitos simbólicos e práticos impulsionadores do aumento de demandas. De acordo com a autora, entre 1990 e 2002, houve um aumento de 270% do número de processos que ingressaram no Poder Judiciário. O aspecto simbólico desse aumento refere-se à construção de um discurso de direitos e de cidadania, ao passo em que, no âmbito concreto, assistiu-se a uma pressão sobre o Estado para o cumprimento das promessas constitucionais, movimento que não necessariamente se repetiu em torno de políticas de transferência não constitucionalizadas.

Como é possível observar, a constitucionalização da política previdenciária rural não representou um estopim automático para o pagamento de milhares de benefícios e a inclusão concreta desse segmento de trabalhadores. Isso decorre do fato de a dinâmica do conflito pela alocação de recursos ser complexa, passando não apenas pela abertura normativa, como também pela galvanização dos movimentos do campo, pela pressão em torno da burocracia previdenciária e pela expansão do acesso à justiça.

A demanda pela implementação dos novos direitos desaguou na criação dos juizados especiais, previstos no art. 98, I, da Constituição de 1988, e na interiorização da justiça federal. A experiência dos juizados brasileiros diferencia-se daquela havida nas demandas estruturais latino-americanas e é fortemente conformadora do nosso ambiente de litigiosidade. Como explicado por Inatomi (2009, p. 81), os juizados, embora influam no acesso à justiça, possuem mecanismos procedimentais insuficientes para fazer com que as agências estatais mudem de comportamento. Assim, haveria um descasamento entre o funcionamento dessas unidades e a complexidade dos direitos sociais. De fato, os juizados seguem absorvendo um volume muito grande de conflitos e entregando baixa responsividade e diálogo com as instâncias governamentais.

#### **4. Características da judicialização da previdência rural**

As tensões descritas ao longo deste artigo, as quais imbricam a previsão de novos direitos, a carência de recursos e a expansão judicial, assumem uma particular expressão quando são judicializadas prestações previdenciárias. Nesse campo, agregam-se as complexidades identificadas por Giannattasio, Asperti e Silva (2012, p. 54) de explosão demográfica, longevidade da população, sociedade de massa e de desigualdades. Destaco, em especial, os seguintes aspectos distintivos da judicialização da previdência rural:

- i) as dimensões socioeconômica e geográfica do acesso à justiça;
- ii) a possibilidade de conciliação e oralidade do procedimento;
- iii) o valor baixo das condenações.

No quesito do acesso à justiça, Daniel Wang (2009) explica que os cidadãos mais pobres podem se distanciar do Poder Judiciário em virtude de múltiplas exclusões que se reforçam mutuamente: conhecem menos os seus direitos, intimidam-se pelos fóruns e advogados, não têm recursos econômicos para litigar.<sup>23</sup> Não raro, dependem ainda de uma mínima projeção de êxito para entrar em juízo (VARUN; BRINKS, 2008, p. 18). Por isso, a via da solução judicial de conflitos, quando apropriada por aqueles que não são hipossuficientes, gera desvios que precisam ser identificados (WANG; FERRAZ, 2014).

De acordo com o último censo agropecuário (IBGE, 2017), a população rural brasileira diminuiu e envelheceu, dependendo cada vez mais de pensões e aposentadorias. Porém, ainda que o seu rendimento tenha se deslocado em direção ao predomínio de receitas não-agrícolas, os benefícios auferidos ainda se situam no patamar de um salário-mínimo. Historicamente, a renda do segmento é baixa, correspondendo a 1/3 dos rendimentos auferidos pela população urbana (PNAD/IBGE, 2009).

Em comparação com o mesmo censo realizado pelo IBGE no ano de 2006, os domicílios que se dedicam à agricultura familiar encolheram 9,5%, perdendo 1,5 milhão de trabalhadores. De outra parte, a porcentagem de domicílios que passaram a contar com receita de aposentadorias e pensões aumentou para 92%, saindo de 976.152 para 1.874.944. A conclusão, ao se cruzar esses dados com a variável idade dos produtores, é a de que o envelhecimento dos trabalhadores rurais não veio acompanhado da sua substituição por outros mais jovens (IBGE, 2017).

As estatísticas vão ao encontro dos estudos que descrevem o nosso meio rural como ainda predominantemente marcado por ocupações não remuneradas e produção para subsistência (CRUZ et al., 2019), levada a cabo em pequenas propriedades (IBGE, 2017). Nesse cenário, a judicialização da previdência rural não parece experimentar distorções de apropriação dos recursos judiciais gratuitos por partes economicamente privilegiadas, porquanto o perfil socioeconômico dos litigantes é marcado pela renda baixa.

---

<sup>23</sup> O debate acerca do acesso à justiça evoluiu através de um primeiro momento de concessão de assistência judiciária aos mais pobres; em seguida, pela representação em juízo de interesses coletivos e difusos; e, por fim, pela constituição de procedimentos especiais e de métodos alternativos de resolução de controvérsias, no que seriam as três ondas renovatórias de acesso à justiça, mapeadas por Cappelletti e Garth, na década de 1970, no Florence Project. A assistência judiciária gratuita brasileira se insere na primeira leva de universalização do acesso à justiça, sendo instituída pela Lei n°. 1.050, do ano de 1960, consolidando-se como a forma primeira através da qual as partes litigam na justiça federal brasileira e no seu sistema de Juizados, respondendo por 60% dos feitos (TENENBLAT, 2010).

No que toca ao aspecto geográfico, os dados apurados pelo Conselho Nacional de Justiça (2020) revelam que os processos de segurados rurícolas se concentram sobretudo nos Tribunais Regionais Federais da 1ª e 5ª Regiões, isto é, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, havendo importantes variações locais no que tange ao acesso à justiça. Segundo a análise do CNJ/Insper (2020), alguns estados como Alagoas, Ceará e Bahia apresentam altas taxas de concessão judicial, o que se explicaria pelo “perfil socioeconômico da população, diferenças em acesso à Justiça ou mesmo a concentração populacional”. Em acréscimo, o Conselho apurou haver “dificuldade de acesso à Justiça especialmente na região Norte. Apesar de iniciativas como o juizado itinerante, a realidade é que muitas pessoas ainda têm que pegar barcos e se deslocar por dias para acessar a Justiça”. A pesquisa conclui que a litigância que gravita em torno da previdência rural é fortemente concentrada no interior do país ou em cidades que receberam forte fluxo migratório decorrente do êxodo rural experimentado em décadas passadas.

A forma por meio da qual as soluções são alcançadas também é um elemento relevante na percepção do acesso à justiça. Luciana Gross Cunha (2004, p. 7) sustenta que o Poder Judiciário brasileiro expandiu as fronteiras do serviço público por ele prestado e, no que concerne aos juzizados, conclui que esse sistema efetivamente auxiliou na superação de barreiras econômicas, geográficas e sociais ao acesso à justiça de pessoas vulneráveis, não só porque atendeu muitas pessoas, senão porque o fez por meio da conciliação, simplicidade, celeridade e economia.<sup>24</sup> O resultado da pesquisa de Cunha (2004, p. 39) acerca da democratização proporcionada pelos juzizados é o de que o fenômeno se deu pelo atendimento direto à população, constituindo-se, assim, uma válvula para solução de causas mediante acordos, num ciclo positivo que redundou, ao final, em desfechos proporcionalmente mais favoráveis aos autores hipossuficientes.

Essas marcas da oralidade e da possibilidade de conciliação se fazem acentuadamente presentes na judicialização da previdência rural, inclusive no último caso, por força de disposição legal. A lei dos juzizados especiais federais dispõe que os “representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir”.<sup>25</sup>

Além disso, a realização de audiência de instrução e julgamento decorre de orientação jurisprudencial uniforme em todos os tribunais federais<sup>26</sup>, de modo que, em sendo aventada a

---

<sup>24</sup> Cf. CUNHA, 2004.

<sup>25</sup> Cf. parágrafo único do art. 10 da Lei nº. 10.259/01.

<sup>26</sup> Cito precedentes ilustrativos do TRF da 1ª Região: “o retorno dos autos ao juízo a quo para continuação da instrução processual deve ocorrer em face da importância existente no fato de o magistrado sentenciante ter contato com a parte autora, considerando a dificuldade que tem os trabalhadores rurais para produzir o início de prova material da atividade exercida”. (AGREXT 0025381-23.2016.4.01.3900, TRF1 - SEGUNDA TURMA RECURSAL - PA/AP, Diário Eletrônico Publicação 31/01/2018); “não tendo sido realizada audiência para oitiva de testemunhas, indispensável à espécie, forçoso anular a sentença e determinar a remessa dos autos à vara

qualificação de rurícola na petição inicial, é obrigatória a sua realização. A oitiva deve ser designada ainda que tenham sido apresentados poucos documentos quando do ajuizamento do processo, ou seja, mesmo que seja incipiente o início de prova material. A conciliação é também prática recorrente, conquanto não seja obrigatória. O relatório CNJ/Insper (2020) sobre a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais reforça que existe uma aproximação entre INSS e justiça para que as questões sejam resolvidas por acordo.

Por fim, como terceiro aspecto distintivo da judicialização da previdência rural, destaca-se que o valor das condenações individuais nesse âmbito não é elevado. O montante envolvido na judicialização de benefícios previdenciários de todas as espécies, englobando reativações, pagamentos por requisição de pequeno valor e precatórios, é de R\$ 92 bilhões (TCU, 2018). Porém, quando os dados são segregados de modo a apenas serem consideradas as condenações, é possível notar que, no exercício de 2017, foram pagos R\$ 5,167 bilhões por meio de RPV e R\$ 8,09 bilhões por precatórios, referentes a processos judiciais contra o INSS. O valor envolvido em cada causa singularmente considerada não é elevado, diferentemente do que ocorre nas demandas de saúde. Conforme levantamento desta pesquisa por meio da base de dados Datajud/CNJ, as causas redundam num valor médio de 7,7 mil reais (BI do anexo 1).

Para o CNJ, a judicialização da previdência caracteriza-se por um crescimento exponencial no volume de processos, pela forte concentração de demandas na justiça federal, especialmente nos Tribunais da 1ª e 5ª Regiões. Já pela ótica do TCU, sobressaem-se os custos e a ineficiência do sistema, tendo em vista o orçamento consumido pelo Poder Judiciário e o elevado custo do processo judicial.

## 5. Palavras finais

Ao longo do presente artigo foi revisada a literatura que trata dos diferentes parâmetros de judicialização. Numa perspectiva latino-americana, a judicialização possibilitou experimentos democráticos e a afirmação de direitos previstos em novas constituições. A vivência do continente é a de um rico portfólio de litígios estruturais e complexos. Por outro lado, o caso brasileiro é mais especificamente marcado por litígios individuais, que, não raro, possuem impacto relevante nas políticas públicas e econômicas, sem, todavia, coordenarem-se com elas. Há um paradoxal aspecto limitante na dinâmica de rito dos juizados especiais – ao mesmo tempo em que as decisões judiciais são um componente hoje indissociável da análise dos resultados das políticas públicas no país (BARREIRO; FURTADO,

---

de origem para tal finalidade e examinar a pretensão como de direito. (AC 1016706-51.2020.4.01.9999, Desembargadora federal Gilda Sigmaringa Seixas, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, PJe 09/09/2020).

2014), pela carência de ferramental adequado, a interferência exercida pela justiça desconsidera possíveis impactos sistêmicos que exerce nos seus processos de implementação.

Detalhei, assim, ao longo do texto, que a constitucionalização da política previdenciária e de novos direitos socioeconômicos gerou uma pressão por acesso à justiça no Brasil, a qual foi enfrentada por meio da criação de juizados especiais e, no caso mais específico da justiça federal, pela interiorização das suas unidades. Os juizados não representaram, entretanto, uma panaceia. A limitação do formato faz com que eles repliquem processos, sem atingir o núcleo dos conflitos, e apresentem acentuado volume e lentidão.

Ainda que a ideia de um “modelo brasileiro” não tenha adesão ampla entre os pesquisadores de judicialização da saúde ou pretenda abarcar, de modo totalizante, os demais fenômenos de litigância, ela serve como parâmetro de contraste para que sejam enxergadas semelhanças e diferenças no campo da judicialização da previdência. Pouco vista e teorizada pela produção acadêmica que trata da judicialização de direitos socioeconômicos, a judicialização de benefícios previdenciários tem características que justificam a sua análise apartada e uma agenda própria de pesquisa.

Como num jogo de sete erros, em que se buscam diferenças em imagens semelhantes, quis fazer um caso sobre as peculiaridades da judicialização da previdência social. No rol das semelhanças, foram elencadas as características de alta individualização dos litígios, sendo baixa a incidência de processos coletivos, a fragmentariedade das instâncias recursais e o ainda insuficiente diálogo entre administração pública e justiça. Por outro lado, ao tratar das diferenças, sobressaíram-se os aspectos do acesso à justiça, da oralidade e conciliação cabíveis no procedimento, bem como o baixo valor das condenações.

Esse texto pretende dar uma contribuição crítica à produção da literatura sobre judicialização de políticas públicas majoritariamente voltada à análise dos casos referentes ao direito à saúde, tomando-lhe de modo arquetípico como o retrato da litigância nesse domínio. Numa trilha descritiva, busquei problematizar a dinâmica de pêndulo teórico, segundo a qual costuma-se ir de um extremo no qual figurava um mosaico de críticas para o outro em que se acha a aclamação do Poder Judiciário como canal de voz de segmentos marginalizados e sub-representados (GARGARELLA, 2006).

## Referências

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; TENENBLAT, Fábio. Assistência judiciária gratuita. A exceção que virou regra. **Jota Info**. 2015. Disponível em: <https://jota.info/artigos/assistenciajudiciaria-gratuita-16092015>. Acesso em: 03 ago. 2018.

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.79-99.

ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, 2005, 41-62.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018, p. 1-23.

BERWANGER, Jane. **Previdência rural: inclusão social**. São Paulo: Juruá, 2011.

BOBBIT, Philip; CALABRESI, Guido. **Tragic choices**. Nova York: W.W. Norton e Company, 1978.

BOGDANDY, Armin von et al. **Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New *Ius Commune***. 1ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BRINKS, Daniel; BLASS, Abby. **The DNA of Constitutional Justice in Latin America: Politics, Governance, and Judicial Design (Comparative Constitutional Law and Policy)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

COUSO, Javier A. The Changing Role of Law and Courts in Latin America: From an Obstacle to Social Change to a Tool of Social Equity. In: GARGARELLA, Roberto. **Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Taylor and Francis. Edição do Kindle. 2006.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Health inequalities, rights, and courts: the social impact of the judicialization of health. In: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (Ed.). **Litigating health rights: can courts bring more justice to health?** Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011, p. 76-102.

\_\_\_\_\_. **Between usurpation and abdication? The right to health in the courts of Brazil and South Africa**. 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1458299>. Acesso em: 20 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Health as a Human Right. The Politics and Judicialisation of Health in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

\_\_\_\_\_. **Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil**. Rev. direito GV n. 15, volume 3, 2019.

\_\_\_\_\_. The right to health in the courts of Brazil: Worsening health inequities? **Health and human rights**, v. 11, n. 2, 2009, p. 33-45.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à proteção da saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, 2009, p. 223-251.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner; SARLET, Ingo Wolfgang. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 13-50.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2005

GARGARELLA, Roberto. **Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Taylor and Francis. Edição do Kindle. 2006.

\_\_\_\_\_. Latin American Constitutionalism: the engine room of the constitution. In: NINO, Santiago. **The Debate Over Constitutional Reform in Latin America**. Oxford University Press, EUA, 2013.

\_\_\_\_\_. **The legal foundations of inequality: constitutionalism in the Americas, 1776-1860**. Cambridge University Press, 2010.

GARGARELLA, Roberto; ROUX, Theunis; DOMINGO, Pilar (Ed.). **Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Inglaterra: Routledge, 2016.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Estudo de caso em previdenciário. In: GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. (Orgs.). **Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva no Judiciário**. Uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53-104.

GIMÉNEZ, Francisca Pou. Judicial review and rights protection in Latin America: the debate on the regionalization of activism. RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Law and Society in Latin America**. Nova York: Routledge, 2015.

GLOBEKNER, Osmir Antonio. Racionalidade econômica, escolhas trágicas e o custo dos direitos no acesso à saúde. **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**, v. 119, 2017.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p.193-224.

HAILBRONNER, Michaela. Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South. **American Journal of Comparative Law**, v. 65, n. 3, 2017.

HUNEEUS, Alexandra; COUSO, Javier A.; SIEDER, Rachel (Eds.). **Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

INATOMI, Celly Cook. **As análises políticas sobre o judiciário: lições da ciência política norte-americana**. Campinas: Editora da Unicamp, 2020. \_\_\_\_\_. **O acesso a Justiça no Brasil: a atuação dos Juizados Especiais Federais Cíveis**. 2009. 176 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281644>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

KAPISZEWSKI, Diana. **High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

KAPISZEWSKI, Diana; MACLEAN, Lauren M.; READ, Benjamin L. Interviews, oral histories, and focus groups. In: KAPISZEWSKI, Diana; MACLEAN, Lauren M.; READ, Benjamin L. **Field Research in Political Science Practices and Principles**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KING, Jeff. Two ironies about American exceptionalism over social rights. **International Journal of Constitutional Law**, Volume 12, Issue 3, 2014.

KLARE, Karl. **Legal Culture and transformative constitutionalism**. South African Journal on Human Rights, 1998.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, 2013, 141-184.

LANGA, Pius. **Transformative Constitutionalism**. Stellenbosch Law Review nº. 351. Stellenbosch, 2006.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; NORONHA, Lincoln. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the state of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, 2011, p. 10-38.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; NORONHA, Lincoln. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the state of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, 2011, p. 10-38.

PARRA-VERA, Oscar. La Juscuabilidad de Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano a la Luz del Artículo 26 de la Convención Americana em Sentido y la Promesa de Caso Lagos Del Campo. In: PIOVESAN, Flávia; VON BOGDANDY, Armin; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Org.). **Constitucionalismo Transformador, inclusão e direitos sociais**. Salvador: Juspodvm, 2019, p. 263-308.

PIOVESAN, Flávia. Proteção Constitucional dos direitos sociais: jurisprudência emblemática do Supremo Tribunal Federal sob a perspectiva multinível. In: PIVESAN, Flávia; VON BOGDANDY, Armin; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Org.). **Constitucionalismo Transformador, inclusão e direitos sociais**. Salvador: Juspodvm, 2019, p. 625-656.

PRILLAMAN, William C. **The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law**. Westport: Praeger Publishers, 2000.

PRITCHETT, C. HERMAN. **The Roosevelt Court**. New York: Macmillan Company, 1948.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical deprivation on trial**. The impact of judicial activism on socioeconomic rights in the global south. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César Rodriguez. Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication. **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press. 2019.

\_\_\_\_\_. **Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2000.

\_\_\_\_\_. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, 2010, p. 1669-1698.

\_\_\_\_\_. Remapping law and society in Latin America: Visions and topics for a new legal cartography. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Law and Society in Latin America**. Nova York: Routledge, 2015.

RUEDA, Pablo. Legal language and social change during Colombia's economic crisis. In: COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Ed.). **Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 25-50.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 4, 2004, p. 1015-1101.

SHAPIRO, Martin. Judicial Review and Bureaucratic Impact: The Future of European Union Administrative Law. **Judicial review and bureaucratic impact**, v. 1667, n. 813, 2004.

SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On law, politics, and judicialization**. Oxford University Press, 2002.

SUNSTEIN, Cass R. Against positive rights in Western Rights?. **E. Eur. Const. Rev.**, v. 2, 1993, p. 225-232.

\_\_\_\_\_. **Legal Reasoning and Political Conflict**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

TAYLOR, Matthew M.; KAPISZEWSKI, Diana. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. **Perspectives on Politics**, v. 6, n. 4, 2008, p. 741-767.

TAYLOR, Matthew M. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. California: Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, Matthew; KAPISZEWSKI, Diana. Compliance: Conceptualizing, Measuring and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Inquiry**, v. 38, n. 4, 2013, 803-835.

\_\_\_\_\_. **A ausência de racionalidade da administração federal na utilização do poder judiciário**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

\_\_\_\_\_. **Abuso no acesso ao judiciário: custos econômicos e sociais**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

TUSHNET, Mark. **An essay on rights**. Texas Law Review, volume 62, n. 08, 1994.

\_\_\_\_\_. **Weak Courts, strong rights**. Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VALADARES, Alexandre Arbex; GALIZA, Marcelo. Nota Técnica n. 25 (Disc): **Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso**. Repositório de conhecimento do Ipea. Ano 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6516>. Acesso em 14 set. 2021.

VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo**. Ano 2008. Disponível em: [http://rubi.casaruiarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/17127/1/FCRB\\_Escritos\\_3\\_13\\_Alexandre\\_Veronese.pdf2008](http://rubi.casaruiarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/17127/1/FCRB_Escritos_3_13_Alexandre_Veronese.pdf2008). Acesso em: 14 set. 2021.

WANG, Daniel Wei Liang. Courts as healthcare policy-makers: the problem, the responses to the problem and problems in the responses. São Paulo Law School of Fundação Getúlio Vargas Direito GV, **Research Paper Series Legal Studies**, Paper n. 75, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Poder Judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-134507/>. Acesso em: 18 mar. 2009.

**Enviado em: 14/11/2022**

**Aprovado em: 22/11/2022**