

## A COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL DO SEGURADO ESPECIAL NO AMAZONAS: DESAFIOS ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO LEGAL E A SUBJETIVIDADE ADMINISTRATIVA DO INSS

Jeniffer Moreira Gama<sup>1</sup>  
Rosana Reis de Melo Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** O reconhecimento da atividade rural do segurado especial ainda apresenta diversos desafios no âmbito da Previdência Social, especialmente em regiões marcadas pela informalidade e pela dificuldade de acesso a serviços públicos, como ocorre em grande parte do interior do Amazonas. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar de que forma a subjetividade presente na análise administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pode influenciar o processo de comprovação da atividade rural e, conseqüentemente, o acesso desses trabalhadores aos benefícios previdenciários. A discussão teórica fundamenta-se na legislação previdenciária brasileira, especialmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.213/1991, além de normas administrativas e contribuições doutrinárias do Direito Previdenciário que tratam da flexibilização dos meios de prova da atividade rural. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico e documental, com análise de legislação, doutrina e estudos sobre o tema. A análise realizada demonstra que, apesar da previsão legal de meios de prova mais flexíveis, ainda existem divergências na interpretação administrativa, o que pode gerar decisões distintas para situações semelhantes. Conclui-se que a ausência de critérios mais objetivos na análise dos requerimentos contribui para insegurança jurídica e dificulta o acesso de segurados especiais aos benefícios previdenciários, ressaltando a necessidade de maior padronização na atuação administrativa.

**Palavras-chave:** Segurado Especial. Atividade Rural. Previdência Social. INSS. Prova da Atividade Rural.

**ABSTRACT:** The recognition of rural activity performed by special insured workers still faces several challenges within the Brazilian Social Security system, especially in regions characterized by informality and limited access to public services, as occurs in many municipalities in the interior of the state of Amazonas. In this context, this study aims to analyze how the subjectivity present in the administrative analysis carried out by the National Institute of Social Security (INSS) can influence the process of proving rural activity and, consequently, the access of these workers to social security benefits. The theoretical discussion is based on Brazilian social security legislation, particularly the Federal Constitution of 1988 and Law No. 8.213/1991, as well as administrative regulations and doctrinal contributions from Social Security Law that address the flexibilization of evidence for rural activity. Regarding methodology, this research adopts a qualitative approach, with exploratory and descriptive characteristics, developed through bibliographic and documentary research, including the analysis of legislation, doctrine, and academic studies related to the subject. The analysis indicates that, despite the existence of legal provisions allowing more flexible forms of evidence, differences in administrative interpretation still occur, which may lead to different decisions in similar situations. It is concluded that the absence of more objective criteria in the evaluation of requests contributes to legal uncertainty and makes it difficult for special insured rural workers to access social security benefits, highlighting the need for greater standardization in administrative practices.

**Keywords:** Special Insured Worker. Rural Activity. Social Security. INSS. Evidence of Rural Activity.

<sup>1</sup>Graduanda do curso de Bacharelado em Direito - na Faculdade Metropolitana de Manaus (FAMETRO), 10º período. Manaus, Amazonas.

<sup>2</sup>Prof.ª Orientadora e Coordenadora do TCC II, no Centro Universitário FAMETRO: Prof.ª Esp. Manaus, Amazonas, Brasil.

## I INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira desempenha papel essencial na proteção dos trabalhadores, garantindo amparo em situações de incapacidade, idade avançada e outras contingências sociais. Dentre os grupos contemplados por esse sistema, destaca-se o segurado especial, categoria que abrange trabalhadores rurais que exercem suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar, sem vínculo empregatício e sem o recolhimento direto de contribuições previdenciárias. A Constituição Federal de 1988 representou um marco na ampliação dessa proteção, ao promover a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário.

A partir desse avanço, a legislação previdenciária passou a reconhecer as particularidades do trabalho no meio rural, criando mecanismos que possibilitaram o acesso desses trabalhadores aos benefícios previdenciários. Conforme dispõe a <sup>3</sup>Lei nº 8.213/1991, o segurado especial é aquele que exerce atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, sem a utilização de empregados permanentes (BRASIL, 1991). Nesse contexto, a doutrina destaca que o regime jurídico dessa categoria foi estruturado considerando a informalidade e a subsistência que caracterizam grande parte do trabalho rural (IBRAHIM, 2018).

Apesar da evolução normativa, a efetivação desses direitos ainda enfrenta problemáticas na prática, especialmente no momento da comprovação da atividade rural perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Embora a legislação admita determinada flexibilização dos meios de prova, permitindo a utilização de diferentes documentos, muitos trabalhadores ainda encontram dificuldades no reconhecimento de sua condição de segurado especial.

Sobre essa problemática, destaca-se que “a comprovação da atividade rural sempre foi um dos maiores desafios do Direito Previdenciário, especialmente em razão da informalidade que caracteriza grande parte do trabalho no campo” (IBRAHIM, 2018, p. 245). Essa dificuldade torna-se ainda mais evidente em regiões onde a produção documental é limitada, o que compromete o acesso aos benefícios previdenciários.

No interior do estado do Amazonas, essa realidade apresenta contornos ainda mais complexos. Grande parte da população rural vive em comunidades ribeirinhas ou em localidades de difícil acesso, onde há escassez de registros formais e dificuldade de acesso a órgãos públicos. Nesses contextos, a exigência documental pode se transformar em um

---

<sup>3</sup> Lei nº 8.213/1991: dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, estabelecendo direitos, segurados, dependentes e a estrutura administrativa do RGPS.

obstáculo ao exercício de direitos fundamentais, especialmente quando desconsidera as condições sociais dos trabalhadores rurais (MARTINEZ, 2017).

Além disso, observa-se que a análise administrativa realizada pelo INSS nem sempre ocorre de forma uniforme, podendo variar conforme o entendimento do servidor responsável. Conforme apontam Farias, Vieira e Lisbino (2025), a atuação administrativa frequentemente se caracteriza por um formalismo excessivo, que desconsidera as particularidades sociais dos trabalhadores rurais e contribui para o aumento de indeferimentos de benefícios previdenciários. Nesse sentido, os autores ressaltam que:

O rigor excessivo na análise dos documentos acaba por inviabilizar o reconhecimento de direitos, mesmo quando há indícios suficientes do exercício da atividade rural” (FARIAS; VIEIRA; LISBINO, 2025).

Diante desse cenário, surge a seguinte problemática: de que maneira a subjetividade presente na análise administrativa do INSS, no processo de comprovação da atividade rural do segurado especial no Amazonas, compromete o acesso desses trabalhadores aos benefícios previdenciários, mesmo diante da flexibilização legal dos meios de prova?

Parte-se da hipótese de que a ausência de critérios objetivos e uniformes na análise dos documentos apresentados pelos segurados especiais contribui para decisões divergentes entre diferentes agências ou servidores do INSS. Essa falta de padronização gera insegurança jurídica e dificulta o acesso aos benefícios previdenciários, especialmente em regiões onde a produção documental é limitada.

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a influência da subjetividade na análise administrativa do INSS sobre a comprovação da atividade rural do segurado especial nos municípios do interior do Amazonas. Busca-se examinar o tratamento dado pela legislação aos meios de prova da atividade rural, identificar os principais problemas enfrentados pelos segurados em áreas ribeirinhas e verificar de que forma a ausência de critérios objetivos pode resultar em decisões administrativas desiguais.

A escolha do tema justifica-se pela sua relevância social e jurídica, considerando que grande parte da população do interior do Amazonas depende diretamente da atividade rural, da pesca artesanal e da agricultura para sua subsistência. Nessas regiões, a dificuldade de acesso à documentação e aos serviços públicos representa um obstáculo significativo ao exercício de direitos previdenciários assegurados pela constituição.

Além disso, o estudo apresenta relevância acadêmica ao analisar a relação entre a norma jurídica e a prática administrativa do INSS em contextos regionais ainda pouco explorados no

meio jurídico. Dessa forma, a pesquisa busca contribuir para a reflexão acerca da necessidade de critérios administrativos mais claros, adequados à realidade dos trabalhadores rurais do Amazonas.

## 2 SEGURADO ESPECIAL E A COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL NO RGPS

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) contempla diferentes categorias de segurados, entre as quais se destaca o segurado especial, cuja proteção jurídica foi estruturada a partir das peculiaridades do trabalho rural. Essa categoria possui relevância no sistema previdenciário brasileiro, sobretudo por abranger trabalhadores que exercem suas atividades em condições de informalidade e subsistência, sem vínculo empregatício permanente e, em regra, sem contribuição direta regular.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por ampliar a proteção social desses trabalhadores, reconhecendo a necessidade de tratamento diferenciado em razão das condições específicas do meio rural. Posteriormente, a Lei nº 8.213/1991 regulamentou essa proteção, estabelecendo critérios para o enquadramento do segurado especial e para a concessão de benefícios previdenciários, especialmente no que se refere à comprovação da atividade rural (BRASIL, 1991).

4

Nesse contexto, a comprovação da atividade rural assume papel central para o reconhecimento da qualidade de segurado especial, constituindo requisito indispensável para o acesso aos benefícios previdenciários. Contudo, em razão da informalidade que caracteriza o trabalho no campo, essa comprovação nem sempre ocorre por meio de documentos formais, o que levou o legislador a admitir flexibilização dos meios de prova.

Sobre essa questão, destaca-se que “a comprovação da atividade rural sempre foi um dos maiores desafios do Direito Previdenciário, especialmente em razão da informalidade que caracteriza grande parte do trabalho no campo” (IBRAHIM, 2018, p. 245). Tal entendimento evidencia que, embora exista previsão legal, a aplicação prática desse direito ainda enfrenta obstáculos relevantes.

Além disso, a legislação previdenciária admite a utilização de diferentes documentos como meio de prova da atividade rural, conforme previsto na Lei nº 8.213/1991 e regulamentado pelo <sup>4</sup>Decreto nº 3.048/1999. No entanto, a ausência de critérios totalmente objetivos quanto à

---

<sup>4</sup>Decreto nº 3.048/1999: aprova o Regulamento da Previdência Social, estabelecendo normas, princípios e diretrizes para a seguridade social no Brasil.

aceitação desses documentos pode gerar divergências na análise administrativa, especialmente no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Dessa forma, a análise do segurado especial e da comprovação da atividade rural no RGPS exige não apenas a compreensão do enquadramento legal dessa categoria, mas também a consideração das características específicas do trabalho rural e das dificuldades práticas enfrentadas pelos trabalhadores, especialmente em contextos regionais como o do Amazonas.

## 2.1 CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL E ENQUADRAMENTO LEGAL

O segurado especial constitui uma categoria diferenciada no âmbito do <sup>5</sup>RGPS, sendo composto por trabalhadores rurais que exercem suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar, sem vínculo empregatício permanente. Tal categoria foi criada com o objetivo de assegurar proteção previdenciária a indivíduos que, em razão das características de sua atividade, não possuem condições de contribuir regularmente para o sistema.

A Lei nº 8.213/1991 estabelece que o segurado especial é aquele que exerce atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, sem a utilização de empregados permanentes (BRASIL, 1991). Nesse sentido, o enquadramento nessa categoria depende da comprovação do efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua.

De acordo com Berwanger (2022), “o reconhecimento da condição de segurado especial está diretamente relacionado à demonstração da atividade rural, sendo esta o principal elemento para a concessão de benefícios previdenciários”. Tal entendimento evidencia que a prova da atividade rural é elemento essencial para o acesso aos direitos previdenciários.

Além disso, o Decreto nº 3.048/1999 reforça a necessidade de comprovação da atividade rural, estabelecendo critérios para o reconhecimento dessa condição. Contudo, a aplicação prática desses dispositivos ainda enfrenta desafios, especialmente quanto à uniformidade da análise administrativa.

---

<sup>5</sup> RGPS: Regime Geral de Previdência Social, o sistema público de previdência que garante proteção financeira aos trabalhadores brasileiros.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO RURAL FAMILIAR E REGIME DE ECONOMIA PRÓPRIA

O trabalho rural exercido pelo segurado especial apresenta características próprias que o diferenciam das demais formas de relação de trabalho. Em geral, trata-se de atividade desenvolvida em regime de economia familiar, na qual os membros do grupo familiar atuam conjuntamente na produção, visando, em grande parte, à própria subsistência.

Conforme dispõe a legislação previdenciária, considera-se regime de economia familiar aquele em que o trabalho dos membros da família é indispensável à subsistência e ao desenvolvimento do grupo familiar, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração (BRASIL, 1991). Esse modelo reflete a realidade de grande parte dos trabalhadores rurais brasileiros.

Nesse contexto, a informalidade se apresenta como uma característica marcante, dificultando a produção de documentos formais que comprovem o exercício da atividade rural. Segundo Góes (2015):

A ausência de registros formais constitui um dos principais entraves à comprovação da atividade rural, sobretudo para trabalhadores inseridos em contextos de economia familiar.

Além disso, a dinâmica do trabalho rural, muitas vezes exercido de forma sazonal, contribui para a dificuldade de comprovação documental. Essa realidade exige uma interpretação mais flexível por parte do Direito Previdenciário, de modo a garantir o efetivo acesso aos benefícios.

6

## 2.3 PARTICULARIDADES DO SEGURADO ESPECIAL NO CONTEXTO AMAZÔNICO

No contexto amazônico, as dificuldades relacionadas à comprovação da atividade rural assumem proporções ainda mais significativas. A realidade social e geográfica da região impõe desafios adicionais aos segurados especiais, especialmente àqueles que vivem em comunidades ribeirinhas e em áreas de difícil acesso.

Nessas localidades, o trabalho rural frequentemente se associa a atividades como a pesca artesanal, o extrativismo e a agricultura de subsistência, realizadas sem formalização. Além disso, a distância dos centros urbanos e a limitação no acesso a serviços públicos dificultam a emissão e a manutenção de documentos que possam servir como prova da atividade rural.

Conforme destaca Berwanger (2022), “a análise da condição de segurado especial deve considerar as particularidades regionais, sob pena de se exigir do trabalhador rural uma prova

incompatível com sua realidade social”. Tal perspectiva reforça a necessidade de uma interpretação mais adequada às especificidades locais.

Ademais, observa-se que a ausência de critérios uniformes na análise administrativa pode agravar essa situação, uma vez que documentos aceitos em determinados casos podem ser recusados em outros. Essa falta de padronização contribui para a insegurança jurídica e intensifica as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais do Amazonas no acesso aos benefícios previdenciários.

### 3 INFORMALIDADE NO MEIO RURAL E OS DESAFIOS PROBATÓRIOS

A informalidade constitui uma das principais características do trabalho rural no Brasil, especialmente no que se refere aos segurados especiais inseridos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Diferentemente das relações formais de trabalho, em que há registros documentais contínuos e sistematizados, o labor rural, sobretudo em regime de economia familiar, é frequentemente exercido sem qualquer formalização, o que impacta diretamente na produção de provas para fins previdenciários.

Nesse cenário, a comprovação da atividade rural torna-se um dos maiores desafios enfrentados pelos trabalhadores no momento de requerer benefícios junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Embora a legislação previdenciária admita certa flexibilização dos meios de prova, permitindo a utilização de diferentes documentos, a exigência de comprovação material ainda representa um obstáculo significativo, sobretudo em contextos marcados pela ausência de registros formais.

Conforme destaca a doutrina, a informalidade inerente ao trabalho rural exige uma análise diferenciada por parte do Direito Previdenciário, sob pena de inviabilizar o acesso de trabalhadores aos direitos que lhes são constitucionalmente assegurados. Nesse sentido, observa-se que a dificuldade probatória não decorre da inexistência da atividade, mas da ausência de meios formais de sua comprovação.

Dessa forma, torna-se necessário analisar os principais desafios relacionados à produção de provas da atividade rural, especialmente no que se refere à ausência de documentação formal, às limitações da exigência de início de prova material e à realidade específica dos segurados inseridos em regiões como o interior do Amazonas.

### 3.1 A AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO FORMAL NAS COMUNIDADES RURAIS

A ausência de documentação formal constitui um dos principais entraves à comprovação da atividade rural no âmbito do RGPS. Em muitas comunidades rurais, especialmente aquelas localizadas em regiões mais afastadas dos centros urbanos, os trabalhadores não possuem registros documentais contínuos de suas atividades, seja pela falta de acesso a serviços públicos, seja pela própria natureza informal do trabalho desenvolvido.

Nesse contexto, a produção de documentos como contratos, notas fiscais ou registros de propriedade rural torna-se limitada, o que dificulta a comprovação do exercício da atividade rural perante o INSS. Conforme aponta Góes (2015):

A ausência de registros formais constitui um dos principais entraves à comprovação da atividade rural, sobretudo para trabalhadores inseridos em contextos de economia familiar.

Além disso, a dificuldade de acesso a órgãos públicos, como cartórios e instituições governamentais, contribui para a baixa produção documental nessas localidades. Tal realidade evidencia que a exigência de documentação formal, quando aplicada de forma rígida, pode desconsiderar as condições sociais dos trabalhadores rurais.

Dessa forma, a ausência de documentação não deve ser interpretada como inexistência da atividade rural, mas sim como reflexo das condições estruturais em que esses trabalhadores estão inseridos, o que exige uma análise mais sensível por parte da Administração Pública.

8

### 3.2 A EXIGÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL E SUAS LIMITAÇÕES

A legislação previdenciária brasileira estabelece a necessidade de apresentação de início de prova material para a comprovação da atividade rural, especialmente para fins de concessão de benefícios previdenciários. Essa exigência encontra respaldo na Lei nº 8.213/1991 e na regulamentação do Decreto nº 3.048/1999, que indicam a necessidade de documentos que demonstrem, ainda que de forma inicial, o exercício da atividade rural (BRASIL, 1991).

O início de prova material consiste, portanto, em qualquer documento que possa indicar o vínculo do trabalhador com a atividade rural, sendo posteriormente complementado por outros meios de prova, como a prova testemunhal. No entanto, apesar de sua finalidade de conferir maior segurança jurídica, essa exigência apresenta limitações significativas quando aplicada a realidades marcadas pela informalidade.

Nesse sentido, a doutrina destaca que a exigência de prova material pode se tornar excessivamente restritiva. Conforme ressaltam Souza e Sandes (2023):

A rigidez na exigência de início de prova material pode comprometer o acesso aos benefícios previdenciários por trabalhadores que, embora exerçam atividade rural, não dispõem de documentação formal suficiente.

Além disso, observa-se que a interpretação acerca do que constitui início de prova material pode variar, o que contribui para decisões administrativas divergentes. Essa situação evidencia a necessidade de critérios mais claros e uniformes na análise dos documentos apresentados pelos segurados.

### **3.3 A REALIDADE DOS SEGURADOS RIBEIRINHOS E A DIFICULDADE DE REGISTRO DOCUMENTAL**

A realidade dos segurados especiais no contexto amazônico, especialmente daqueles que vivem em comunidades ribeirinhas, evidencia de forma ainda mais intensa os desafios relacionados à comprovação da atividade rural. Nessas regiões, as condições geográficas e sociais dificultam não apenas o exercício da atividade econômica, mas também a produção e conservação de documentos.

Os trabalhadores ribeirinhos, em sua maioria, desenvolvem atividades como a pesca artesanal, o extrativismo e a agricultura de subsistência, geralmente sem qualquer formalização. Além disso, a distância dos centros urbanos e a precariedade de serviços públicos limitam o acesso a registros oficiais, como cadastros, contratos ou documentos fiscais.

Conforme observa Berwanger (2022), “a exigência de documentação formal deve ser analisada à luz da realidade social do trabalhador rural, especialmente em regiões onde a produção documental é naturalmente limitada”. Tal entendimento reforça a necessidade de uma interpretação mais adequada às especificidades regionais.

Mesmo com a flexibilização prevista na legislação previdenciária quanto aos meios de prova da atividade rural, ainda não existem critérios totalmente claros e padronizados na análise desses documentos pelo INSS. Com isso, muitos documentos que são aceitos em determinados casos acabam sendo recusados em outros semelhantes, o que gera insegurança jurídica e decisões administrativas diferentes para situações praticamente iguais. Conforme ressaltam Farias, Vieira e Lisbino (2025):

O rigor excessivo na análise dos documentos acaba por inviabilizar o reconhecimento de direitos, mesmo quando há indícios suficientes do exercício da atividade rural”.

Dessa forma, torna-se evidente que a realidade dos segurados ribeirinhos exige uma análise administrativa mais sensível e de acordo com as particularidades locais, sob o risco de se manter a exclusão desses trabalhadores do acesso aos benefícios previdenciários.

#### 4 SUBJETIVIDADE ADMINISTRATIVA NA ANÁLISE DO INSS

A análise administrativa realizada pelos servidores do INSS possui importância fundamental no reconhecimento da qualidade de segurado especial, sobretudo porque é nessa etapa que serão avaliados os documentos apresentados para comprovação da atividade rural.

No contexto do segurado especial na região norte, a dificuldade probatória está diretamente ligada à informalidade presente no meio rural e à baixa produção documental. Conforme destaca Góes (2015), “a prova material da atividade rural nem sempre acompanha a realidade vivenciada pelos trabalhadores do campo”, especialmente em contextos onde predominam a agricultura familiar e o trabalho informal. Isso faz com que muitos segurados especiais enfrentem dificuldades no reconhecimento de direitos previdenciários, mesmo exercendo efetivamente essa atividade.

Além disso, percebe-se que a ausência de critérios objetivos na análise administrativa contribui para interpretações distintas entre servidores do próprio INSS. Dessa forma, a subjetividade na análise documental acaba prejudicando a efetividade do acesso aos benefícios previdenciários, ainda mais entre trabalhadores rurais inseridos em contextos socialmente vulneráveis.

##### 4.1 FALTA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS NA AVALIAÇÃO DOS DOCUMENTOS

O INSS admite diferentes meios de comprovação da atividade rural. Apesar dessa flexibilização legal, ainda não existem critérios totalmente objetivos quanto à forma de avaliação dos documentos apresentados pelos segurados perante o INSS.

Na prática, muitos trabalhadores rurais apresentam documentos simples, como declarações sindicais, comprovantes de residência rural, notas de produtor ou documentos emitidos por associações. Contudo, a aceitação desses documentos pode variar conforme o entendimento adotado pelo servidor responsável pela análise administrativa.

Devido a isso, Góes (2015) ressalta que “a dificuldade na comprovação da atividade rural decorre justamente da informalidade característica do meio rural e da limitação documental enfrentada pelos trabalhadores”. Tal fato ressalta que a ausência de critérios mais claros acaba permitindo interpretações subjetivas, causando indeferimentos e insegurança jurídica.

#### 4.2 DIVERGÊNCIAS ENTRE SERVIDORES E INSEGURANÇA JURÍDICA

A ausência de critérios uniformes na análise administrativa faz com que situações semelhantes sejam avaliadas de maneiras diferentes dentro do próprio INSS. Em diversos casos, documentos considerados suficientes por alguns servidores acabam sendo recusados por outros, restando cristalina a subjetividade presente dentro de casos concretos similares.

Essa divergência na interpretação do INSS contribui para a insegurança jurídica dos segurados especiais, que frequentemente não possuem clareza sobre quais documentos serão aceitos na comprovação da atividade rural.

Portanto, muitos trabalhadores rurais acabam sendo obrigados a buscar o Poder Judiciário para terem reconhecidos direitos que poderiam ser resolvidos na via administrativa. Essa problemática demonstra que a falta de uniformidade na análise do INSS contribui diretamente para o aumento das ações previdenciárias.

#### 4.3 CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS PARA O SEGURADO ESPECIAL

As consequências da subjetividade administrativa afetam diretamente os segurados especiais, principalmente aqueles que vivem em regiões marcadas pela informalidade e pela dificuldade de acesso à documentação formal. No interior do Amazonas, por exemplo, muitos trabalhadores rurais dependem da agricultura familiar, da pesca e do extrativismo para garantir sua subsistência, exercendo atividades que dificilmente geram documentos comprobatórios que comprovem tais práticas.

Nesse contexto, o indeferimento administrativo de benefícios previdenciários representa não apenas uma questão jurídica, mas também um problema social. Muitos trabalhadores acabam permanecendo sem acesso a benefícios em razão da não aceitação de documentos apresentados ao INSS.

Segundo Góes (2015), “a insuficiência de documentos formais não significa inexistência da atividade rural”, mas sim uma consequência das condições sociais e econômicas em que esses trabalhadores estão inseridos. O doutrinador supracitado demonstra que a análise administrativa precisa considerar as particularidades da realidade rural, especialmente em regiões de difícil acesso.

Além disso, a necessidade de recorrer à via judicial gera demora, custos e desgaste para trabalhadores que já se encontram em situação de vulnerabilidade social. Portanto, percebe-se

que a subjetividade na análise administrativa do INSS acaba dificultando o efetivo acesso dos segurados especiais aos direitos previdenciários.

## 5 NORMAS PREVIDENCIÁRIAS E A BUSCA DE PADRONIZAÇÃO

A legislação previdenciária passou por importantes mudanças ao longo dos anos no que se refere à comprovação da atividade rural do segurado especial. Essas alterações tiveram como objetivo adaptar o sistema à realidade dos trabalhadores rurais, reconhecendo que grande parte dessas atividades é exercida em condições de informalidade e com baixa produção documental. Devido a isso, normas administrativas e entendimentos jurisprudenciais passaram a admitir maior flexibilização dos meios de prova, buscando facilitar o acesso dos segurados especiais à previdência.

Apesar desses avanços, ainda existem dificuldades relacionadas à uniformidade da análise administrativa realizada pelo INSS. Muitas vezes, documentos semelhantes recebem uma análise diferente conforme o entendimento adotado pelo servidor responsável pelo requerimento. Essa situação demonstra que, embora existam normas regulamentadoras, ainda há interpretações subjetivas e decisões divergentes.

Além disso, a atuação dos tribunais tem desempenhado papel importante na flexibilização da análise da prova material ao reconhecer a relevância da prova testemunhal para complementar os documentos apresentados pelos trabalhadores rurais. Dessa forma, torna-se necessário analisar como as normas previdenciárias, a jurisprudência e os meios de prova se relacionam na tentativa de garantir maior segurança jurídica ao segurado especial.

12

### 5.1 A IN 128/2022: AVANÇOS, LACUNAS E RISCOS DE SUBJETIVIDADE

A Instrução Normativa nº 128/2022 do INSS representa um importante instrumento de regulamentação administrativa relacionado à comprovação da atividade rural do segurado especial. A norma buscou reunir e padronizar procedimentos administrativos, estabelecendo orientações sobre a documentação necessária e os critérios de avaliação utilizados pela Administração Pública.

Entre os avanços trazidos pela IN nº 128/2022, destaca-se o reconhecimento de diferentes documentos como meios de prova da atividade rural, considerando a realidade de trabalhadores inseridos em distintos contextos. A normativa admite, por exemplo, documentos em nome de membros do grupo familiar e registros diversos relacionados ao exercício da atividade rural.

Porém, apesar dessa flexibilização, ainda permanecem lacunas quanto à interpretação dos documentos apresentados pelos segurados. Conforme observam Farias, Vieira e Lisbino (2025), “o formalismo excessivo adotado na análise administrativa acaba restringindo direitos que poderiam ser reconhecidos a partir de uma interpretação mais adequada da realidade social do trabalhador rural”. Essa situação evidencia que a existência de normas administrativas não elimina por inteiro a subjetividade na análise dos requerimentos.

Ressalte-se que determinados critérios previstos na IN nº 128/2022 ainda dependem da interpretação do servidor responsável pela análise do benefício, o que pode gerar decisões diferentes para situações semelhantes.

## 5.2 PAPEL DA PROVA TESTEMUNHAL NA COMPLEMENTAÇÃO PROBATÓRIA

A prova testemunhal possui papel fundamental na comprovação da atividade rural do segurado especial, sobretudo nos casos em que os documentos apresentados não são suficientes para demonstrar o exercício da atividade. Esse meio de prova é frequentemente utilizado para complementar o início de prova material exigido pela legislação.

De acordo com Góes (2015), “a prova testemunhal exerce importante função na complementação da prova material, sobretudo em situações nas quais a informalidade impede a produção documental adequada”. Tal entendimento reforça a necessidade de uma análise mais ampla e compatível com a realidade do trabalhador rural.

Além disso, os tribunais têm reconhecido que a prova testemunhal pode ser suficiente para demonstrar o exercício da atividade rural. Dessa forma, a utilização conjunta da prova material e testemunhal contribui para uma análise mais justa das condições enfrentadas pelos segurados especiais, diminuindo os impactos da informalidade no acesso aos benefícios previdenciários.

## 6 CONTEXTO AMAZÔNICO: REALIDADE SOCIAL E VULNERABILIDADES

A análise da comprovação da atividade rural do segurado especial no Amazonas exige a consideração das particularidades sociais, econômicas e geográficas da região. Diferentemente de outras regiões do país, grande parte da população rural amazonense vive em comunidades ribeirinhas e em áreas afastadas dos centros urbanos, onde o acesso a serviços públicos e à documentação ainda ocorre de maneira limitada.

Nesse contexto, a distância geográfica, a baixa escolaridade e a ausência de orientação adequada acabam contribuindo para o desconhecimento de direitos e para a dificuldade de organização documental necessária ao reconhecimento da condição de segurado especial.

Além disso, as desigualdades territoriais presentes no estado do Amazonas impactam diretamente a efetivação dos direitos previdenciários, especialmente no momento da análise administrativa realizada pelo INSS. Dessa forma, torna-se necessário compreender como essas vulnerabilidades influenciam o acesso dos trabalhadores rurais aos benefícios previdenciários.

## **6.1 COMUNIDADES RIBEIRINHAS DO AMAZONAS E O ACESSO LIMITADO AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS**

Grande parte dos segurados especiais do Amazonas reside em comunidades ribeirinhas localizadas em áreas de difícil acesso, onde o deslocamento até os centros urbanos depende, muitas vezes, do transporte fluvial. Essa realidade dificulta o acesso da população a serviços públicos essenciais, incluindo cartórios, agências bancárias, unidades do INSS e órgãos responsáveis pela emissão de documentos.

Em razão dessas limitações, muitos trabalhadores rurais deixam de possuir registros capazes de comprovar o exercício da atividade rural. A ausência de documentação não significa inexistência da atividade, mas reflete as condições enfrentadas pelas comunidades amazônicas.

Nesse sentido, Berwanger (2022) afirma que “a análise da condição de segurado especial deve considerar as particularidades regionais, sob pena de se exigir do trabalhador rural uma prova incompatível com sua realidade social”. Tal entendimento demonstra a necessidade de uma interpretação mais adequada às especificidades do contexto amazônico.

Além disso, observa-se que a dificuldade de acesso aos órgãos públicos também interfere diretamente no acompanhamento dos requerimentos administrativos e na obtenção de informações sobre direitos previdenciários. Devido a isso, muitos segurados acabam tendo seus benefícios indeferidos por ausência documental.

## **6.2 BAIXA ESCOLARIDADE E AUSÊNCIA DE ORIENTAÇÃO DOCUMENTAL**

Outro fator que contribui para as dificuldades enfrentadas pelos segurados especiais no Amazonas é a baixa escolaridade presente em grande parte das comunidades rurais. Muitos trabalhadores possuem pouca instrução formal, o que dificulta a compreensão das exigências administrativas relacionadas aos benefícios previdenciários.

Além disso, a ausência de orientação adequada sobre a importância da documentação rural faz com que diversos segurados não mantenham ou guardem registros mínimos de suas atividades. Em muitos casos, os trabalhadores desconhecem quais documentos podem ser utilizados como início de prova material perante o INSS.

Conforme destacam Souza e Sandes (2023), “a rigidez na exigência de início de prova material pode comprometer o acesso aos benefícios previdenciários por trabalhadores que, embora exerçam atividade rural, não dispõem de documentação formal suficiente”. Essa situação se torna ainda mais grave em contextos marcados pela falta de informação.

Portanto, percebe-se que a dificuldade probatória não decorre somente da informalidade do trabalho rural, mas também das limitações sociais enfrentadas pelos segurados especiais. A falta de orientação documental acaba contribuindo para o aumento dos indeferimentos administrativos e para a exclusão previdenciária de trabalhadores que realmente exercem a atividade rural

### **6.3 REPERCUSSÕES DA DESIGUALDADE TERRITORIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

As desigualdades territoriais existentes no Amazonas produzem grandes impactos na efetivação dos direitos previdenciários dos segurados especiais. Enquanto trabalhadores localizados em regiões urbanas possuem maior acesso à informação, documentação e serviços públicos, os segurados que vivem em áreas rurais e ribeirinhas enfrentam problemáticas muito mais complexas para comprovar sua atividade.

Conforme apontam Farias, Vieira e Lisbino (2025), “o formalismo excessivo na análise administrativa acaba por desconsiderar a realidade social dos trabalhadores rurais, dificultando o reconhecimento de direitos previdenciários”. Tal situação mostra que a ausência de critérios mais sensíveis às particularidades regionais contribui para decisões administrativas desiguais.

## **7 CAMINHOS PARA A PADRONIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA**

As dificuldades enfrentadas pelos segurados especiais na comprovação da atividade rural demonstram a necessidade de medidas capazes de tornar a análise administrativa mais uniforme e compatível com a realidade social dos trabalhadores rurais. Embora a legislação previdenciária admita certa flexibilização dos meios de prova, ainda existem divergências interpretativas que acabam comprometendo a efetividade do acesso aos benefícios previdenciários.

Nesse contexto, a busca por maior segurança jurídica envolve não apenas alterações normativas, mas também mudanças na atuação administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A ausência de critérios objetivos faz com que situações semelhantes recebam decisões diferentes, o que contribui para insegurança jurídica.

Além disso, a própria Constituição Federal de 1988 assegura a proteção social como direito fundamental, estabelecendo que a Previdência Social deve garantir cobertura aos trabalhadores em situações de necessidade social (BRASIL, 1988).

No contexto amazônico, torna-se indispensável considerar as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais, principalmente em comunidades ribeirinhas e localidades afastadas dos centros urbanos. Assim, a construção de mecanismos de padronização deve ocorrer em conjunto com políticas voltadas à ampliação do acesso à documentação e à informação previdenciária a essas pessoas.

## 7.1 NECESSIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL DOS CRITÉRIOS ADMINISTRATIVOS

A ausência de critérios administrativos uniformes representa um dos principais fatores responsáveis pelas divergências na análise da comprovação da atividade rural do segurado especial. Em muitos casos, documentos aceitos por determinada agência do INSS acabam sendo recusados por outra, mesmo diante de situações semelhantes.

Essa falta de padronização contribui para decisões administrativas desiguais e gera insegurança jurídica aos segurados. Conforme apontam Farias, Vieira e Lisbino (2025), “o formalismo excessivo presente na análise administrativa acaba comprometendo o reconhecimento de direitos previdenciários de trabalhadores rurais”. Tal situação demonstra a necessidade de critérios mais objetivos e uniformes por parte da administração.

Ademais, a própria flexibilização prevista na legislação perde efetividade quando a interpretação dos documentos varia conforme o entendimento individual do servidor responsável pela análise. Dessa forma, a uniformização nacional dos critérios administrativos poderia reduzir indeferimentos injustificados e proporcionar maior igualdade no tratamento dos segurados especiais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, o princípio da igualdade, assegurando que todos são iguais perante a lei (BRASIL, 1988). Nesse sentido, decisões

administrativas divergentes em situações semelhantes acabam contrariando a ideia de tratamento isonômico.

Assim, observa-se que a adoção de orientações administrativas mais claras contribuiria para diminuir interpretações subjetivas e garantir maior segurança jurídica no reconhecimento da atividade rural.

## 7.2 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES E REDUÇÃO DE INTERPRETAÇÕES SUBJETIVAS

A capacitação dos servidores responsáveis pela análise dos benefícios previdenciários também se apresenta como medida importante para a redução da subjetividade administrativa. A atuação do servidor possui influência direta no reconhecimento da condição de segurado especial.

Em muitos casos, a ausência de preparo de um servidor acerca das particularidades do trabalho rural e das realidades regionais contribui para interpretações rigorosas e errôneas. Conforme destaca Berwanger (2022), “a análise da atividade rural deve observar as peculiaridades sociais do trabalhador, evitando exigências incompatíveis com sua realidade”.

Além disso, a realização de capacitações contínuas e a elaboração de orientações internas mais detalhadas poderiam auxiliar na redução das divergências entre servidores, promovendo maior uniformidade nas análises e diminuindo os impactos da subjetividade administrativa.

Essa necessidade também encontra fundamento na Constituição Federal, que estabelece que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência (BRASIL, 1988). Portanto, uma atuação administrativa mais qualificada e uniforme contribui para a efetivação desses princípios constitucionais.

## 7.3 PROPOSTAS PARA AMPLIAR O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO NO INTERIOR DO AMAZONAS

Um dos principais problemas enfrentados pelos segurados especiais no interior do Amazonas está relacionado à dificuldade de acesso à documentação necessária para comprovar a atividade rural. Em muitas comunidades ribeirinhas, o acesso a órgãos públicos, cartórios e serviços administrativos ainda é bastante limitado, o que acaba dificultando a emissão e a manutenção de documentos que possam servir como prova material.

Muitos trabalhadores rurais não possuem orientação adequada sobre quais documentos podem ser utilizados para comprovar o exercício da atividade rural. Em vários casos, o segurado

exerce a atividade durante anos, mas não guarda documentos por desconhecimento ou até mesmo pela dificuldade de acesso aos serviços públicos. Conforme destaca Góes (2015), “a ausência de registros formais constitui um dos principais entraves à comprovação da atividade rural”.

Diante dessa realidade, torna-se importante a criação de políticas públicas voltadas para ampliar o acesso à documentação nas comunidades do interior do Amazonas. A presença mais frequente de serviços itinerantes, ações de regularização documental e campanhas de orientação poderiam auxiliar os trabalhadores rurais na organização de documentos relacionados à atividade exercida.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 assegura a proteção previdenciária como direito social, garantindo amparo aos trabalhadores rurais e aos segurados em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 1988). Dessa forma, facilitar o acesso à documentação também representa uma maneira de efetivar os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Portanto, percebe-se que a ampliação do acesso à documentação pode contribuir significativamente para reduzir os indeferimentos administrativos e garantir maior efetividade aos direitos previdenciários dos segurados especiais no contexto amazônico.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi possível perceber que a comprovação da atividade rural do segurado especial ainda representa um dos principais desafios do Direito Previdenciário, principalmente em regiões marcadas pela informalidade e pela dificuldade de acesso à documentação, como ocorre em grande parte do interior do Amazonas. Mesmo com a flexibilização prevista na legislação previdenciária, muitos trabalhadores rurais continuam encontrando dificuldades para ter seus direitos reconhecidos na esfera administrativa.

Durante a pesquisa, ficou evidente que a ausência de critérios objetivos e uniformes na análise realizada pelo INSS contribui para decisões diferentes em situações semelhantes. Em muitos casos, documentos aceitos em determinados processos acabam sendo recusados em outros, o que gera insegurança jurídica e dificulta o acesso dos segurados especiais aos benefícios previdenciários.

Também foi possível observar que a realidade social dos trabalhadores rurais do Amazonas precisa ser considerada de forma mais adequada pela Administração Pública. Grande parte dos segurados especiais vivem em comunidades ribeirinhas, afastadas dos centros urbanos

e com pouco acesso a serviços públicos. Nesses casos, exigir documentação excessiva acaba desconsiderando as condições em que esses trabalhadores vivem.

Dessa forma, entende-se que a busca por maior segurança jurídica depende da criação de critérios administrativos mais claros, da capacitação contínua dos servidores do INSS e da ampliação do acesso à documentação nas comunidades do interior do Amazonas. A Constituição Federal de 1988 assegura a proteção previdenciária como direito social (BRASIL, 1988), sendo necessário que essa proteção seja efetivamente garantida também aos segurados especiais que vivem em situações de maior vulnerabilidade.

Por fim, conclui-se que a subjetividade presente na análise administrativa do INSS ainda representa um obstáculo relevante para o reconhecimento dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais amazônicos. Assim, torna-se fundamental que a atuação administrativa esteja mais alinhada às características sociais e regionais desses segurados, garantindo um acesso justo e efetivo aos benefícios previdenciários.

## REFERÊNCIAS

BERWANGER, Gláucia. *Segurado Especial: análise da comprovação da atividade rural*. 2022. Disponível no arquivo “4. SEGURADO ESPECIAL – Análise da comprovação de atividade rural.pdf”. Acesso em: 25 maio 2026.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 maio 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8213-24-julho-1991-363650-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Altera dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 out. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm). Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Altera regras previdenciárias, especialmente sobre comprovação do segurado especial. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jun. 2019.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm). Acesso em: 25 maio 2026.

FARIAS, João Pedro Lustosa; VIEIRA, Kayk Linhares; LISBINO, Jhon Kennedy Teixeira. *Comprovação da atividade rural: o formalismo do INSS frente à flexibilização judicial*. 2025. Disponível no arquivo “1. COMPROVAÇÃO DA ATIVIDADE RURAL – O FORMALISMO DO INSS FRENTE À FLEXIBILIZAÇÃO JUDICIAL.pdf”. Acesso em: 25 maio 2026.

GÓES, Jéssica Catiane. *Concessão de benefícios previdenciários para trabalhadores rurais: estudo sobre os desafios da comprovação da atividade por meio da prova material*. 2015. Disponível no arquivo “5. Vista da Concessão de benefícios previdenciários...”. Acesso em: 25 maio 2026.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 23. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022. Dispõe sobre normas e procedimentos para reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social. Brasília, DF, 2022. Disponível no arquivo “3. INSTRUÇÃO NORMATIVA 128 – INSS.pdf”. Acesso em: 25 maio 2026.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2017.

SOUZA, Sabrina de Araújo; SANDES, Daniel de Oliveira. *Análise crítica dos requisitos na condição de segurado especial perante a previdência social*. 2023. Disponível no arquivo “2. Texto do Artigo-11090-1-10-20251130.pdf”. Acesso em: 25 maio 2026.