UNIFAMA-UNIÃO DAS FACULDADES DO MATO GROSSO

SAMUEL VINICIUS ALVES FONTOURA

BACHARELADO EM DIREITO

A DIFICULDADE DE RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL PELO INSS E SEUS REFLEXOS NA JUDICIALIZAÇÃO, NO ESTADO DE MATO GROSSO

COLIDER
2026
UNIFAMA-UNIÃO DAS FACULDADES DO MATO GROSSO

SAMUEL VINICIUS ALVES FONTOURA

A DIFICULDADE DE RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL PELO INSS E SEUS REFLEXOS NA JUDICIALIZAÇÃO, NO ESTADO DE MATO GROSSO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao corpo Docente da Faculdade de Colider/UNIFAMA, como pré-requisito necessário à obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientadora: Profa. Ma. Camila Valera Reis Henrique

Colíder-MT
2026

SAMUEL VINICIUS ALVES FONTOURA

A DIFICULDADE DE RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL PELO INSS E SEUS REFLEXOS NA JUDICIALIZAÇÃO, NO ESTADO DE MATO GROSSO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao corpo Docente da Faculdade de Colider/UNIFAMA, como pré-requisito necessário à obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientadora: Profa. Ma. Camila Valera Reis Henrique

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Esp. João Victor Borges
Faculdade de Colider - Facider/UNIFAMA

_____
Profa. Ma. Camila Valera Reis Henrique
Coordenadora do Curso de Bacharelado em Direito
Faculdade de Colider – Facider/UNIFAMA

_____
Profa. Denise Nunes Da Silva Luz
Faculdade de Colider - Facider/UNIFAMA

Colíder-MT
2026

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, que esteve comigo em cada etapa desta caminhada, iluminando meus passos, renovando minhas forças nos momentos difíceis e permitindo que eu chegasse até aqui. Sem Sua presença e Suas bênçãos, esta conquista não teria o mesmo significado.

À minha esposa, aos meus pais e aos meus familiares, que foram meu alicerce ao longo dessa jornada, oferecendo amor, apoio e incentivo para que eu não desistisse diante dos desafios. Esta conquista também pertence a vocês, que fizeram parte de cada passo que me trouxe até aqui.

Aos meus professores, que contribuíram para minha formação por meio do conhecimento compartilhado e dos ensinamentos que levarei comigo para além da vida acadêmica.

A todos vocês, dedico esta conquista, que representa não apenas a conclusão de uma etapa, mas a realização de um sonho construído com fé, esforço e o apoio daqueles que caminharam ao meu lado.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as dificuldades de reconhecimento do segurado especial rural pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e seus reflexos na judicialização previdenciária, com enfoque no Estado de Mato Grosso. Como objetivos específicos, busca-se compreender a evolução histórica da proteção previdenciária rural e os fundamentos legais da categoria de segurado especial; identificar os requisitos necessários para o enquadramento nessa condição e os meios de comprovação da atividade rural; examinar os procedimentos administrativos adotados pelo INSS e as principais dificuldades relacionadas à análise dos requerimentos; compreender a influência da legislação e da jurisprudência no reconhecimento dos direitos previdenciários; e discutir possíveis medidas para aperfeiçoar o atendimento e reduzir controvérsias judiciais evitáveis. A justificativa da pesquisa fundamenta-se na relevância social da Previdência Social para os trabalhadores rurais, considerando que o reconhecimento de sua condição previdenciária representa uma etapa essencial para o acesso aos benefícios legalmente assegurados. Além disso, a investigação mostra-se relevante por permitir a reflexão sobre os obstáculos documentais, administrativos e informacionais que podem dificultar a efetivação desses direitos. Metodologicamente, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de procedimentos bibliográficos e documentais, com análise da legislação previdenciária, de decisões judiciais, de publicações institucionais e de estudos relacionados à judicialização. Os resultados da análise indicam que o reconhecimento do segurado especial depende da correta aplicação dos requisitos legais, da avaliação adequada dos documentos e dos demais elementos probatórios e da fundamentação das decisões administrativas. Verificou-se, ainda, que a insuficiência de informações, as dificuldades na organização da documentação e as divergências na interpretação dos requisitos podem constituir fatores relevantes para o surgimento de controvérsias, embora nem todo indeferimento represente necessariamente uma falha do INSS. Conclui-se que o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos, a ampliação do acesso à informação e a observância da legislação e da jurisprudência podem contribuir para o reconhecimento adequado dos direitos previdenciários e para a prevenção de demandas judiciais evitáveis. No contexto de Mato Grosso, a identificação da dimensão e das características específicas dessas dificuldades depende do aprofundamento da análise de dados regionais confiáveis.

Palavras-chave: Instituto Nacional do Seguro Social; Judicialização previdenciária; Mato Grosso; Previdência Social; Segurado especial rural.

ABSTRACT

The general objective of this study is to analyze the difficulties faced in the recognition of rural special insured status by the Brazilian National Institute of Social Security (Instituto

Nacional do Seguro Social – INSS) and its effects on the judicialization of social security claims, with a focus on the state of Mato Grosso, Brazil. The specific objectives are to understand the historical development of rural social security protection and the legal foundations of the special insured category; identify the requirements for classification under this category and the means of proving rural activity; examine the administrative procedures adopted by the INSS and the main difficulties associated with the analysis of applications; understand the influence of legislation and case law on the recognition of social security rights; and discuss possible measures to improve administrative services and reduce avoidable legal disputes. The justification for this research lies in the social relevance of social security for rural workers, considering that recognition of their insured status is an essential step toward accessing legally guaranteed benefits. Furthermore, this study is relevant because it enables reflection on documentary, administrative, and informational barriers that may hinder the effective exercise of these rights. Methodologically, the research adopts a qualitative approach and is based on bibliographic and documentary procedures, including the analysis of social security legislation, judicial decisions, institutional publications, and studies related to judicialization. The findings indicate that recognition of rural special insured status depends on the proper application of legal requirements, the adequate assessment of documents and other evidentiary elements, and the sound reasoning of administrative decisions. The analysis also suggests that insufficient information, difficulties in organizing documentation, and divergent interpretations of legal requirements may contribute to disputes, although not every denial necessarily represents a failure by the INSS. It is concluded that improving administrative procedures, expanding access to information, and complying with legislation and case law may contribute to the proper recognition of social security rights and the prevention of avoidable lawsuits. In the context of Mato Grosso, identifying the extent and specific characteristics of these difficulties requires further analysis of reliable regional data.
Keywords: Brazilian National Institute of Social Security; Judicialization of social security claims; Mato Grosso; Social Security; Special rural insured.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10
2 PREVIDENCIÁRIO 16
2.1 Evolução histórica da proteção previdenciária rural 16
2.2 Conceito e características do segurado especial rural 18
2.3 Requisitos legais para o enquadramento como segurado especial 21
2.4 Benefícios previdenciários destinados ao segurado especial 25
3 O RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL PELO INSS 31
3.1 O papel do INSS na concessão dos benefícios previdenciários 31
3.2. Os procedimentos administrativos para o reconhecimento do segurado especial rural 33
3.3 As exigências documentais e probatórias para comprovar a atividade rural. 36
3.4. As principais dificuldades no reconhecimento do segurado especial rural pelo INSS 39
4 A JUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS RURAIS 42
4.1 A judicialização das demandas previdenciárias no brasil 42
4.2. Os impactos das negativas administrativas na judicialização previdenciária 46
4.3 A jurisprudência sobre o reconhecimento do segurado especial rural 50
4.4 O papel do poder judiciário na proteção dos direitos previdenciários rurais 53
5 A REALIDADE DO SEGURADO ESPECIAL RURAL NO ESTADO DE MATO GROSSO 55
5.1 As características da atividade rural em mato grosso e sua relação com a previdência social 55
5.2 O acesso à informação e aos serviços previdenciários pelo trabalhador rural 57
5.3 Os reflexos regionais das dificuldades de reconhecimento previdenciário 58
6 POSSÍVEIS MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURAL 60
6.1 O aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos do INSS 60
6.2 A ampliação do acesso à informação e à orientação previdenciária 62
6.3 O Fortalecimento da proteção social e da articulação institucional 64
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 65

8 REFERÊNCIAS 68

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social representa uma das principais formas de proteção oferecidas pelo Estado aos trabalhadores brasileiros, especialmente diante de situações que podem comprometer sua capacidade de garantir a própria subsistência e a de seus familiares. No meio rural, essa proteção assume particular importância em razão das características do trabalho agrícola, que frequentemente depende das condições climáticas, dos ciclos produtivos e da disponibilidade de recursos para a manutenção da atividade. A Constituição Federal de 1988 incorporou a proteção previdenciária ao sistema de seguridade social e estabeleceu, no artigo 194, parágrafo único, inciso II, o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, reforçando a necessidade de proteção social para os trabalhadores do campo (BRASIL, 1988).

Embora a legislação brasileira tenha avançado no reconhecimento dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, a efetivação desses direitos depende do cumprimento de requisitos legais e da demonstração das condições que permitem o enquadramento em determinada categoria de segurado. Nesse contexto, destaca-se a figura do segurado especial, prevista no artigo 11, inciso VII, da Lei nº 8.213/1991, que abrange, entre outros trabalhadores, o produtor rural que exerce suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, observadas as condições estabelecidas pela legislação. A importância dessa categoria está relacionada à necessidade de reconhecer as particularidades do trabalho rural e assegurar que a proteção previdenciária alcance aqueles que efetivamente se enquadram nos critérios legais (BRASIL, 1991).

O regime de economia familiar apresenta características próprias, pois o trabalho dos integrantes da família deve ser relevante para a subsistência e o desenvolvimento socioeconômico do grupo, conforme a definição prevista no § 1º do artigo 11 da Lei nº 8.213/1991. Dessa forma, o reconhecimento do segurado especial não pode ser compreendido apenas a partir da titularidade de uma propriedade rural ou da apresentação isolada de um documento. É necessário verificar a realidade da atividade exercida, a forma de exploração da terra, a participação do trabalhador na produção e os demais elementos exigidos pela legislação. Essa análise individualizada é fundamental para distinguir as situações que efetivamente atendem aos requisitos previdenciários daquelas em que o enquadramento não se encontra demonstrado (BRASIL, 1991).

Uma das questões mais relevantes nesse processo é a comprovação do exercício da atividade rural. Diferentemente de determinadas relações de trabalho formalizadas por contratos e registros contínuos, o trabalho no campo pode ser desenvolvido em condições nas quais os documentos são produzidos de maneira irregular, permanecem em nome de outros integrantes da família ou não abrangem todos os períodos de atividade alegados. Por essa razão, a legislação previdenciária prevê diferentes meios de

comprovação, especialmente no artigo 106 da Lei nº 8.213/1991, sem afastar a necessidade de avaliar os elementos apresentados conforme as particularidades de cada caso. O desafio consiste em verificar a atividade rural de maneira juridicamente segura, sem transformar a exigência documental em obstáculo incompatível com a realidade do trabalhador e sem dispensar a comprovação dos requisitos legais (BRASIL, 1991).

A dificuldade de reconhecimento pode se tornar ainda maior quando o trabalhador não dispõe de informações suficientes sobre os procedimentos previdenciários, desconhece quais documentos deve conservar ou encontra obstáculos para acessar os serviços administrativos. A utilização de ferramentas digitais para a realização de requerimentos também exige atenção, uma vez que a disponibilização de serviços pela internet não garante, por si só, que todos os interessados tenham as mesmas condições de acesso e utilização. Nesse cenário, a orientação previdenciária e a clareza das exigências administrativas são relevantes para que o segurado compreenda como demonstrar sua condição e possa apresentar adequadamente as informações necessárias à análise do pedido (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

A atuação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é central nesse procedimento, pois cabe à autarquia analisar os requerimentos de benefícios sob sua responsabilidade e verificar o atendimento das exigências legais. Essa atuação, entretanto, deve observar os princípios que orientam a Administração Pública e as regras aplicáveis ao processo administrativo federal. A Lei nº 9.784/1999 determina, em seu artigo 2º, que a Administração Pública obedecerá, entre outros, aos princípios da “legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade” e eficiência (BRASIL, 1999, art. 2º). A fundamentação das decisões, portanto, não constitui mera formalidade: permite que o interessado compreenda os motivos do deferimento ou indeferimento e identifique quais questões precisam ser esclarecidas ou contestadas pelos meios legalmente disponíveis.

Nesse sentido, a análise administrativa deve buscar a correspondência entre os requisitos previstos na legislação e os elementos concretos apresentados pelo requerente. Quando a documentação é insuficiente ou não permite confirmar determinada informação, é importante que a situação seja examinada de acordo com as normas aplicáveis e com os elementos disponíveis no processo. Por outro lado, a existência de dificuldades documentais não significa que todo pedido deva ser concedido, assim como o indeferimento não demonstra, isoladamente, que a decisão administrativa esteja correta ou incorreta. A questão exige uma avaliação equilibrada, baseada na legislação, na qualidade das provas e na fundamentação adotada em cada caso (BRASIL, 1991; BRASIL, 1999).

As controvérsias relacionadas ao reconhecimento de direitos previdenciários podem chegar ao Poder Judiciário quando o interessado entende que a decisão administrativa não corresponde aos seus direitos ou quando surge uma divergência sobre a interpretação das normas e das provas apresentadas. A Constituição Federal assegura, em seu artigo 5º, inciso XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV). Essa garantia permite o controle judicial de situações que envolvam possíveis violações de direitos, mas não significa que a concessão de um benefício seja automática. A análise judicial também depende da verificação dos requisitos legais e dos elementos probatórios pertinentes.

A relação entre os requerimentos administrativos e o acesso à Justiça é relevante para compreender a judicialização previdenciária. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, correspondente ao Tema 350 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu parâmetros sobre a necessidade de prévio requerimento administrativo para a caracterização do interesse de agir em ações de concessão de benefícios previdenciários, ressalvadas as situações reconhecidas pela própria decisão. Esse entendimento evidencia a importância da etapa administrativa na análise dos direitos previdenciários e demonstra que a relação entre Administração Pública e Poder Judiciário deve ser compreendida a partir das regras processuais e das particularidades de cada demanda (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014).

A dimensão da judicialização previdenciária também pode ser observada em dados institucionais. Em notícia publicada em 18 de novembro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça informou que havia aproximadamente 5,2 milhões de processos relativos a benefícios previdenciários em tramitação em setembro daquele ano. O dado demonstra a expressiva presença dessas demandas no sistema de Justiça brasileiro, mas não permite concluir que todos os processos envolvam trabalhadores rurais ou segurados especiais, tampouco identificar, isoladamente, as causas de cada ação. Sua relevância para esta pesquisa está em contextualizar o peso das controvérsias previdenciárias e justificar a análise dos procedimentos de reconhecimento dos direitos, especialmente quando a discussão envolve a necessidade de comprovação da atividade rural (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024).

No Estado de Mato Grosso, a investigação desse problema requer atenção às particularidades da realidade rural. O estado apresenta diferentes formas de organização produtiva e relações de trabalho no campo, de modo que a análise não deve confundir a realidade dos grandes empreendimentos agropecuários com aquela dos pequenos produtores que podem se enquadrar como segurados especiais. O Censo Agropecuário de 2017, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, oferece informações sobre os estabelecimentos agropecuários brasileiros e constitui uma fonte para contextualizar a estrutura da atividade rural. Entretanto, a existência de dados sobre a produção agropecuária não comprova, por si só, a frequência de indeferimentos previdenciários nem a dimensão da judicialização envolvendo segurados especiais em

Mato Grosso, questões que exigem fontes específicas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

A escolha do tema justifica-se pela relevância social do reconhecimento previdenciário dos trabalhadores rurais e pela necessidade de compreender os fatores que podem dificultar o acesso aos benefícios legalmente assegurados. A análise permite discutir não apenas os requisitos jurídicos para o enquadramento como segurado especial, mas também a importância da informação, da organização documental e da qualidade das decisões administrativas. Sob essa perspectiva, a pesquisa pode contribuir para a reflexão sobre formas de aprimorar o atendimento previdenciário, reduzir controvérsias que poderiam ser evitadas e preservar o acesso ao Poder Judiciário nas situações em que a proteção de direitos se mostre necessária (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991; BRASIL, 1999).

Diante desse contexto, estabelece-se como problema de pesquisa a seguinte questão: quais são as principais dificuldades para o reconhecimento do segurado especial rural pelo INSS e de que maneira essas dificuldades podem contribuir para a judicialização previdenciária, especialmente no contexto do Estado de Mato Grosso? A investigação parte da compreensão de que as exigências legais, a documentação apresentada, os procedimentos administrativos e a interpretação das normas podem influenciar o reconhecimento dos direitos, mas procura examinar essa relação sem presumir que todos os indeferimentos sejam indevidos ou que toda demanda judicial decorra de falha administrativa.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as dificuldades de reconhecimento do segurado especial rural pelo INSS e seus reflexos na judicialização previdenciária, com enfoque no Estado de Mato Grosso. Como objetivos específicos, busca-se compreender a evolução histórica da proteção previdenciária rural e os fundamentos legais da categoria; identificar os requisitos para o enquadramento como segurado especial e os meios de comprovação da atividade rural; examinar os procedimentos administrativos e as dificuldades relacionadas à análise dos requerimentos; compreender a contribuição da legislação e da jurisprudência para a solução das controvérsias; e discutir medidas que possam aperfeiçoar o reconhecimento dos direitos previdenciários e prevenir demandas judiciais evitáveis (BRASIL, 1991; BRASIL, 1999).

Quanto à metodologia, a pesquisa possui abordagem qualitativa e utiliza procedimentos bibliográficos e documentais. A investigação fundamenta-se na análise da legislação previdenciária, de decisões judiciais, de publicações institucionais e de estudos acadêmicos relacionados ao segurado especial rural, à atuação administrativa do INSS e à judicialização previdenciária. Também são consideradas fontes que permitam contextualizar a realidade de Mato Grosso, respeitando os limites dos dados disponíveis. A análise busca relacionar os fundamentos jurídicos às dificuldades discutidas nas fontes consultadas, distinguindo as normas vigentes, os entendimentos jurisprudenciais e as

interpretações desenvolvidas ao longo da pesquisa, sem atribuir ao estudo resultados empíricos que não tenham sido efetivamente obtidos.

2 PREVIDENCIÁRIO

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURAL

A proteção previdenciária destinada aos trabalhadores rurais no Brasil passou por importantes transformações ao longo do tempo, especialmente no que diz respeito à ampliação dos direitos sociais e à inclusão desses trabalhadores no sistema de Previdência Social. Durante parte significativa da história brasileira, a proteção previdenciária rural foi estruturada de maneira distinta daquela destinada aos trabalhadores urbanos, o que demonstra que a efetivação dos direitos sociais no campo ocorreu de forma gradual. Nesse contexto, compreender a evolução histórica da Previdência Social rural é fundamental para analisar a atual condição do segurado especial e as dificuldades relacionadas ao reconhecimento de seus direitos perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BRUMER, 2002).

Um dos marcos dessa trajetória foi a Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, conhecida como Estatuto do Trabalhador Rural, que representou uma iniciativa legislativa importante para a regulamentação dos direitos dos trabalhadores do campo. Posteriormente, a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), cuja execução ficou a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). A lei previu prestações como aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão e auxílio-funeral, além de serviços de saúde e assistência social, constituindo uma etapa relevante na organização da proteção social rural (BRASIL, 1963; BRASIL, 1971, arts. 1º a 3º).

Apesar desses avanços, o modelo estabelecido pelo PRORURAL apresentava limitações quando comparado à proteção previdenciária posteriormente consolidada pela Constituição Federal de 1988. A legislação de 1971 reconhecia como trabalhador rural, para os fins do programa, tanto a pessoa que prestava serviços rurais remunerados a um empregador quanto o produtor que trabalhava individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados. Entretanto, a estrutura de proteção daquele período não assegurava a mesma abrangência de direitos que seria estabelecida posteriormente, sobretudo no que se refere à proteção dos diferentes integrantes da família rural (BRASIL, 1971, art. 3º; BRUMER, 2002).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma mudança fundamental nesse processo, pois estabeleceu bases mais amplas para a proteção social e fortaleceu a integração entre trabalhadores urbanos e rurais no sistema de seguridade social. O art. 194 passou a orientar a seguridade social por princípios como a universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Além disso, o art. 195, § 8º, estabeleceu uma forma específica de contribuição para os produtores rurais que trabalham em regime de economia familiar, nos termos constitucionais. Essas disposições contribuíram para a construção de um modelo de proteção mais compatível com as particularidades do trabalho rural (BRASIL, 1988, arts. 194 e 195, § 8º).

A Constituição de 1988 também foi importante para a ampliação da proteção previdenciária das mulheres trabalhadoras rurais e para a superação de distinções históricas entre os integrantes do núcleo familiar. Conforme analisa Brumer (2002), as transformações legislativas relacionadas à Previdência Social rural culminaram no reconhecimento de direitos previdenciários às mulheres do campo, incluindo a aposentadoria por idade e o salário-maternidade. Essa mudança possui relevância social porque reconhece que o trabalho rural pode ser realizado por diferentes membros da família, cujas atividades contribuem para a subsistência familiar e para a produção agrícola (BRUMER, 2002).

A regulamentação dos direitos previdenciários previstos na Constituição ocorreu, entre outros diplomas, por meio das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. A Lei nº 8.212/1991 disciplinou a organização e o custeio da Seguridade Social, enquanto a Lei nº 8.213/1991 estabeleceu os planos de benefícios da Previdência Social. Esta última passou a prever expressamente a categoria do segurado especial no art. 11, inciso VII, estabelecendo critérios para o enquadramento previdenciário de determinados produtores rurais, pescadores artesanais e integrantes de seus grupos familiares, observadas as condições legais. Dessa forma, a legislação de 1991 tornou mais específico o enquadramento dos trabalhadores rurais que exercem suas atividades nas condições previstas em lei (BRASIL, 1991a; BRASIL, 1991b, art. 11, VII).

A definição legal do segurado especial foi posteriormente modificada e detalhada por outras normas, entre elas a Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, que alterou dispositivos da legislação previdenciária relacionados ao trabalhador rural. Essas alterações demonstram que o enquadramento previdenciário rural não permaneceu estático: os critérios legais foram sendo ajustados para tratar de situações específicas da atividade rural e das condições de trabalho familiar. Por esse motivo, a análise atual do segurado especial exige a consulta à redação vigente da Lei nº 8.213/1991, e não apenas às regras originalmente estabelecidas em 1991 (BRASIL, 1991b, art. 11; BRASIL, 2008).

Diante dessa evolução histórica, verifica-se que a proteção previdenciária rural passou de um modelo específico de assistência ao trabalhador do campo para uma estrutura constitucional de seguridade social que reconhece a necessidade de proteção das populações urbanas e rurais. Contudo, o reconhecimento formal desses direitos não elimina, por si só, os desafios relacionados à comprovação da atividade rural e ao enquadramento do trabalhador como segurado especial. Essa distinção é importante para o presente estudo: a legislação define os critérios para a concessão da proteção previdenciária, enquanto a análise das dificuldades administrativas e probatórias permitirá investigar como esses critérios são aplicados nos requerimentos apresentados ao INSS (BRASIL, 1988, arts. 194 e 195; BRASIL, 1991b, art. 11).

2.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO SEGURADO ESPECIAL RURAL

O segurado especial rural constitui uma categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), caracterizada pelo exercício de determina-

das atividades rurais ou extrativistas em condições específicas estabelecidas pela legislação previdenciária. Diferentemente de outras categorias de trabalhadores, seu enquadramento considera a forma como a atividade é desenvolvida, a participação do próprio trabalhador e, quando aplicável, de sua família, além dos demais requisitos previstos em lei. A definição jurídica dessa categoria encontra-se principalmente no art. 11, inciso VII, da Lei nº 8.213/1991, que estabelece os critérios para o reconhecimento do segurado especial (BRASIL, 1991, art. 11, VII).

De acordo com a legislação previdenciária, podem ser enquadrados como segurados especiais determinados produtores rurais, pescadores artesanais e pessoas que exercem atividades de seringueiro ou extrativista vegetal, desde que preencham as condições legais correspondentes. No caso do produtor rural, a lei contempla diferentes relações com o imóvel utilizado para a produção, como propriedade, posse, usufruto, assentamento, parceria, meação, comodato e arrendamento. Portanto, o reconhecimento dessa condição não depende exclusivamente de o trabalhador ser proprietário da terra, mas da relação com o imóvel, da atividade exercida e do atendimento aos requisitos legais (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “a” e “b”; INSS, s.d.).

Entre os requisitos aplicáveis ao produtor rural, a legislação prevê a exploração de atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais, observadas as demais condições legais. O módulo fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares cujo tamanho varia conforme o município, de modo que não existe uma única quantidade de hectares aplicável a todo o território nacional. Por essa razão, a análise do enquadramento previdenciário exige verificar o município em que o imóvel está localizado e a dimensão do módulo fiscal correspondente, sem presumir que propriedades com a mesma área terão necessariamente o mesmo enquadramento em municípios diferentes (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “a”, item 1; INCRA, s.d.).

Uma das características mais importantes dessa categoria é a possibilidade de exercício da atividade individualmente ou em regime de economia familiar. A própria Lei nº 8.213/1991 define o regime de economia familiar como aquele em que o trabalho dos integrantes da família é indispensável à subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregados permanentes. Assim, o elemento central não é simplesmente o fato de várias pessoas da mesma família residirem no campo, mas a participação efetiva do grupo familiar na atividade e a relevância desse trabalho para a manutenção e o desenvolvimento econômico da família (BRASIL, 1991, art. 11, § 1º).

A legislação também admite o auxílio eventual de terceiros, sem que isso, por si só, descaracterize a condição de segurado especial. Essa previsão é relevante porque a produção rural pode exigir colaboração em determinados períodos, sem que exista necessariamente uma estrutura permanente de mão de obra contratada. Entretanto, a permissão legal para o auxílio eventual não significa que qualquer forma de contratação de trabalhadores seja compatível com o enquadramento: a situação concreta deve ser examinada conforme os critérios previstos na legislação previdenciária, especialmente as regras do art. 11 da Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991, art. 11, VII e § 1º).

A condição de segurado especial pode alcançar, ainda, o cônjuge ou companheiro e o filho maior de 16 anos, ou equiparado, desde que comprovadamente trabalhem com o respectivo grupo familiar, observados os requisitos legais. Esse aspecto demonstra que o enquadramento previdenciário não se limita necessariamente à pessoa que aparece como titular do imóvel rural ou responsável formal pela produção. Contudo, o vínculo familiar, isoladamente, não assegura o reconhecimento automático da condição de segurado especial: é necessário demonstrar a participação efetiva nas atividades abrangidas pela legislação (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “c”; INSS, s.d.).

Além do produtor rural, a categoria contempla o pescador artesanal ou pessoa a ele assemelhada que faça da pesca sua profissão habitual ou seu principal meio de vida, assim como o seringueiro e o extrativista vegetal que atendam às condições legais. Essa abrangência revela que o conceito previdenciário de segurado especial não se restringe à agricultura ou à pecuária, alcançando outras atividades desenvolvidas em condições específicas de trabalho e subsistência. Para cada hipótese, entretanto, é necessário observar os requisitos próprios estabelecidos na Lei nº 8.213/1991, evitando tratar todas as atividades como se estivessem sujeitas exatamente às mesmas condições (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “a” e “b”; INSS, s.d.).

O enquadramento como segurado especial possui consequências práticas para o acesso à Previdência Social, pois permite que o trabalhador que preencha os requisitos legais tenha sua atividade reconhecida para fins de análise de benefícios previdenciários. Entretanto, o exercício de atividade no campo não basta, por si só, para garantir esse enquadramento. É necessário verificar a categoria de trabalho, o período a ser reconhecido, as condições em que a atividade foi desenvolvida e os elementos que permitam comprovar as informações prestadas ao INSS. A autodeclaração rural é um dos instrumentos utilizados nesse procedimento, e o próprio Instituto informa que os dados fornecidos podem ser confrontados com sistemas e bases oficiais (BRASIL, 1991, art. 11; INSS, s.d.).

Dessa forma, compreender o conceito e as características do segurado especial rural é indispensável para a análise das dificuldades de reconhecimento previdenciário investigadas neste trabalho. Como a categoria depende do preenchimento de requisitos específicos, eventuais dúvidas sobre a atividade exercida, a participação dos integrantes da família, a relação com o imóvel rural ou a documentação apresentada podem tornar a análise administrativa mais complexa. Essa relação constitui um ponto de partida para o capítulo seguinte, no qual serão examinados os procedimentos adotados pelo INSS e as exigências de comprovação aplicáveis aos trabalhadores que solicitam o reconhecimento de sua condição previdenciária (BRASIL, 1991, art. 11; INSS, s.d.).

2.3 REQUISITOS LEGAIS PARA O ENQUADRAMENTO COMO SEGURADO ESPECIAL

O reconhecimento da condição de segurado especial rural depende do preenchimento dos requisitos estabelecidos pela legislação previdenciária brasileira. O principal fundamento jurídico encontra-se no art. 11, inciso VII, da Lei nº 8.213/1991, que define

as pessoas abrangidas por essa categoria e estabelece condições relacionadas à atividade exercida, à forma de exploração rural e à participação do grupo familiar. Desse modo, a análise do enquadramento previdenciário deve considerar as circunstâncias concretas em que o trabalho é desenvolvido, não sendo suficiente demonstrar apenas que o interessado reside ou exerce alguma atividade no meio rural (BRASIL, 1991, art. 11, VII).

Um dos requisitos aplicáveis ao produtor rural é a exploração de atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais, observadas as demais condições legais. O módulo fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares cujo tamanho varia conforme o município, motivo pelo qual o limite territorial deve ser analisado de acordo com a localização do imóvel. Entretanto, a dimensão da propriedade não deve ser examinada isoladamente: também é necessário verificar a forma de exploração da atividade e a presença dos demais requisitos previstos na legislação. Assim, possuir uma pequena propriedade rural, por si só, não garante o enquadramento como segurado especial (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “a”, item 1).

Outro requisito relevante consiste na possibilidade de exercício da atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar. Nos termos do art. 11, § 1º, da Lei nº 8.213/1991, esse regime pressupõe que o trabalho dos integrantes da família seja indispensável à subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, sendo realizado em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. A norma demonstra que a participação familiar deve ter relevância efetiva para a atividade desenvolvida, não bastando a existência de parentesco entre as pessoas envolvidas na produção (BRASIL, 1991, art. 11, § 1º).

A legislação também estabelece requisitos relativos à participação dos integrantes do grupo familiar. O cônjuge ou companheiro e o filho maior de 16 anos, ou equiparado, podem ser enquadrados como segurados especiais quando comprovadamente trabalham com o grupo familiar e atendem às condições legais. O § 6º do art. 11 reforça a exigência de participação ativa nas atividades rurais. Portanto, o vínculo familiar não assegura, por si só, a condição previdenciária: é necessário analisar o trabalho efetivamente realizado pelo interessado e sua vinculação com a atividade rural abrangida pela norma (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “c”, e § 6º).

Quanto à mão de obra utilizada na produção, a Lei nº 8.213/1991 admite o auxílio eventual de terceiros e prevê situações específicas em que a utilização de trabalhadores contratados não descaracteriza automaticamente a condição de segurado especial. O § 7º do art. 11 permite, nas condições legais, a contratação de empregados por prazo determinado ou de trabalhadores enquadrados na hipótese ali indicada, até o limite de 120 pessoas por dia no ano civil, computados os períodos corridos ou intercalados ou o tempo equivalente em horas. Por isso, não seria correto afirmar que qualquer contratação de mão de obra impede o reconhecimento previdenciário; a situação deve ser examinada conforme as regras e os limites estabelecidos pela lei (BRASIL, 1991, art. 11, VII e §§ 1º e 7º).

Outro aspecto importante diz respeito à residência e à relação do trabalhador com o imóvel em que exerce a atividade. A legislação contempla a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele, desde que atendidas as demais condições previstas no art. 11. Além disso, o enquadramento não depende necessariamente da propriedade formal da terra, pois a lei contempla situações como posse, parceria, meação, arrendamento e comodato, conforme as condições aplicáveis. Essa previsão é especialmente relevante para a análise previdenciária, uma vez que a relação jurídica com o imóvel e a efetiva exploração da atividade devem ser consideradas em conjunto (BRASIL, 1991, art. 11, VII, “a”).

O enquadramento também exige atenção às situações que podem afastar o trabalhador da categoria de segurado especial. O art. 11, § 10, da Lei nº 8.213/1991 prevê hipóteses de exclusão, cuja aplicação depende das circunstâncias e das exceções estabelecidas na própria norma. Entre os aspectos relevantes para essa análise estão o exercício de outras atividades remuneradas e determinadas formas de exploração econômica. Assim, a existência de renda ou atividade adicional não deve ser avaliada de maneira genérica, pois é necessário verificar a hipótese legal correspondente e se estão presentes as condições que permitem manter o enquadramento previdenciário (BRASIL, 1991, art. 11, §§ 9º e 10).

Além dos requisitos materiais, a comprovação da atividade rural representa uma etapa essencial para o reconhecimento administrativo da condição de segurado especial. A Lei nº 8.213/1991 disciplina o cadastro e a comprovação da atividade nos arts. 38-A e 38-B, enquanto o art. 106 apresenta documentos que podem ser utilizados complementarmente à autodeclaração e ao cadastro. Entre esses documentos estão contratos de arrendamento, parceria ou comodato rural, bloco de notas do produtor e documentos fiscais relacionados à comercialização da produção, observadas as regras aplicáveis ao período que se pretende comprovar. A análise deve considerar a documentação pertinente ao caso concreto, sem presumir que um único documento seja suficiente para todas as situações (BRASIL, 1991, arts. 38-A, 38-B e 106; BRASIL, 2020).

As regras de comprovação também precisam ser examinadas conforme o período da atividade rural. A redação do art. 38-B da Lei nº 8.213/1991 prevê regras específicas para o cadastro do segurado especial e para a comprovação de períodos anteriores a 1º de janeiro de 2023. As orientações oficiais do INSS esclarecem que, para períodos a partir dessa data, a comprovação ocorre pelas informações constantes do cadastro pertinente, sem afastar a possibilidade de documentação complementar nas hipóteses previstas nas normas aplicáveis. Por essa razão, a análise de um requerimento previdenciário deve observar a legislação vigente e as regras correspondentes ao período rural alegado, evitando a aplicação indistinta de procedimentos diferentes (BRASIL, 1991, art. 38-B; INSS, s.d.).

Diante desses requisitos, percebe-se que o reconhecimento do segurado especial envolve tanto a verificação das condições reais de exercício da atividade rural quanto a análise das informações e dos elementos de comprovação apresentados à Administração Previdenciária. Essa combinação torna o tema particularmente relevante

para a presente pesquisa, pois permite investigar em que medida as exigências legais e documentais podem representar obstáculos para trabalhadores que buscam o reconhecimento de seus direitos. Entretanto, a existência de dificuldades administrativas não significa, automaticamente, que todo indeferimento seja indevido: é necessário analisar se os requisitos legais estavam preenchidos, quais elementos foram apresentados e quais fundamentos foram utilizados pelo INSS para decidir o requerimento (BRASIL, 1991, arts. 11, 38-B e 106).

2.4 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DESTINADOS AO SEGURADO ESPECIAL

A proteção previdenciária do segurado especial rural compreende benefícios destinados a amparar o trabalhador e sua família diante de situações como idade avançada, incapacidade para o trabalho, maternidade e falecimento do segurado. Essa proteção está inserida no sistema de Previdência Social previsto na Constituição Federal de 1988 e é regulamentada, principalmente, pelas Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991. A concessão de cada benefício, entretanto, depende do preenchimento dos requisitos legais correspondentes, incluindo, conforme o caso, a comprovação da atividade rural, o cumprimento da carência e a demonstração da ocorrência do evento que dá origem ao direito (BRASIL, 1988, arts. 201 e 195, § 8º; BRASIL, 1991, arts. 39 e 48).

A legislação previdenciária estabelece tratamento específico para o segurado especial em razão das características de sua atividade e de sua forma de participação no sistema de custeio. O art. 39, inciso I, da Lei nº 8.213/1991 prevê, para o segurado especial que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento, por tempo igual ao número de meses correspondente à carência do benefício, a concessão de aposentadoria por idade ou por incapacidade permanente, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-reclusão ou pensão por morte, no valor de um salário mínimo, observadas as condições legais. Para benefícios com requisitos específicos, como o salário-maternidade, deve ser consultada a disciplina legal própria e a interpretação vigente dos tribunais (BRASIL, 1991, art. 39, I e parágrafo único).

A aposentadoria por idade rural constitui uma das principais formas de proteção previdenciária destinadas aos trabalhadores do campo. Nos termos do art. 48, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.213/1991, a idade mínima reduzida aplicável aos trabalhadores rurais alcança, em regra, os homens aos 60 anos e as mulheres aos 55 anos, desde que preenchidos os demais requisitos legais. Para a concessão do benefício ao segurado especial, é necessário demonstrar o exercício da atividade rural pelo período correspondente à carência exigida, observadas as regras legais sobre continuidade, descontinuidade e comprovação do trabalho rural (BRASIL, 1991, arts. 25, II, 39, I, e 48, §§ 1º e 2º).

A comprovação do período de atividade rural assume importância especial nesse benefício porque o requerente precisa demonstrar que exerceu atividade enquadrável na categoria previdenciária durante o período legalmente exigido. A análise não deve se limitar à existência atual de uma propriedade ou à residência em área rural, devendo

considerar os elementos documentais e cadastrais pertinentes ao período alegado. O INSS orienta que o requerimento seja instruído com as informações necessárias à análise da atividade rural, incluindo a autodeclaração e os elementos disponíveis nas bases oficiais, sem prejuízo da documentação complementar cabível em cada caso (BRASIL, 1991, arts. 38-B e 106; INSS, s.d.).

A legislação previdenciária também prevê proteção ao segurado especial que se encontre incapacitado para o exercício de sua atividade, de acordo com a natureza e a duração da incapacidade constatada. A aposentadoria por incapacidade permanente é destinada, em linhas gerais, ao segurado considerado incapaz de forma permanente para o trabalho e sem possibilidade de reabilitação para atividade que lhe garanta subsistência, enquanto o auxílio por incapacidade temporária é destinado à incapacidade temporária para o trabalho ou para a atividade habitual, conforme os requisitos legais. A concessão desses benefícios depende da análise da incapacidade e das demais condições previstas na Lei nº 8.213/1991, não decorrendo automaticamente da idade, da existência de doença ou da condição de trabalhador rural (BRASIL, 1991, arts. 42, 59 e 39, I).

No caso do segurado especial, a comprovação da atividade rural e a demonstração da incapacidade representam aspectos distintos, embora ambos possam ser relevantes para a análise do pedido. A documentação relativa ao exercício da atividade deve permitir examinar o enquadramento previdenciário e o período alegado, enquanto a incapacidade é avaliada segundo as regras aplicáveis à perícia médica e aos requisitos do benefício. A distinção é importante porque a discussão administrativa ou judicial pode envolver a condição de segurado, a incapacidade laboral ou ambas, e cada questão exige fundamentação própria (BRASIL, 1991, arts. 11, 39, I, 42 e 59).

O salário-maternidade é um benefício previdenciário destinado à proteção da maternidade, assegurando renda durante o afastamento da atividade em razão de parto, adoção, guarda judicial para fins de adoção ou aborto não criminoso, conforme as hipóteses previstas na legislação. Para a segurada especial, o benefício possui disciplina específica no art. 39, parágrafo único, da Lei nº 8.213/1991, e o valor previsto nesse dispositivo é de um salário mínimo. A concessão exige a comprovação dos requisitos aplicáveis, especialmente a qualidade de segurada e o exercício da atividade rural quando pertinente (BRASIL, 1991, arts. 39, parágrafo único, e 71; INSS, 2025).

É importante destacar uma mudança jurídica recente relacionada à carência do salário-maternidade. Em março de 2024, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.110 e nº 2.111, declarou inconstitucional a exigência de carência prevista no art. 25, inciso III, da Lei nº 8.213/1991. Posteriormente, o INSS adequou suas orientações administrativas por meio da Instrução Normativa PRES/INSS nº 188/2025. Assim, para os requerimentos abrangidos pela decisão, não se exige o cumprimento de um número mínimo de contribuições ou meses de atividade rural como carência, embora seja necessário demonstrar a qualidade de segurada e atender às demais condições aplicáveis. Essa atualização é relevante para

evitar a utilização de orientações antigas na análise do benefício (STF, 2024; INSS, 2025).

A pensão por morte é um benefício destinado aos dependentes do segurado falecido ou cuja morte presumida tenha sido reconhecida, desde que sejam atendidos os requisitos legais. No caso do segurado especial, a concessão depende, entre outros aspectos, da demonstração da condição previdenciária do falecido na data do óbito, ou da existência de situação juridicamente protegida pela legislação, além da comprovação da qualidade de dependente do requerente. A análise deve observar as regras específicas da Lei nº 8.213/1991, especialmente os arts. 16, 26, inciso I, e 74, bem como as disposições aplicáveis ao segurado especial (BRASIL, 1991, arts. 16, 26, I, e 74; INSS, 2023).

A comprovação da atividade rural pode assumir especial importância quando o falecido não possuía registros contributivos semelhantes aos de um trabalhador empregado formalmente. Nessas situações, os documentos e as informações relativos à atividade rural podem ser necessários para demonstrar que o falecido se enquadrava como segurado especial ou mantinha a proteção previdenciária pertinente. A análise, entretanto, não se limita à condição rural: também deve verificar a relação de dependência, a documentação exigida e as regras sobre a duração do benefício, que variam conforme a situação prevista na legislação (BRASIL, 1991, arts. 16, 38-B e 74 a 77; INSS, 2023).

O auxílio-reclusão é um benefício destinado aos dependentes do segurado de baixa renda que esteja recolhido à prisão, desde que sejam preenchidos os requisitos legais. Portanto, não se trata de pagamento realizado diretamente à pessoa presa, mas de prestação previdenciária voltada à proteção dos dependentes que atendam às condições previstas na legislação. Para a concessão, devem ser examinados aspectos como a qualidade de segurado na data da prisão, o regime de cumprimento da pena, o enquadramento no limite de baixa renda e a carência legal, além da condição dos dependentes (BRASIL, 1991, arts. 16, 25, IV, e 80; INSS, 2023).

No caso do segurado especial, a comprovação do exercício da atividade rural possui relevância para a análise do requisito previdenciário, pois a legislação prevê condições específicas para essa categoria. As orientações oficiais do INSS indicam a necessidade de comprovação do período de atividade exigido para o auxílio-reclusão, observadas as regras aplicáveis ao caso. Dessa forma, a dificuldade de comprovar a atividade rural pode repercutir não apenas nos benefícios requeridos pelo próprio trabalhador, mas também na proteção previdenciária de seus dependentes (BRASIL, 1991, arts. 39 e 80; INSS, 2023).

O auxílio-acidente possui natureza indenizatória e pode ser concedido ao segurado que, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, apresente sequelas que reduzam sua capacidade para o trabalho habitualmente exercido, conforme os requisitos legais. A Lei nº 8.213/1991 disciplina esse benefício no art. 86 e inclui expressamente o segurado especial entre as categorias que podem ter direito à prestação, nos termos do art. 39, inciso I. Sua concessão exige análise das sequelas e de seus efeitos sobre a capacidade laboral, não sendo suficiente a ocorrência

de um acidente sem a demonstração dos requisitos legais (BRASIL, 1991, arts. 39, I, e 86).

Para o trabalhador rural, a análise desse benefício pode exigir a compreensão das tarefas efetivamente desempenhadas e das limitações decorrentes do acidente, uma vez que a redução da capacidade deve ser avaliada em relação ao trabalho habitual. Além disso, a condição de segurado especial precisa ser demonstrada conforme as normas previdenciárias aplicáveis. Desse modo, a análise pode envolver duas questões distintas: o reconhecimento do vínculo previdenciário e a comprovação dos requisitos médicos e funcionais necessários à concessão do auxílio-acidente (BRASIL, 1991, arts. 11, 39, I, e 86).

A análise dos benefícios previdenciários destinados ao segurado especial demonstra que a comprovação da atividade rural é uma questão central para o reconhecimento de direitos perante o INSS. Em benefícios como a aposentadoria por idade rural, a pensão por morte e as prestações por incapacidade, a análise pode exigir a verificação da condição previdenciária do interessado ou do segurado falecido, além de outros requisitos específicos de cada prestação. Por isso, a ausência de registros formais de trabalho não deve ser confundida automaticamente com a inexistência de atividade rural, sendo necessário examinar os meios de comprovação admitidos pela legislação e as circunstâncias do caso concreto (BRASIL, 1991, arts. 11, 38-B, 39 e 106).

A legislação prevê diferentes instrumentos para a comprovação da atividade rural, incluindo informações cadastrais, autodeclaração e documentos que podem demonstrar o exercício do trabalho no campo, conforme as regras aplicáveis ao período analisado. Entre os exemplos previstos no art. 106 da Lei nº 8.213/1991 estão contratos relacionados à utilização do imóvel rural e documentos referentes à comercialização da produção. A utilidade de cada documento depende de sua relação com o período e com a atividade que se pretende demonstrar, de modo que a análise previdenciária deve considerar o conjunto das informações disponíveis e as exigências legais pertinentes (BRASIL, 1991, arts. 38-A, 38-B e 106; INSS, s.d.).

Essa questão se relaciona diretamente ao problema de pesquisa deste trabalho, pois eventuais dificuldades para compreender os requisitos, reunir documentos ou demonstrar a atividade rural podem gerar obstáculos durante a análise administrativa dos pedidos. Entretanto, para verificar se essas dificuldades contribuem efetivamente para a judicialização, será necessário examinar, nos capítulos seguintes, os procedimentos utilizados pelo INSS, as razões de indeferimento dos benefícios e os dados institucionais disponíveis. Essa investigação permitirá distinguir os requisitos legítimos de concessão dos possíveis problemas de informação, instrução documental ou interpretação administrativa que possam ser identificados nas fontes consultadas (BRASIL, 1991, arts. 38-B e 106; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Justiça em Números).

Conclui-se, portanto, que a Previdência Social oferece diferentes formas de proteção ao segurado especial rural e a seus dependentes, desde que sejam atendidos os requisitos previstos para cada benefício. A existência dessas garantias legais, contudo,

não elimina a necessidade de comprovar a condição previdenciária e os demais elementos exigidos em cada requerimento. Por essa razão, o estudo dos benefícios constitui uma etapa necessária para compreender a relevância social do reconhecimento do segurado especial e preparar a análise das dificuldades administrativas enfrentadas pelos trabalhadores rurais, especialmente no contexto territorial de Mato Grosso (BRASIL, 1988, art. 201; BRASIL, 1991, arts. 39 e 106).

3 O RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL PELO INSS

3.1 O PAPEL DO INSS NA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) exerce papel central na operacionalização dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sendo responsável por receber, analisar e decidir requerimentos previdenciários de acordo com os requisitos estabelecidos na legislação. Essa atuação concretiza, no âmbito administrativo, a proteção social prevista na Constituição Federal, cujo artigo 201 estabelece a cobertura de situações como idade avançada, incapacidade para o trabalho e proteção à maternidade. Assim, o INSS não atua apenas como órgão responsável por processar pedidos, mas também como parte essencial do funcionamento da previdência social brasileira (BRASIL, 1988, art. 201; INSS, s.d.).

A atuação administrativa do Instituto deve observar os princípios que regem a Administração Pública. O artigo 37 da Constituição Federal prevê, entre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Na prática, isso significa que os requerimentos precisam ser examinados conforme as normas aplicáveis, sem tratamento arbitrário, com transparência e em busca de uma resposta administrativa adequada. No caso do trabalhador rural, esses princípios são especialmente relevantes porque o reconhecimento do direito depende da análise das características concretas da atividade exercida e dos documentos ou demais elementos admitidos pela legislação (BRASIL, 1988, art. 37).

Além das regras constitucionais, o processo administrativo federal é disciplinado pela Lei nº 9.784/1999, que prevê princípios como finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e eficiência. A lei também determina que a Administração tem o dever de emitir decisão expressa nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações de sua competência. Essas disposições são importantes para a análise dos benefícios previdenciários porque o requerimento não deve permanecer sem resposta, e a decisão precisa permitir que o interessado compreenda os fundamentos adotados pelo órgão público (BRASIL, 1999, arts. 2º, 48 e 50).

No caso específico do segurado especial rural, a análise administrativa exige atenção às particularidades do trabalho no campo. Diferentemente de situações em que os vínculos de emprego e as contribuições aparecem de maneira regular nos cadastros oficiais, o exercício da atividade rural em regime de economia familiar pode ser demonstrado por diferentes elementos documentais, observadas as exigências legais. Por isso, o reconhecimento da condição de segurado especial não deve se limitar a uma verificação superficial de registros: é necessário examinar os elementos apresentados e verificar se eles são compatíveis com os critérios previstos na legislação previdenciária (BRASIL, 1991, arts. 11, VII, 38-B e 106).

O INSS também disponibiliza canais para que o cidadão solicite benefícios, encaminhe documentos e acompanhe seus requerimentos. Entre esses meios estão o

portal ou aplicativo Meu INSS, a Central de Atendimento 135 e as agências da Previdência Social, conforme o serviço pretendido. Esses canais podem facilitar o acesso aos procedimentos administrativos; entretanto, a existência de ferramentas digitais não significa, por si só, que todos os segurados consigam utilizá-las com a mesma facilidade. No desenvolvimento desta pesquisa, essa questão deverá ser analisada em relação ao trabalhador rural, especialmente quanto ao acesso à informação, à compreensão das exigências documentais e às dificuldades práticas para formalizar o pedido (INSS, s.d.).

Quando o pedido é indeferido, é importante distinguir duas situações: a negativa fundamentada na ausência de algum requisito legal e a eventual decisão que não tenha considerado adequadamente os elementos apresentados ou que apresente problemas de fundamentação. O indeferimento, isoladamente, não prova que o INSS agiu de forma irregular; da mesma maneira, a existência de um procedimento administrativo não garante que a análise tenha sido correta em todos os casos. Por essa razão, a avaliação das dificuldades enfrentadas pelo segurado especial deve considerar os motivos concretos das decisões e, quando houver dados disponíveis, confrontá-los com as regras aplicáveis e com o entendimento dos tribunais (BRASIL, 1999, arts. 2º e 50; BRASIL, 1991).

Essa discussão se relaciona diretamente com a judicialização previdenciária. Quando o segurado não obtém o benefício na via administrativa e entende que reúne os requisitos legais, pode buscar a revisão da decisão perante o Poder Judiciário, respeitadas as regras processuais aplicáveis. Contudo, para afirmar que as dificuldades de reconhecimento do segurado especial contribuem de maneira expressiva para o volume de ações judiciais em Mato Grosso, será necessário examinar dados e decisões que permitam demonstrar essa relação, evitando conclusões baseadas apenas em impressões ou casos isolados. Essa verificação será aprofundada nos próximos tópicos, especialmente na análise dos procedimentos administrativos, das exigências probatórias e dos reflexos regionais da questão (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV; BRASIL, 1991).

3.2. OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA O RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL

O reconhecimento da condição de segurado especial rural ocorre por meio de procedimento administrativo no qual o INSS verifica se o requerente atende aos requisitos previstos na legislação previdenciária. Essa análise envolve a identificação do trabalhador, a categoria em que se enquadra, os períodos de atividade rural informados e os elementos utilizados para comprovar o exercício dessa atividade. O procedimento deve considerar as particularidades de cada requerimento, uma vez que os documentos e os critérios de análise podem variar conforme a categoria do trabalhador e o benefício solicitado (BRASIL, 1991, arts. 11, 38-B e 106).

Uma das principais ferramentas utilizadas nesse procedimento é a autodeclaração rural, documento por meio do qual o segurado informa dados sobre sua atividade no campo. Entre as informações relevantes estão os períodos trabalhados e as circunstâncias em que a atividade foi exercida. O documento auxilia a análise administrativa,

mas as informações declaradas precisam ser compatíveis com os registros e os demais elementos de comprovação aplicáveis ao caso. Portanto, a autodeclaração não deve ser compreendida como garantia automática de concessão do benefício, mas como um instrumento de instrução do requerimento (INSS, 2025).

O procedimento de comprovação também deve ser compreendido à luz das mudanças legislativas relativas ao cadastro do segurado especial. Conforme as orientações divulgadas pelo próprio INSS, para períodos anteriores a 1º de janeiro de 2023, a comprovação da atividade e da condição de segurado especial segue o regime de autodeclaração com ratificação pelos meios previstos na regulamentação. Para períodos a partir dessa data, a orientação administrativa indica a utilização das informações do cadastro do segurado especial previsto no artigo 19-D do Regulamento da Previdência Social, sem afastar a possibilidade de análise de documentação complementar nos termos das regras aplicáveis. Essa distinção temporal é importante porque a forma de comprovação não deve ser descrita como se permanecesse idêntica para todos os períodos de atividade rural (BRASIL, 1991, art. 38-B; BRASIL, 1999, art. 19-D; INSS, s.d.).

Além da autodeclaração e das informações cadastrais, documentos que demonstrem a relação do trabalhador com a atividade rural podem contribuir para a análise do requerimento. A legislação previdenciária apresenta, em seu artigo 106, exemplos de documentos que podem ser utilizados para comprovar o exercício da atividade rural. A relevância de cada documento depende do conteúdo apresentado, do período que se pretende demonstrar e da sua relação com a situação concreta do segurado. Por essa razão, é importante que o requerente reúna os registros disponíveis e informe corretamente os períodos de trabalho, evitando divergências entre a declaração e os demais elementos do processo (BRASIL, 1991, art. 106; INSS, s.d.).

O pedido de benefício pode ser realizado pelos canais oficiais de atendimento do INSS, especialmente pelo portal ou aplicativo Meu INSS. No caso da aposentadoria por idade rural, as orientações institucionais indicam a possibilidade de preenchimento da autodeclaração eletrônica durante o requerimento ou, conforme as regras do serviço, em até 30 dias depois de sua realização. O segurado deve acompanhar as informações apresentadas pelo sistema e verificar se os dados e documentos solicitados foram devidamente encaminhados. A utilização dos canais digitais permite realizar diversas etapas a distância, embora o INSS possa solicitar complementação de informações ou atendimento presencial quando isso for necessário à análise do pedido (INSS, s.d.).

A correta instrução do requerimento é relevante porque informações incompletas, divergências cadastrais ou ausência de elementos necessários à comprovação podem dificultar a análise administrativa. Isso não significa, contudo, que toda falta documental conduza necessariamente ao indeferimento, nem que o segurado seja sempre responsável pelas dificuldades encontradas. É preciso examinar as circunstâncias de cada processo, as exigências aplicáveis e a fundamentação da decisão administrativa. Sob essa perspectiva, a pesquisa deve investigar se as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais decorrem de obstáculos no acesso à informação, de problemas na

documentação, da interpretação dos critérios legais ou da combinação desses fatores (BRASIL, 1999, arts. 2º e 50; BRASIL, 1991, arts. 38-B e 106).

Quando o requerimento não é concedido, o segurado precisa compreender os motivos apresentados pelo INSS para avaliar as providências cabíveis. Conforme o caso, pode ser necessário corrigir informações, apresentar documentos adicionais ou utilizar os meios de contestação administrativa e judicial adequados. A decisão deve ser examinada à luz dos requisitos legais e das provas disponíveis, pois a negativa administrativa, por si só, não demonstra a existência de ilegalidade. Entretanto, quando o interessado entende que os requisitos foram preenchidos e que a decisão não reconheceu corretamente os elementos apresentados, o conflito pode chegar ao Poder Judiciário, estabelecendo uma relação entre a análise administrativa e a judicialização previdenciária (BRASIL, 1999, arts. 48 e 50; BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV).

Dessa forma, o procedimento administrativo constitui uma etapa essencial para o reconhecimento dos direitos previdenciários do segurado especial rural. Compreender suas etapas permite identificar em quais momentos podem surgir dificuldades para o trabalhador, desde o acesso aos canais de atendimento até a organização das informações e dos documentos necessários. Para esta pesquisa, a análise desses procedimentos servirá de base para examinar, nos tópicos seguintes, as exigências probatórias e as dificuldades que podem influenciar o reconhecimento administrativo da atividade rural, com atenção específica à realidade do Estado de Mato Grosso (BRASIL, 1991, arts. 38-B e 106; INSS, s.d.)

3.3 AS EXIGÊNCIAS DOCUMENTAIS E PROBATÓRIAS PARA COMPROVAR A ATIVIDADE RURAL.

A comprovação da atividade rural constitui uma das etapas mais relevantes para o reconhecimento dos direitos previdenciários do segurado especial. Embora a legislação reconheça essa categoria e estabeleça critérios para seu enquadramento, o interessado precisa demonstrar que exerceu atividade compatível com os requisitos legais durante o período exigido para o benefício pretendido. Nesse contexto, a análise das provas deve considerar não apenas a existência de documentos, mas também o conteúdo das informações apresentadas e sua relação com a atividade rural declarada (BRASIL, 1991, arts. 11, 38-B e 106).

O artigo 106 da Lei nº 8.213/1991 apresenta exemplos de documentos que podem auxiliar na comprovação da atividade rural, como contratos de trabalho ou registros na Carteira de Trabalho e Previdência Social, contratos de arrendamento, parceria ou comodato rural, documentos de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), notas fiscais relativas à comercialização da produção e outros registros previstos na legislação. Esses documentos não devem ser interpretados como uma lista fechada de todas as provas possíveis, pois o próprio dispositivo utiliza a expressão “entre outros”. A pertinência de cada elemento depende da situação do segurado e das regras aplicáveis ao período que se pretende comprovar (BRASIL, 1991, art. 106).

Entre os elementos que podem auxiliar na demonstração da atividade rural estão os documentos que relacionam o trabalhador ao imóvel rural, à produção agrícola ou à comercialização dos produtos. A documentação pode variar conforme a forma de exercício da atividade: um agricultor que trabalha com a família em uma pequena propriedade pode dispor de registros diferentes daqueles de um trabalhador que exerce atividade mediante parceria, arrendamento ou comodato. Por isso, a análise documental deve considerar a realidade concreta do trabalho, sem presumir que todos os trabalhadores rurais possuem os mesmos tipos de registro (BRASIL, 1991, arts. 11, VII, e 106; INSS, s.d.).

Outro aspecto importante diz respeito à contemporaneidade dos documentos, isto é, à relação temporal entre o registro apresentado e o período de atividade rural que se pretende demonstrar. Documentos produzidos durante o período alegado podem contribuir para estabelecer essa relação, mas a ausência de um documento para cada ano não significa, automaticamente, que todo o período não possa ser reconhecido. A avaliação deve observar as normas previdenciárias e, quando a questão chega ao Judiciário, a orientação jurisprudencial sobre o conjunto probatório, inclusive a possibilidade de complementar o início de prova material por meio de testemunhos idôneos (BRASIL, 1991, art. 55, § 3º; STJ, Tema Repetitivo 554).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estabelece uma orientação importante sobre a matéria por meio da Súmula 149, segundo a qual: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário” (STJ, Súmula 149). Isso significa que, em regra, o depoimento de testemunhas, isoladamente, não é suficiente para comprovar a atividade rural para fins previdenciários. A orientação, entretanto, não elimina a importância da prova testemunhal: ela pode complementar os documentos apresentados, contribuindo para esclarecer as condições de trabalho, os períodos de atividade e as circunstâncias em que o segurado exerceu suas funções no campo.

Essa compreensão foi reforçada pelo STJ no julgamento do Tema Repetitivo 554, relativo à comprovação da atividade rural por trabalhadores conhecidos como boias-frias. O Tribunal reafirmou a necessidade de início de prova material, mas reconheceu que a dificuldade probatória característica desse tipo de trabalho permite considerar a prova material referente apenas a parte do período pretendido, desde que complementada por prova testemunhal robusta e idônea. O precedente demonstra que a análise previdenciária não deve exigir, de maneira automática, documentação completa de cada intervalo de trabalho, devendo considerar o conjunto de provas apresentado (STJ, Tema Repetitivo 554, REsp nº 1.321.493/PR, julgado em 10 out. 2012).

A legislação também prevê uma proteção relevante para o momento do requerimento administrativo. O artigo 105 da Lei nº 8.213/1991 determina que a apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento de benefício. Essa disposição não significa que o benefício deva ser concedido sem a comprovação dos requisitos legais, mas evidencia que a falta de algum documento não deve impedir, por si só, o recebimento do pedido. É necessário distinguir, portanto, a

possibilidade de protocolar e analisar um requerimento da efetiva demonstração dos requisitos necessários à concessão do benefício (BRASIL, 1991, art. 105).

No caso do segurado especial, a autodeclaração rural e as informações cadastrais também integram o procedimento de comprovação. O INSS informa que a forma de análise varia conforme o período declarado: para períodos anteriores a 1º de janeiro de 2023, aplica-se o procedimento de autodeclaração e ratificação previsto nas normas pertinentes; para períodos a partir dessa data, a orientação administrativa prevê a utilização das informações do cadastro do segurado especial, sem afastar a documentação complementar admitida pela regulamentação. Essa distinção demonstra a importância de verificar a norma vigente e o período efetivamente discutido em cada requerimento (BRASIL, 1991, art. 38-B; BRASIL, 1999, art. 19-D; INSS, s.d.).

As exigências documentais podem representar uma dificuldade prática para trabalhadores que exerceram suas atividades em condições de informalidade ou que não tiveram acesso à orientação adequada para guardar registros de sua vida profissional. Essa possibilidade merece atenção na pesquisa, mas não deve ser apresentada como uma realidade comprovada para todos os segurados rurais sem dados que a sustentem. Para avaliar sua relevância em Mato Grosso, será necessário investigar documentos administrativos, decisões judiciais e estudos institucionais que permitam identificar quais dificuldades aparecem com maior frequência e como elas afetam o reconhecimento da atividade rural (BRASIL, 1991, arts. 105 e 106; STJ, Tema Repetitivo 554).

Dessa maneira, a análise das exigências documentais e probatórias permite compreender que o reconhecimento do segurado especial não depende simplesmente da apresentação de um único documento, mas da verificação dos requisitos legais e dos elementos de comprovação pertinentes ao caso. A distinção entre prova material, autodeclaração, informações cadastrais e prova testemunhal é fundamental para avaliar a correção das decisões administrativas e judiciais. Esse exame servirá de base para o próximo tópico, dedicado às principais dificuldades enfrentadas pelo trabalhador rural no processo de reconhecimento de sua condição previdenciária (BRASIL, 1991, arts. 38-B, 105 e 106; STJ, Súmula 149 e Tema Repetitivo 554).

3.4. AS PRINCIPAIS DIFICULDADES NO RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL PELO INSS

O reconhecimento da condição de segurado especial rural representa uma etapa fundamental para o acesso aos benefícios previdenciários, mas pode envolver dificuldades relacionadas à comprovação da atividade exercida, à organização dos documentos e à compreensão dos procedimentos administrativos. Embora a legislação brasileira estabeleça critérios para o enquadramento dessa categoria, a aplicação dessas regras exige a análise das circunstâncias concretas de cada trabalhador. Nesse sentido, a investigação das dificuldades enfrentadas pelos segurados deve partir das exigências previstas na legislação e dos procedimentos adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), distinguindo os obstáculos efetivamente identificados das situações que ainda precisam ser comprovadas por meio de dados e documentos (BRASIL, 1991, arts. 11, 38-B e 106).

Uma das dificuldades que merece atenção diz respeito à comprovação documental da atividade rural. O trabalhador que exerce suas atividades no campo pode precisar demonstrar os períodos trabalhados e as condições em que desenvolveu sua ocupação, de acordo com os requisitos do benefício solicitado. A Lei nº 8.213/1991 prevê diferentes meios de comprovação, incluindo documentos relacionados à atividade agrícola, à utilização da terra e à comercialização da produção. Entretanto, a disponibilidade desses registros pode variar de acordo com a forma de trabalho, as relações mantidas com o imóvel rural e as condições em que a atividade foi exercida. Por isso, a análise previdenciária deve considerar a documentação apresentada em conjunto com as regras legais aplicáveis, sem presumir que todos os trabalhadores rurais dispõem dos mesmos elementos probatórios (BRASIL, 1991, arts. 38-B e 106).

Outra dificuldade está relacionada ao preenchimento da autodeclaração rural e à correspondência entre as informações declaradas e os registros consultados pelo INSS. O Instituto informa que utiliza bases de dados governamentais para verificar as informações apresentadas, podendo recorrer à documentação complementar quando os dados disponíveis forem insuficientes, conforme as regras aplicáveis. Nesse cenário, divergências de informações, períodos não confirmados ou dados cadastrais incompletos podem tornar a análise mais complexa. A existência dessas situações, entretanto, não permite concluir automaticamente que o trabalhador não exerceu atividade rural, sendo necessário examinar os elementos disponíveis e as possibilidades de complementação da prova (INSS, s.d.).

O acesso à informação e aos canais de atendimento também merece atenção. O INSS disponibiliza serviços digitais, entre eles o Meu INSS, para requerimento e acompanhamento de benefícios. Esses recursos podem facilitar o acesso aos serviços previdenciários, mas sua utilização exige que o interessado consiga acessar a plataforma, compreender as orientações e fornecer corretamente as informações solicitadas. Para trabalhadores que enfrentam dificuldades de conectividade, de uso de ferramentas digitais ou de compreensão dos procedimentos, a busca pelo benefício pode exigir apoio de familiares, profissionais ou serviços de orientação. Essas circunstâncias devem ser investigadas com fontes empíricas específicas, pois não é adequado presumir que todos os trabalhadores rurais enfrentam as mesmas barreiras (INSS, s.d.).

Outra questão relevante é a necessidade de demonstrar a forma pela qual a atividade rural foi exercida. A legislação distingue o segurado especial de outras categorias de trabalhadores rurais, e o enquadramento depende do preenchimento dos critérios legais correspondentes. A análise pode exigir informações sobre a relação com a terra, a participação no trabalho familiar e as condições em que a produção é desenvolvida. Dessa forma, a simples declaração de que uma pessoa trabalha ou reside no meio rural não é suficiente, por si só, para assegurar o reconhecimento da condição de segurado especial; é necessário verificar se a situação concreta corresponde à definição prevista na legislação previdenciária (BRASIL, 1991, art. 11, VII e § 1º; INSS, s.d.).

As dificuldades probatórias também aparecem quando a documentação disponível não abrange todo o período de atividade alegado. Sobre esse ponto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça oferece orientação importante. No Tema Repetitivo 554, que trata da comprovação da atividade rural dos trabalhadores conhecidos como boias-frias, o Tribunal estabeleceu que é necessário apresentar início de prova material, mas admitiu que documentos relativos a parte do período possam ser complementados por prova testemunhal robusta e idônea. Essa orientação evidencia que a análise deve considerar o conjunto probatório e as particularidades da atividade, sem exigir, de forma automática, um documento para cada intervalo de trabalho (STJ, Tema Repetitivo 554).

Além das dificuldades enfrentadas pelo requerente, é importante examinar como os procedimentos administrativos são aplicados na prática. Relatório de avaliação publicado pela Auditoria-Geral do INSS identificou problemas em procedimentos relacionados ao reconhecimento automático de direitos em requerimentos de aposentadoria por idade rural e salário-maternidade rural, incluindo situações em que períodos pendentes não foram encaminhados para análise manual e não houve oportunidade de apresentação de documentos complementares, conforme os procedimentos descritos no relatório. Esse registro institucional demonstra a importância de avaliar não apenas a documentação apresentada pelo segurado, mas também o funcionamento dos mecanismos administrativos de análise. O alcance dessas constatações, contudo, deve ser limitado ao objeto e aos casos examinados pelo relatório, não sendo suficiente para afirmar que o mesmo problema ocorre em todos os requerimentos ou especificamente em todo o Estado de Mato Grosso (INSS, Auditoria-Geral, relatório de avaliação sobre o reconhecimento automático de direitos).

Diante dessas questões, as dificuldades no reconhecimento do segurado especial rural podem ser estudadas a partir de diferentes dimensões: a disponibilidade de documentos, a consistência das informações cadastrais, a compreensão dos procedimentos, o acesso aos canais de atendimento e a forma como o requerimento é analisado pela Administração. Esses fatores não devem ser tratados como causas comprovadas de indeferimento em todos os casos, mas como aspectos que merecem investigação. Para compreender sua repercussão na judicialização, é necessário verificar se aparecem nas decisões administrativas e judiciais examinadas e se existem dados que permitam dimensionar sua ocorrência (BRASIL, 1991, arts. 38-B, 105 e 106; INSS, Auditoria-Geral, relatório de avaliação sobre o reconhecimento automático de direitos).

Assim, o estudo das dificuldades enfrentadas pelo segurado especial rural permite compreender que o reconhecimento previdenciário depende tanto do cumprimento dos requisitos legais quanto da adequada análise das informações e provas apresentadas. A identificação de possíveis obstáculos é relevante para avaliar a efetividade da proteção previdenciária, mas precisa estar apoiada em legislação, documentos institucionais, dados e decisões concretas. A partir dessa base, o próximo capítulo examinará a judicialização das demandas previdenciárias rurais, buscando compreender em quais circunstâncias os conflitos relacionados ao reconhecimento da atividade rural chegam

ao Poder Judiciário e quais são os seus reflexos para os segurados (BRASIL, 1991; STJ, Tema Repetitivo 554).

4 A JUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS RURAIS

4.1 A JUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL

A judicialização das demandas previdenciárias ocorre quando conflitos relacionados ao reconhecimento, à concessão, à revisão ou à manutenção de benefícios previdenciários são submetidos à apreciação do Poder Judiciário. Essas controvérsias podem envolver divergências sobre o preenchimento dos requisitos legais, a comprovação do tempo de atividade, a qualidade de segurado, a avaliação da incapacidade para o trabalho e a interpretação das normas aplicáveis. A possibilidade de recorrer à Justiça está relacionada à garantia constitucional de acesso à jurisdição, prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV;

No sistema previdenciário brasileiro, a judicialização possui relevância social porque os benefícios discutidos frequentemente estão relacionados à subsistência dos segurados e de suas famílias. A aposentadoria, os benefícios por incapacidade, o salário-maternidade e a pensão por morte, por exemplo, destinam-se a proteger o segurado ou seus dependentes diante de situações previstas na legislação. Quando surge uma controvérsia sobre o direito ao benefício, a atuação judicial pode permitir o exame dos fatos, das provas e da interpretação jurídica que fundamentam o pedido. Isso não significa, entretanto, que toda negativa administrativa seja irregular ou que toda ação judicial resulte no reconhecimento do direito, pois cada processo depende das circunstâncias concretas e dos requisitos legais aplicáveis (BRASIL, 1988, arts. 6º e 201; BRASIL, 1991).

A dimensão desse fenômeno pode ser observada nos dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Em notícia publicada em 18 de novembro de 2024, com base no Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, o Conselho informou que os processos relacionados a benefícios previdenciários em tramitação alcançaram 5,2 milhões em setembro de 2024. A mesma publicação registrou que, durante 2024, haviam ingressado 2,5 milhões de novos casos previdenciários, enquanto 2,2 milhões foram julgados e 2,4 milhões foram baixados. Esses números demonstram a expressiva presença da matéria previdenciária no Judiciário brasileiro, embora não representem exclusivamente ações de trabalhadores rurais nem permitam, isoladamente, identificar as causas de cada demanda (CNJ, 2024).

Os dados mais recentes também reforçam a importância de acompanhar o volume dessas demandas. No relatório Justiça em Números 2025, o CNJ disponibilizou informações sobre os processos em que o INSS figura no polo passivo. A figura correspondente ao painel apresenta, para o recorte de 2025 utilizado na publicação, 4.344.330 processos pendentes em 30 de junho de 2025 e 1.860.917 casos novos registrados no período apresentado. Ao utilizar esses números, é necessário respeitar o recorte temporal e os filtros do painel, evitando compará-los diretamente com indicadores de períodos diferentes como se fossem medidas equivalentes. Os dados mostram a importância de examinar a litigiosidade envolvendo o Instituto, mas não explicam, por si

sós, quantas demandas dizem respeito especificamente ao segurado especial rural (CNJ, 2025).

A existência de um grande volume de processos previdenciários suscita discussões sobre a capacidade de resposta tanto da Administração Pública quanto do Poder Judiciário. A análise administrativa precisa observar a legislação, examinar os elementos apresentados e oferecer decisões fundamentadas; por sua vez, a Justiça deve apreciar os conflitos submetidos à sua competência, respeitando as garantias processuais. Quando há elevado número de demandas, torna-se relevante estudar medidas que melhorem a qualidade das decisões, a comunicação entre os órgãos e a resolução dos conflitos, sem restringir indevidamente o direito de acesso à Justiça. O próprio CNJ tem desenvolvido iniciativas de cooperação voltadas à prevenção de litígios repetitivos e à desjudicialização de controvérsias previdenciárias (CNJ, 2024; CNJ, 2026).

Entretanto, a judicialização previdenciária não deve ser compreendida apenas como um problema de quantidade de processos. Sob a perspectiva do segurado, a ação judicial pode constituir um meio legítimo de contestar uma decisão administrativa quando entende que seu direito não foi reconhecido. Sob a perspectiva institucional, a repetição de controvérsias semelhantes pode indicar a necessidade de investigar divergências de interpretação, dificuldades de comprovação, problemas procedimentais ou outras circunstâncias que contribuam para o surgimento dos conflitos. A identificação dessas causas exige análise específica dos processos e das decisões, pois o volume de ações, isoladamente, não permite concluir que a responsabilidade seja exclusivamente do INSS, dos segurados ou do Judiciário (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV; CNJ, 2024).

No âmbito rural, a discussão apresenta particularidades relacionadas à comprovação do exercício da atividade e ao enquadramento previdenciário do trabalhador. O reconhecimento da condição de segurado especial depende dos critérios previstos na Lei nº 8.213/1991 e da análise dos elementos que demonstrem a situação alegada. Quando há divergência sobre esses aspectos, o conflito pode ser submetido à apreciação judicial, na qual serão examinadas as provas e as normas pertinentes. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao tratar da comprovação da atividade rural, estabelece parâmetros relevantes para a análise do conjunto probatório, como demonstra a Súmula 149, segundo a qual a prova exclusivamente testemunhal não basta, em regra, para comprovar a atividade rurícola para fins previdenciários (BRASIL, 1991, arts. 11 e 106; STJ, Súmula 149).

Apesar da relevância nacional dos dados, é necessário distinguir o panorama geral da judicialização previdenciária da realidade específica dos trabalhadores rurais. Os indicadores agregados do CNJ incluem diferentes espécies de benefícios e controvérsias, não sendo possível atribuir todos os processos ao indeferimento de aposentadorias rurais ou a dificuldades enfrentadas pelos segurados especiais. Para estabelecer essa relação, a pesquisa deve aprofundar a análise das demandas que envolvem a atividade rural, identificar os assuntos processuais pertinentes e examinar decisões que

permitam compreender os motivos efetivos dos conflitos. Essa delimitação é indispensável para evitar generalizações e manter a coerência entre as evidências consultadas e o objeto deste trabalho (CNJ, 2025; BRASIL, 1991, art. 11, VII).

Dessa forma, o panorama nacional demonstra que as demandas previdenciárias representam uma parcela relevante do trabalho do Poder Judiciário e justificam a investigação de suas causas e consequências. Contudo, para compreender a dificuldade de reconhecimento do segurado especial rural e seus reflexos na judicialização em Mato Grosso, é necessário avançar da análise geral para as controvérsias especificamente relacionadas aos benefícios rurais. O próximo tópico examinará a relação entre as negativas administrativas e a procura pelo Poder Judiciário, distinguindo a possibilidade legítima de revisão judicial das situações em que existem indícios de dificuldades no procedimento de reconhecimento do direito previdenciário (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV; CNJ, 2024; BRASIL, 1991).

4.2. OS IMPACTOS DAS NEGATIVAS ADMINISTRATIVAS NA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A negativa administrativa de um benefício previdenciário pode representar o início de uma controvérsia entre o segurado e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), especialmente quando o interessado entende que preenche os requisitos legais para receber a prestação solicitada. Nessas situações, o indeferimento pode levar à apresentação de recurso administrativo ou, observadas as condições jurídicas pertinentes, à busca pela tutela do Poder Judiciário. A relação entre a decisão administrativa e a judicialização deve ser compreendida à luz do direito de acesso à Justiça e das regras que disciplinam o reconhecimento dos benefícios previdenciários, sem presumir que toda negativa seja indevida ou que todo conflito necessariamente resulte em processo judicial (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXV; BRASIL, 1991).

Um dos principais impactos de uma negativa administrativa ocorre na vida do segurado que depende do benefício para garantir sua subsistência. A Previdência Social possui a finalidade de proteger os segurados e seus dependentes diante de situações previstas na legislação, como idade avançada, incapacidade para o trabalho e maternidade. Quando um benefício necessário à manutenção do interessado não é concedido, pode haver dificuldades financeiras enquanto o direito é discutido, sobretudo quando se trata de pessoas que possuem poucas alternativas de renda. Embora esse efeito seja plausível diante da natureza dos benefícios previdenciários, sua intensidade e frequência entre os segurados especiais rurais de Mato Grosso precisam ser demonstradas por pesquisas, dados ou documentos que examinem essa realidade (BRASIL, 1988, arts. 6º e 201; BRASIL, 1991).

A judicialização também pode gerar consequências para o próprio funcionamento do sistema de Justiça. Quando uma controvérsia administrativa é levada ao Judiciário, torna-se necessário mobilizar recursos institucionais para a análise do processo, a produção ou avaliação das provas e a elaboração da decisão. Em demandas previdenciárias, essa atividade pode envolver documentos, testemunhas, perícias e interpretação da legislação, conforme a natureza do benefício discutido. O Conselho Nacional

de Justiça reconhece a relevância de investigar as causas das demandas previdenciárias, considerando fatores como o tipo de benefício, as diferenças regionais e os motivos mais frequentes dos indeferimentos administrativos. Essa abordagem demonstra que compreender a judicialização exige mais do que contabilizar processos: é necessário investigar os fatores que contribuem para o surgimento das controvérsias (CNJ, 2020).

No campo jurídico, uma referência fundamental para compreender a relação entre a negativa administrativa e o acesso ao Judiciário é o julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240 pelo Supremo Tribunal Federal, submetido ao regime de repercussão geral e identificado como Tema 350. O Tribunal estabeleceu, como regra, que a concessão de benefício previdenciário depende de prévio requerimento administrativo, pois, antes da apreciação do pedido e de seu indeferimento — ou do decurso do prazo legal para análise —, em princípio, ainda não se caracteriza a necessidade de intervenção judicial. O STF também esclareceu que a exigência de requerimento prévio não significa que o segurado precise esgotar todas as instâncias administrativas para ter acesso à Justiça, além de reconhecer situações específicas em que a exigência não prevalece (STF, RE nº 631.240/MG, Tema 350).

A importância desse precedente para o presente estudo está no fato de que ele evidencia a função do procedimento administrativo na formação da controvérsia previdenciária. Em regra, o requerimento permite que o INSS conheça a pretensão do segurado, examine as informações disponíveis e decida se os requisitos legais foram preenchidos. Quando o pedido é indeferido, a fundamentação da decisão pode ajudar a identificar o ponto de divergência entre o interessado e a Administração, como a insuficiência de documentos, a falta de comprovação de determinado período ou o não reconhecimento da categoria previdenciária alegada. A análise desses motivos é indispensável para compreender se a controvérsia decorre de uma divergência sobre os fatos, de uma interpretação jurídica ou de algum problema ocorrido durante o procedimento administrativo (STF, Tema 350; BRASIL, 1999, arts. 48 e 50).

A necessidade de uma análise administrativa adequada também foi objeto de discussão no Superior Tribunal de Justiça, no Tema Repetitivo 1.124, que trata de questões relacionadas ao interesse de agir nas ações previdenciárias e aos efeitos financeiros dos benefícios concedidos judicialmente mediante provas não submetidas anteriormente à análise do INSS. Entre as orientações relacionadas ao tema está a importância de verificar se o requerimento administrativo foi apresentado com elementos suficientes para ser analisado e se, diante de documentação insuficiente, foi oportunizada ao segurado a complementação necessária. O precedente reforça a necessidade de examinar a conduta de ambas as partes e as circunstâncias do requerimento, em vez de atribuir automaticamente ao INSS ou ao segurado a responsabilidade pelo surgimento do conflito (STJ, Tema Repetitivo 1.124).

Essa orientação possui relevância especial para os trabalhadores rurais, cuja condição previdenciária pode depender da análise de diferentes elementos de comprovação da atividade exercida. Quando os documentos apresentados não são suficientes

para demonstrar o direito, é importante verificar se a documentação era adequada para permitir a análise do pedido, se havia necessidade de complementação e se o procedimento administrativo observou as regras aplicáveis. Por outro lado, o segurado também precisa fornecer as informações e os elementos necessários à análise, conforme as exigências legais. Dessa forma, a investigação das negativas administrativas deve considerar tanto as obrigações da Administração quanto a participação do requerente na instrução do processo, respeitando as particularidades de cada caso (BRASIL, 1991, arts. 38-B, 105 e 106; STJ, Tema Repetitivo 1.124).

Outro impacto que merece atenção é o tempo necessário para a solução do conflito. Quando o benefício não é reconhecido administrativamente e o interessado busca a via judicial, a efetiva resolução da controvérsia passa a depender das etapas processuais aplicáveis, que podem envolver análise documental, produção de provas e recursos. Esse percurso pode prolongar a incerteza do segurado quanto ao recebimento da prestação, embora a duração varie conforme o caso, o órgão judicial competente e a complexidade da demanda. A pesquisa deve, portanto, distinguir a demora eventualmente ocorrida na análise administrativa daquela relacionada à tramitação judicial, pois são etapas diferentes e exigem fontes específicas para que seus efeitos possam ser avaliados com precisão (BRASIL, 1999, arts. 48 e 49; CNJ, 2020).

No contexto do segurado especial rural, essas questões podem adquirir características próprias em razão da necessidade de demonstrar o exercício da atividade rural e o preenchimento dos critérios legais de enquadramento. Quando o requerimento é indeferido por insuficiência probatória, por exemplo, a controvérsia pode envolver a interpretação dos documentos apresentados e a possibilidade de complementação das provas. A jurisprudência previdenciária oferece parâmetros para essa análise, como a Súmula 149 do Superior Tribunal de Justiça, que estabelece que a prova exclusivamente testemunhal não basta, em regra, para comprovar a atividade rurícola para fins previdenciários. Ao mesmo tempo, a aplicação desse entendimento deve considerar a possibilidade de início de prova material complementado por testemunhos idôneos, conforme as circunstâncias e a jurisprudência pertinente (STJ, Súmula 149; STJ, Tema Repetitivo 554).

No Estado de Mato Grosso, a análise dos reflexos das negativas administrativas exige atenção à realidade dos trabalhadores rurais e às características regionais de acesso aos serviços previdenciários. Entretanto, os dados nacionais sobre a judicialização não são suficientes para afirmar que as mesmas causas e consequências se apresentam com igual intensidade no estado. Para sustentar essa parte da pesquisa, será necessário consultar decisões da Justiça Federal com competência sobre a região, dados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e, quando disponíveis, informações que permitam identificar processos relacionados ao reconhecimento da atividade rural e à condição de segurado especial. A partir dessas fontes, será possível verificar quais fundamentos aparecem nos litígios e em que medida se relacionam com as dificuldades de reconhecimento administrativo discutidas neste trabalho (CNJ, 2020; STF, Tema 350).

Diante do exposto, as negativas administrativas podem produzir consequências para o segurado, para a Administração Pública e para o Poder Judiciário, especialmente quando dão origem a controvérsias que precisam ser solucionadas por meio de novos procedimentos ou de processos judiciais. Contudo, a compreensão desses efeitos exige uma análise cuidadosa dos motivos do indeferimento, da qualidade da instrução administrativa, das provas disponíveis e dos fundamentos das decisões judiciais. Para o presente estudo, essa abordagem é fundamental porque permite investigar a relação entre o reconhecimento do segurado especial rural e a judicialização sem presumir que todos os indeferimentos sejam ilegais ou que todos os processos decorram de falhas administrativas (BRASIL, 1991; STF, Tema 350; STJ, Tema Repetitivo 1.124)

4.3 A JURISPRUDÊNCIA SOBRE O RECONHECIMENTO DO SEGURADO ESPECIAL RURAL

A jurisprudência dos tribunais superiores desempenha papel relevante na interpretação das normas previdenciárias aplicáveis aos trabalhadores rurais, especialmente diante das dificuldades de comprovação do exercício da atividade campesina. Embora a legislação estabeleça os requisitos para o enquadramento como segurado especial, a aplicação desses critérios exige a análise das particularidades de cada caso, considerando a realidade do trabalho rural e os meios de prova disponíveis. Nesse contexto, os entendimentos consolidados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) contribuem para orientar a apreciação dos pedidos administrativos e judiciais relacionados ao reconhecimento do tempo de atividade rural (BRASIL, 1991; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1995).

Uma das principais referências sobre o assunto é a Súmula 149 do STJ, segundo a qual a prova exclusivamente testemunhal não é suficiente para comprovar a atividade rural para fins previdenciários. Esse entendimento estabelece a necessidade de apresentar algum início de prova material, ou seja, documentos capazes de indicar a vinculação do interessado com o meio rural. A orientação procura conferir segurança à análise dos pedidos, mas também evidencia uma dificuldade prática: muitos trabalhadores rurais exercem suas atividades em contextos nos quais a produção e a conservação de documentos formais não fazem parte de sua rotina (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1995).

Entretanto, a exigência de início de prova material não significa que o segurado precise apresentar documentos para cada ano do período que pretende comprovar. No julgamento do Tema Repetitivo 554, o STJ reconheceu, especificamente no contexto dos trabalhadores rurais conhecidos como boias-frias, que a prova material referente a apenas parte do período pode ser complementada por testemunhos idôneos e consistentes. Essa compreensão demonstra que a avaliação probatória deve considerar o conjunto das informações apresentadas, evitando que a ausência de documentação integral seja automaticamente interpretada como inexistência do trabalho rural (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2013).

Outro entendimento importante está consolidado na Súmula 577 do STJ, que admite o reconhecimento de tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo

apresentado, desde que exista prova testemunhal convincente, produzida sob contraditório. A orientação é especialmente relevante para trabalhadores que começaram a exercer atividade rural ainda na infância ou juventude, ou que trabalharam por longos períodos em regime de economia familiar, mas conservaram poucos registros documentais antigos. Assim, a jurisprudência admite que os documentos sejam interpretados em conjunto com outros elementos de prova, desde que haja coerência e credibilidade suficientes para demonstrar o período alegado (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2016).

Esses entendimentos permitem concluir que a comprovação da atividade rural não deve ser reduzida a uma conferência meramente formal de documentos. A análise deve considerar a natureza da atividade desenvolvida, a época dos fatos, a relação entre o segurado e o grupo familiar, a coerência das informações e a compatibilidade entre os documentos e os depoimentos apresentados. Isso não significa dispensar os requisitos legais, mas aplicá-los de maneira fundamentada e adequada às características do trabalho rural (BRASIL, 1991; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2013, 2016).

A jurisprudência também deve ser compreendida em conjunto com as regras que disciplinam o requerimento administrativo. No Tema 350 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, como regra, a necessidade de prévio requerimento administrativo para caracterizar o interesse de agir nas ações de concessão de benefícios previdenciários, sem exigir o esgotamento de todos os recursos administrativos. Por sua vez, o Tema Repetitivo 1.124 do STJ trata de questões relacionadas à suficiência do requerimento, à apresentação de documentos e aos efeitos financeiros dos benefícios concedidos judicialmente com base em provas que não foram submetidas anteriormente à análise administrativa. Esses precedentes demonstram que a judicialização não depende apenas da existência de um direito material, mas também da forma como o pedido foi apresentado e analisado (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Tema 1.124).

No caso do segurado especial rural, a aplicação desses entendimentos exige atenção especial à diferença entre ausência de direito e insuficiência de prova. Um pedido pode ser indeferido porque os requisitos legais não foram preenchidos ou porque os documentos apresentados não foram considerados suficientes para demonstrar a atividade. A distinção é importante porque, na segunda hipótese, a existência de outros elementos probatórios pode justificar uma nova análise, desde que respeitados os procedimentos legais. Por essa razão, decisões administrativas claras e fundamentadas contribuem para que o trabalhador compreenda os motivos da negativa e saiba quais providências poderá adotar (BRASIL, 1991; BRASIL, 1999; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014).

Portanto, a jurisprudência previdenciária procura conciliar a necessidade de comprovação dos requisitos legais com a realidade social dos trabalhadores rurais. A interpretação dos tribunais superiores demonstra que a documentação deve ser analisada em conjunto com as demais provas admitidas, sem dispensar o início de prova material

exigido pela legislação. Para o presente estudo, esses entendimentos constituem parâmetros relevantes para avaliar as dificuldades de reconhecimento do segurado especial e compreender em que medida a análise administrativa pode contribuir para a prevenção de controvérsias judiciais (BRASIL, 1991; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1995, 2013, 2016).

4.4 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS

O Poder Judiciário exerce função essencial na proteção dos direitos previdenciários quando o interessado entende que seu pedido foi indevidamente negado ou que a Administração não reconheceu uma situação juridicamente amparada. Essa atuação decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. No campo previdenciário, essa garantia possibilita que o segurado busque a revisão de decisões administrativas que considere incompatíveis com a legislação aplicável (BRASIL, 1988).

Nas demandas envolvendo trabalhadores rurais, a atuação judicial pode ser particularmente importante quando há divergência sobre a caracterização do regime de economia familiar, a validade dos documentos apresentados, a extensão do período trabalhado ou a interpretação de informações constantes dos registros públicos. Nessas situações, o magistrado deve examinar os elementos probatórios de forma fundamentada, observando os requisitos legais e a orientação jurisprudencial pertinente. A atividade judicial, contudo, não corresponde à concessão automática do benefício, pois o reconhecimento do direito depende da comprovação dos pressupostos exigidos para cada prestação previdenciária (BRASIL, 1991; BRASIL, 2015).

A produção de prova no processo judicial pode permitir uma avaliação mais ampla de determinadas situações. Conforme o caso, além dos documentos apresentados, podem ser colhidos depoimentos testemunhais e examinadas outras informações relevantes para a reconstrução da trajetória profissional do segurado. A Súmula 149 e a Súmula 577 do STJ demonstram que a prova testemunhal possui relevância quando associada a início de prova material e avaliada de maneira consistente, não sendo admitida, como regra, isoladamente para comprovar o trabalho rural (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1995, 2016).

A possibilidade de revisão judicial, entretanto, não elimina a importância de uma Administração Previdenciária eficiente. O processo judicial exige tempo, mobilização de recursos públicos e privados e participação de diferentes profissionais. Para o trabalhador, a necessidade de ingressar em juízo pode representar dificuldades adicionais, sobretudo quando depende do benefício para custear necessidades básicas. Por isso, a atuação do Judiciário deve ser compreendida como uma garantia de proteção de direitos, e não como substituta desejável de uma análise administrativa adequada e tempestiva (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

A pesquisa sobre judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça e desenvolvida pelo Instituto de Ensino

e Pesquisa, identificou problemas relacionados à coordenação administrativa, à demora na análise de requerimentos e à dificuldade de incorporação de entendimentos judiciais na atuação do INSS. O estudo também apontou possibilidades de aperfeiçoamento institucional para reduzir a litigiosidade. Embora seus resultados abranjam diferentes espécies de benefícios e não devam ser interpretados como retrato exclusivo dos segurados especiais rurais de Mato Grosso, eles oferecem elementos para compreender que a judicialização pode estar relacionada tanto às exigências legais quanto à qualidade dos procedimentos administrativos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

Dessa maneira, a proteção judicial dos direitos previdenciários rurais deve ser articulada com medidas preventivas na esfera administrativa. Decisões fundamentadas, orientação adequada aos segurados, análise individualizada da documentação e observância da jurisprudência podem reduzir controvérsias evitáveis, sem restringir o acesso à Justiça. O objetivo não deve ser impedir que o cidadão procure o Poder Judiciário, mas assegurar que os requerimentos sejam examinados de forma correta, transparente e compatível com os direitos previstos no ordenamento jurídico (BRASIL, 1988; BRASIL, 1999; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

5 A REALIDADE DO SEGURADO ESPECIAL RURAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

5.1 AS CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE RURAL EM MATO GROSSO E SUA RELAÇÃO COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Estado de Mato Grosso possui expressiva diversidade territorial, econômica e social, reunindo atividades agropecuárias de diferentes escalas, comunidades rurais e formas variadas de organização do trabalho no campo. Nesse contexto, é necessário distinguir a produção rural empresarial daquela desenvolvida por trabalhadores que se enquadram juridicamente na categoria de segurado especial. O exercício de atividade no campo, por si só, não assegura esse enquadramento, que depende dos requisitos estabelecidos no artigo 11, inciso VII, e no § 1º da Lei nº 8.213/1991, especialmente quanto à forma de exploração da atividade e ao regime de economia familiar (BRASIL, 1991).

A diversidade das atividades rurais mato-grossenses exige que a análise previdenciária considere as condições concretas de trabalho de cada interessado. A produção agrícola familiar, a criação de animais em pequena escala, o trabalho em áreas cedidas por terceiros e outras formas legalmente admitidas de exploração rural podem apresentar características documentais distintas. Assim, a comprovação da condição de segurado especial deve ser feita com base nas normas previdenciárias aplicáveis e nos elementos concretos do caso, sem presumir que todos os produtores rurais do estado estejam submetidos à mesma realidade (BRASIL, 1991; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

A relação entre a atividade rural e a Previdência Social torna-se relevante porque a proteção previdenciária depende do reconhecimento da filiação e do cumprimento dos requisitos específicos de cada benefício. Para o segurado especial, a legislação prevê formas próprias de comprovação da atividade, considerando as particularidades do trabalho rural e a contribuição previdenciária diferenciada aplicável à categoria. A correta identificação dessas condições é indispensável para que o trabalhador tenha acesso à proteção social correspondente à sua situação jurídica (BRASIL, 1991).

No contexto de Mato Grosso, a investigação das dificuldades de reconhecimento previdenciário deve considerar fatores como distância dos centros urbanos, disponibilidade de serviços públicos, acesso à internet, conservação de documentos e conhecimento dos procedimentos administrativos. Esses fatores constituem dimensões relevantes para a pesquisa, mas sua intensidade e distribuição no estado precisam ser demonstradas por dados oficiais, estudos regionais ou entrevistas realizadas segundo metodologia adequada. Portanto, não se deve atribuir automaticamente a todos os trabalhadores rurais mato-grossenses as mesmas dificuldades sem evidências que sustentem essa generalização.

Para aprofundar a compreensão da realidade regional, podem ser utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações públicas do INSS e estudos sobre agricultura familiar, acesso a serviços e condições socioeconômi-

cas nos municípios mato-grossenses. A combinação dessas fontes permite contextualizar a pesquisa sem confundir o tamanho da produção agropecuária estadual com o número de pessoas que efetivamente se enquadram como seguradas especiais. Essa distinção é fundamental para que o estudo mantenha precisão conceitual e coerência com seu objeto jurídico (IBGE, s.d.; BRASIL, 1991).

5.2 O ACESSO À INFORMAÇÃO E AOS SERVIÇOS PREVIDENCIÁRIOS PELO TRABALHADOR RURAL

O acesso à informação constitui elemento importante para a efetivação dos direitos previdenciários, pois o trabalhador precisa conhecer os requisitos do benefício, identificar os documentos pertinentes e compreender os procedimentos necessários para apresentar seu requerimento. Quando essas informações não são compreendidas adequadamente, podem surgir falhas no preenchimento da autodeclaração, inconsistências entre os períodos informados e os registros disponíveis ou ausência de documentos relevantes para a análise administrativa. Essas situações podem dificultar a demonstração da atividade rural e prolongar a busca pelo reconhecimento do direito (BRASIL, 1999; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

A utilização de plataformas digitais representa uma possibilidade de ampliar o acesso aos serviços previdenciários, permitindo que diversos requerimentos sejam realizados sem a necessidade de deslocamento até uma agência. Entretanto, a disponibilidade de um serviço eletrônico não significa, por si só, que todos os segurados tenham condições equivalentes de utilizá-lo. A familiaridade com aplicativos, a qualidade da conexão à internet, a disponibilidade de equipamentos e a capacidade de interpretar as instruções podem influenciar a experiência do usuário. Por essa razão, a digitalização deve ser acompanhada de canais acessíveis de orientação e atendimento (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

No caso do segurado especial rural, a autodeclaração exige informações sobre a atividade desenvolvida, os períodos trabalhados e as condições de exploração rural. O INSS utiliza essas informações em conjunto com os registros e documentos pertinentes à análise do requerimento. Por isso, o preenchimento correto do formulário e a compatibilidade entre as informações declaradas e os demais elementos probatórios são aspectos relevantes para o reconhecimento da condição previdenciária (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

A orientação previdenciária pode contribuir para reduzir erros evitáveis e favorecer a apresentação de requerimentos mais completos. Nesse sentido, órgãos públicos, entidades de assistência técnica, sindicatos e outras organizações legalmente habilitadas podem desempenhar função informativa, respeitando suas competências e sem substituir a análise oficial do INSS. A divulgação de informações claras sobre documentos, prazos, canais de atendimento e possibilidade de recurso pode fortalecer a autonomia dos trabalhadores e melhorar sua compreensão sobre os procedimentos necessários para reivindicar os direitos previstos na legislação (BRASIL, 1999; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

É importante, contudo, que a relação entre falta de informação e indeferimento seja examinada com cautela. Nem toda negativa administrativa decorre do desconhecimento do segurado, assim como nem toda dificuldade de acesso ao serviço resulta em violação de direito. O indeferimento pode decorrer de diferentes motivos, entre eles o não preenchimento de requisito legal, a insuficiência documental, a divergência de informações ou a ausência de comprovação do período alegado. Por isso, a pesquisa deve identificar as causas concretas das dificuldades, evitando atribuir a um único fator situações que podem possuir origens distintas (BRASIL, 1991; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

5.3 OS REFLEXOS REGIONAIS DAS DIFICULDADES DE RECONHECIMENTO PREVIDENCIÁRIO

As dificuldades de reconhecimento do segurado especial podem produzir efeitos que ultrapassam a esfera administrativa, alcançando a organização econômica e social das famílias rurais. Quando um benefício é indeferido e o interessado entende que preenche os requisitos legais, pode ser necessário reunir novos documentos, buscar orientação jurídica, apresentar recurso ou ajuizar ação judicial. Esses procedimentos demandam tempo e esforço e podem ampliar as dificuldades enfrentadas por quem depende da renda previdenciária para custear despesas essenciais. A dimensão desses efeitos, entretanto, deve ser analisada de acordo com a situação concreta de cada segurado (BRASIL, 1991; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

Em localidades distantes dos centros de atendimento, a necessidade de buscar orientação presencial ou reunir documentos em diferentes instituições pode representar um obstáculo adicional. A distância geográfica não constitui, isoladamente, prova de falha administrativa, mas é um fator que merece ser considerado ao avaliar as condições reais de acesso aos serviços públicos. Em Mato Grosso, a investigação desse aspecto pode contribuir para identificar se existem diferenças relevantes entre municípios, especialmente quanto à disponibilidade de atendimento, conectividade e acesso a serviços de apoio ao trabalhador rural.

A judicialização também pode gerar repercussões institucionais, pois o processamento de ações previdenciárias exige a mobilização de recursos do Poder Judiciário e da representação judicial do INSS. O estudo nacional desenvolvido pelo CNJ em parceria com o Insper identificou problemas estruturais associados à litigiosidade previdenciária e propôs medidas para aperfeiçoar a relação entre a esfera administrativa e a judicial. Embora esse diagnóstico não permita afirmar, sem dados específicos, que as mesmas causas predominam em todos os municípios de Mato Grosso, ele oferece uma referência para investigar possíveis relações entre a qualidade da análise administrativa e a procura pelo Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

A análise regional deve evitar generalizações sobre os trabalhadores rurais e sobre a atuação das instituições públicas. Para identificar a extensão do problema em Mato Grosso, seria relevante examinar dados de requerimentos, indeferimentos e recursos administrativos, além de processos judiciais relacionados a benefícios rurais. Quando esses dados estiverem disponíveis e permitirem a identificação da categoria de

segurado e do benefício discutido, poderão contribuir para verificar quais dificuldades são mais recorrentes e em quais localidades se concentram.

Dessa forma, a importância do recorte mato-grossense está na possibilidade de examinar a aplicação de normas previdenciárias nacionais diante de realidades locais diversas. A pesquisa pode contribuir para identificar necessidades de orientação, atendimento e aperfeiçoamento dos procedimentos, desde que suas conclusões estejam fundamentadas em fontes verificáveis. Assim, o estudo não pretende presumir que a realidade de todo o estado seja homogênea, mas investigar de que modo as condições regionais podem influenciar a efetivação dos direitos previdenciários do segurado especial rural (BRASIL, 1991; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

6 POSSÍVEIS MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA RURAL

6.1 O APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

A redução da judicialização previdenciária exige medidas voltadas ao aperfeiçoamento da análise administrativa, sem comprometer a proteção dos direitos dos segurados. A concessão de benefícios depende da verificação dos requisitos legais, mas essa atividade deve ser realizada com eficiência, transparência, fundamentação e respeito aos direitos do interessado. A Lei nº 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo federal, estabelece princípios e regras que orientam a atuação administrativa, incluindo o dever de decidir e a necessidade de motivação das decisões que afetem direitos ou interesses dos administrados (BRASIL, 1999).

Uma das medidas relevantes consiste em aprimorar a análise da documentação apresentada pelo segurado especial rural. Em vez de avaliar cada documento de maneira isolada, o procedimento deve considerar sua relação com os demais elementos disponíveis, observando as exigências legais e as informações constantes dos sistemas oficiais. Essa análise conjunta não significa dispensar a comprovação exigida pela legislação, mas verificar se o conjunto probatório permite reconhecer a atividade declarada e identificar eventuais inconsistências que precisem ser esclarecidas (BRASIL, 1991; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

Outra medida importante é o aperfeiçoamento da fundamentação dos indeferimentos. Uma decisão administrativa que apresente de forma clara os fatos considerados, os requisitos legais aplicados e as razões pelas quais a documentação foi considerada insuficiente permite ao segurado compreender o resultado do requerimento. Além de atender ao dever de motivação previsto na Lei nº 9.784/1999, essa prática pode facilitar a correção de falhas documentais e contribuir para que recursos administrativos sejam apresentados de maneira mais objetiva (BRASIL, 1999).

Também é necessário ampliar a capacidade de integração entre os sistemas utilizados na análise previdenciária. A existência de informações em diferentes bases governamentais pode auxiliar a conferência dos dados declarados, desde que a utilização

dessas informações respeite a legislação e não produza conclusões automáticas inadequadas. Divergências cadastrais devem ser examinadas considerando sua relevância para o benefício solicitado e a possibilidade de esclarecimento pelo interessado. A modernização tecnológica, portanto, deve ser acompanhada de mecanismos de revisão, correção e análise individualizada dos casos (BRASIL, 1991; BRASIL, 1999).

A capacitação dos servidores que atuam na análise de benefícios rurais constitui outra providência pertinente. O conhecimento atualizado da legislação, das regras de comprovação e dos precedentes judiciais pode favorecer decisões mais uniformes e fundamentadas. A pesquisa do CNJ e do Insper sobre judicialização previdenciária identificou dificuldades institucionais relacionadas à coordenação administrativa e à incorporação de entendimentos judiciais, apontando a necessidade de aperfeiçoar a interação entre os sistemas previdenciário e judicial (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

Por fim, o aperfeiçoamento administrativo deve ser acompanhado de avaliação periódica dos resultados. Indicadores como tempo de análise, proporção de requerimentos concluídos, motivos de indeferimento, recursos apresentados e decisões judiciais que modificam resultados administrativos podem auxiliar na identificação de problemas. Esses indicadores precisam ser interpretados conforme o tipo de benefício e o perfil do segurado, pois uma taxa de indeferimento, isoladamente, não demonstra a existência de erro administrativo. A utilização conjunta dessas informações pode orientar ações corretivas e contribuir para a melhoria dos serviços previdenciários.

6.2 A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO E À ORIENTAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A ampliação do acesso à informação representa medida importante para favorecer o exercício dos direitos previdenciários pelos trabalhadores rurais. A divulgação de orientações claras sobre os requisitos legais, os documentos aceitos e os procedimentos para solicitar benefícios pode ajudar o interessado a compreender suas obrigações e preparar um requerimento mais completo. Essa iniciativa deve considerar as particularidades do público atendido, utilizando linguagem acessível e canais compatíveis com as condições de acesso de cada comunidade (BRASIL, 1999; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

Uma estratégia possível consiste na realização de ações informativas em comunidades rurais, associações de produtores, sindicatos e outros espaços frequentados pelos trabalhadores. Nessas atividades, podem ser esclarecidas dúvidas sobre a condição de segurado especial, o preenchimento da autodeclaração, a organização dos documentos e o acompanhamento dos requerimentos. Tais iniciativas devem ser desenvolvidas dentro das competências de cada instituição, com informações atualizadas e sem prometer a concessão de benefícios antes da análise dos requisitos legais.

A orientação também pode abranger a importância de conservar documentos produzidos durante o exercício da atividade rural. Registros relativos à propriedade ou à posse da terra, contratos de parceria ou arrendamento, documentos de comercialização da produção e outros elementos admitidos pela legislação podem ser relevantes para

demonstrar a vinculação do interessado com o trabalho campesino. A utilidade de cada documento depende das circunstâncias do caso e do período que se pretende comprovar, razão pela qual é importante explicar que a documentação deve ser coerente com a atividade efetivamente exercida (BRASIL, 1991; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

O atendimento digital pode ser complementado por alternativas de orientação para pessoas que enfrentam dificuldades no uso de aplicativos e plataformas eletrônicas. A disponibilização de instruções simples, canais de esclarecimento e apoio ao preenchimento dos requerimentos pode reduzir erros operacionais e facilitar o acompanhamento do pedido. A digitalização dos serviços é relevante, mas sua efetividade deve ser avaliada não apenas pela quantidade de procedimentos disponíveis na internet, como também pela possibilidade concreta de os cidadãos utilizá-los (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, s.d.).

No Estado de Mato Grosso, ações informativas podem ser planejadas de acordo com as características dos municípios e das comunidades rurais. Para definir os locais prioritários, seria adequado considerar informações sobre distância dos centros de atendimento, acesso à internet, estrutura de serviços públicos e demandas previdenciárias identificadas. Essa estratégia permitiria direcionar os recursos às localidades que efetivamente necessitam de maior apoio, evitando a adoção de medidas uniformes sem considerar as diferenças regionais.

A educação previdenciária, contudo, não deve ser utilizada para transferir ao segurado toda a responsabilidade por eventuais falhas no processo de reconhecimento. Embora a apresentação adequada dos documentos seja importante, cabe à Administração analisar o pedido de acordo com a legislação, orientar o interessado quando necessário e fundamentar suas decisões. A combinação entre informação acessível e atendimento administrativo qualificado constitui, portanto, uma medida mais adequada do que atribuir os indeferimentos exclusivamente ao desconhecimento dos trabalhadores (BRASIL, 1999; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

6.3 O FORTALECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL E DA ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

O fortalecimento da proteção previdenciária do segurado especial rural depende da articulação entre normas adequadas, procedimentos administrativos eficientes e mecanismos acessíveis de orientação. A Previdência Social integra o sistema de seguridade social previsto na Constituição Federal, cuja finalidade envolve a proteção dos cidadãos diante de situações e contingências definidas pelo ordenamento jurídico. Nesse contexto, o reconhecimento correto da condição de segurado especial constitui etapa indispensável para que os trabalhadores que atendam aos requisitos legais tenham acesso aos benefícios correspondentes (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991).

Uma medida pertinente consiste em ampliar a cooperação institucional entre o INSS e os órgãos públicos que possuem informações relevantes para a identificação da atividade rural. A utilização de registros administrativos pode auxiliar na conferência das

informações declaradas e reduzir a necessidade de o cidadão apresentar repetidamente dados que já estejam disponíveis em bases oficiais. Essa integração, entretanto, deve observar as regras de proteção de dados, a finalidade da coleta das informações e a possibilidade de correção de registros incompletos ou inconsistentes (BRASIL, 1991; BRASIL, 1999).

A articulação institucional também pode contribuir para a orientação dos trabalhadores antes da apresentação do requerimento. Entidades públicas e organizações que prestam assistência aos produtores rurais podem auxiliar na divulgação de informações e no encaminhamento adequado das demandas, respeitando os limites de suas atribuições. A colaboração entre essas instituições pode ser especialmente útil quando o interessado necessita localizar documentos antigos ou compreender a diferença entre as categorias de segurados do Regime Geral de Previdência Social.

Outra possibilidade consiste em utilizar os resultados de recursos administrativos e de processos judiciais para identificar problemas recorrentes. Quando determinadas falhas de análise se repetem, a Administração pode examinar suas causas e avaliar a necessidade de rever orientações internas, melhorar sistemas ou promover capacitação. A observação sistemática desses resultados pode transformar a judicialização em fonte de informação para o aperfeiçoamento institucional, sem retirar do cidadão o direito de questionar decisões que considere incorretas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

No âmbito de Mato Grosso, o fortalecimento da proteção social pode incluir o levantamento das necessidades de orientação previdenciária em municípios com características territoriais distintas. A identificação das dificuldades locais permitiria planejar ações de atendimento, educação previdenciária e cooperação entre instituições conforme as demandas verificadas. Para que essas medidas sejam efetivas, é necessário estabelecer critérios de acompanhamento e avaliar se contribuíram para melhorar o acesso aos serviços e a qualidade da análise dos requerimentos.

Por fim, a redução da judicialização não deve ser considerada um objetivo isolado, desvinculado da efetivação dos direitos previdenciários. Uma queda no número de ações judiciais, por si só, não comprova que os problemas foram resolvidos, pois também pode decorrer de dificuldades de acesso à Justiça ou de outros fatores. O resultado desejável é a diminuição das controvérsias evitáveis, acompanhada do reconhecimento correto dos direitos, da melhoria da qualidade das decisões e da preservação da possibilidade de revisão judicial quando necessária (BRASIL, 1988; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar as dificuldades de reconhecimento do segurado especial rural pelo Instituto Nacional do Seguro Social e seus reflexos na judicialização previdenciária, com atenção à realidade do Estado de Mato Grosso. A análise desenvolvida evidencia que o reconhecimento dessa categoria depende da aplicação de regras específicas, da comprovação da atividade rural e da avaliação das condições exigidas pela legislação previdenciária. A Constituição Federal de 1988 e as Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 constituem referências fundamentais para compreender a proteção social destinada aos trabalhadores rurais e os requisitos para a concessão dos benefícios correspondentes (BRASIL, 1988, 1991a, 1991b).

Ao longo do estudo, verificou-se que o enquadramento como segurado especial não decorre exclusivamente do fato de uma pessoa trabalhar no campo. É necessário observar os critérios legais relativos à atividade exercida, à forma de exploração rural e ao regime de economia familiar, quando aplicável. A documentação apresentada deve permitir a análise dessas circunstâncias, respeitando as particularidades de cada situação e as exigências previstas na legislação. Dessa forma, o correto reconhecimento previdenciário exige tanto a observância dos requisitos normativos quanto uma avaliação adequada dos elementos probatórios disponíveis (BRASIL, 1991b).

A pesquisa também permitiu compreender que a comprovação da atividade rural representa uma etapa especialmente relevante para a análise dos requerimentos. A necessidade de apresentar início de prova material, associada à possibilidade de complementação por testemunhos idôneos, revela a importância de interpretar os documentos de acordo com as circunstâncias do trabalho rural. Os entendimentos consolidados nas Súmulas 149 e 577 e no Tema Repetitivo 554 do Superior Tribunal de Justiça demonstram que a comprovação não deve ser confundida com a exigência de um documento específico para cada ano trabalhado, embora a apresentação de prova exclusivamente testemunhal não seja suficiente, como regra, para esse fim (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1995, 2013, 2016).

Outro aspecto relevante consiste no papel desempenhado pelo INSS na análise dos requerimentos. A autarquia deve verificar o preenchimento dos requisitos legais, examinar os documentos pertinentes e apresentar decisões fundamentadas. Quando o procedimento administrativo não permite esclarecer adequadamente os fatos ou quando a documentação é considerada insuficiente, podem surgir controvérsias sobre o reconhecimento do direito. Entretanto, não é possível concluir que todo indeferimento seja indevido, pois a negativa pode decorrer da ausência de requisito legal, da insuficiência de prova ou de outras circunstâncias específicas do caso. Por isso, a avaliação das dificuldades deve distinguir falhas administrativas de situações em que os requisitos efetivamente não foram demonstrados (BRASIL, 1991b; BRASIL, 1999).

No que se refere à judicialização, observou-se que o acesso ao Poder Judiciário constitui garantia constitucional para a proteção de direitos e a revisão de decisões administrativas. Os estudos nacionais sobre demandas previdenciárias identificam problemas institucionais que podem contribuir para a litigiosidade, entre eles dificuldades de

coordenação administrativa e demora na análise dos requerimentos. Esses resultados ajudam a compreender o fenômeno em escala nacional, mas não autorizam, isoladamente, afirmar que os mesmos fatores predominam entre os segurados especiais rurais de Mato Grosso (BRASIL, 1988; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

A análise da realidade mato-grossense reforça a importância de considerar as particularidades territoriais, econômicas e sociais na avaliação do acesso aos serviços previdenciários. Distância geográfica, acesso à internet, disponibilidade de orientação e conservação de documentos são fatores relevantes para a investigação, mas sua influência precisa ser demonstrada por informações regionais confiáveis. Assim, a compreensão do problema exige cuidado para não generalizar as condições de todos os trabalhadores rurais do estado nem atribuir resultados específicos a uma realidade que ainda precisa ser examinada de forma empírica.

Diante das questões analisadas, considera-se pertinente o desenvolvimento de medidas voltadas ao aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos, à melhoria da fundamentação das decisões, à integração responsável das bases de dados e à ampliação do acesso à informação previdenciária. A capacitação dos profissionais responsáveis pela análise dos requerimentos e o acompanhamento das decisões administrativas e judiciais também podem contribuir para identificar dificuldades recorrentes e promover ajustes institucionais. Essas medidas devem buscar a redução das controvérsias evitáveis, sem restringir o direito dos segurados de recorrer à Justiça quando necessário (BRASIL, 1999; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER, 2020).

Conclui-se, portanto, que o reconhecimento do segurado especial rural constitui questão relevante para a efetividade da proteção previdenciária brasileira. A adequada aplicação das normas, a avaliação coerente das provas e a melhoria dos procedimentos administrativos podem contribuir para que os trabalhadores que preencham os requisitos legais tenham seus direitos reconhecidos de maneira mais eficiente. No caso de Mato Grosso, o aprofundamento da investigação com dados regionais poderá identificar com maior precisão as dificuldades existentes e orientar propostas compatíveis com a realidade local.

Por fim, ressalta-se que a redução da judicialização não deve ser compreendida como simples diminuição do número de processos, mas como resultado de uma atuação administrativa capaz de analisar corretamente os requerimentos e reconhecer os direitos efetivamente demonstrados. O fortalecimento da proteção previdenciária exige equilíbrio entre a observância dos requisitos legais, a segurança da análise administrativa e o respeito às condições concretas dos trabalhadores rurais. Dessa forma, o aprimoramento dos mecanismos de reconhecimento do segurado especial pode contribuir tanto para a efetivação dos direitos sociais quanto para uma relação mais eficiente entre a Administração Pública e os cidadãos.

8 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias: pesquisa registra causas da revisão judicial de decisões administrativas. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-pesquisa-registra-causas-da-revisao-judicial-de-decisoes-administrativas/. Acesso em: 20 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais: sumário executivo. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/530. Acesso em: 20 out. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html. Acesso em: 20 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Aposentadoria por idade do trabalhador rural. Brasília, DF: INSS. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/aposentadorias/aposentadoria-por-idade-do-trabalhador-rural. Acesso em: 20 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Documentos para comprovação de atividade rural. Brasília, DF: INSS. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-originais-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-trabalhador-rural. Acesso em: 20 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Autodeclaração rural. Brasília, DF: INSS. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/rural/autodeclaracao-rural. Acesso em: 20 out. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula nº 149. A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário. Brasília, DF: STJ, 1995. Disponível em: https://arquivocidadao.stj.jus.br/index.php/precsum-sum149. Acesso em: 20 out. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 554. Comprovação do tempo de serviço rural do trabalhador denominado boia-fria. Brasília, DF: STJ. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=554&cod_tema_inicial=554&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T. Acesso em: 20 out. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula nº 577. É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório. Brasília, DF: STJ, 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/. Acesso em: 20 out. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 1.124. Questões relativas ao interesse de agir e aos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente com base em prova não submetida à análise administrativa. Brasília, DF: STJ. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=1124&cod_tema_inicial=1124&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T. Acesso em: 20 out. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 631.240/MG — Tema 350 da repercussão geral. Prévio requerimento administrativo e interesse de agir em ações previdenciárias. Brasília, DF: STF, 2014. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=3966199&numeroProcesso=631240&numeroTema=350. Acesso em: 20 out. 2026.