

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; José Alcebiades De Oliveira Junior; Diogo de Almeida Viana dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-579-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Texto de apresentação do Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III:

O Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III, realizado em 22 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, sob o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”, coordenado pelo professores Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Dr. Diogo de Almeida Viana dos Santos, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Dr. José Alcebíades De Oliveira Junior, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, integrou a programação científica do IX Encontro Virtual do CONPEDI.

A realização de mais uma edição virtual do evento reafirma o compromisso do CONPEDI com a democratização do conhecimento jurídico, promovendo o intercâmbio acadêmico entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito de todas as regiões do país. Ao ampliar os espaços de diálogo e difusão da produção científica, o encontro fortalece a pesquisa jurídica comprometida com os valores constitucionais, a cidadania e a justiça social.

Inserido nesse contexto, o Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III constituiu um relevante espaço de reflexão crítica acerca dos desafios contemporâneos relacionados à formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais sociais. As pesquisas apresentadas evidenciaram a centralidade das políticas públicas como instrumentos de efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados, abordando temas que perpassam áreas como saúde,

O elevado nível acadêmico dos trabalhos apresentados confirmou a relevância da pesquisa jurídica brasileira no campo dos direitos sociais e das políticas públicas, contribuindo para a construção de respostas inovadoras aos desafios enfrentados pela sociedade e pelas instituições democráticas.

Por fim, registra-se o reconhecimento ao Instituto Toledo de Ensino de Bauru – ITE Bauru, parceiro institucional desta edição do evento, cuja colaboração reforça o compromisso conjunto com a excelência acadêmica, o fortalecimento da pós-graduação em Direito e a produção de conhecimento jurídico voltado à promoção da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais.

A título de registro, o trabalho de autoria da coordenadora do presente GT, Dra. Edna Raquel Hogemann e Matheus Novais da Silva, intitulado: A Função Jurídica das Comissões de Heteroidentificação Como Garantia da Política Pública de Cotas No Ensino Superior: Entre a Discricionariedade e o Devido Processo Legal, apesar de fazer parte do GT Direitos sociais e Políticas Públicas II, foi apresentado neste GT, conforme permitido pelo regulamento do CONPEDI.

Registre-se a ausência dos autores dos trabalhos intitulados: a) Direito Humano À Alimentação Adequada E Ação Estatal: Análise Do Acesso À Alimentação Nas Políticas Nacionais De Alimentação E Nutrição Do Brasil e, b) Direito E Políticas Públicas Na Federação Brasileira: Competências, Coordenação Interfederativa E Reconstrução Institucional Após a EC 132/2023, que por esse motivo deixaram de ser apresentados.

Eis a relação os trabalhos apresentados:

1. O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO ÓBICE PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – Antonio Henrique Da Silva , Flávia Moreira Guimarães Pessoa , Jadson Correia de Oliveira.

4. A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MENTAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: OBSERVAÇÕES A LUZ DO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA - Maira Andreza Pacheco Fonseca Portella.

5. A PROTEÇÃO AO DIREITO À MATERNIDADE DA MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DA DIGNIDADE A PARTIR DA TEORIA DE MARTHA NUSSBAUM - Marcelino Meleu , Aleteia Hummes Thaines , Maria Talita Schuelter

6. POLÍTICAS PÚBLICAS E MORTE SOLITÁRIA DA PESSOA IDOSA: IMPLICAÇÕES E PREVENÇÕES - Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

7. A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN - Evander Dayan de Mattos Alencar , Rafael Rodrigues De Souza , Ana Elizabeth Neirão Reymão.

8. AUTODECLARAÇÃO RACIAL: DIGNIDADE E O DIREITO DE SE AUTOIDENTIFICAR: PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS PARDOS QUE INTEGRAM A ZONA CINZENTA - Henrique Ribeiro Cardoso , André Felipe Santos de Souza , Fagner Nascimento Soares.

9. VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: UM RETROCESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO? Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

10. ANÁLISE DA EFICÁCIA SOCIAL DA LEI 8.313/1991 NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À CULTURA: LIMITES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO CULTURAL NO BRASIL - Carolina Rosa de Oliveira Silva.

13. DA BIOPOLÍTICA DA EXCLUSÃO À DIGNIDADE HUMANA: O PAPEL DO COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL - Heloisa Prado Pereira de Oliveira.

14. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: GOVERNANÇA E OS LIMITES DA VALIDADE NORMATIVA NA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL DO SENAC - Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão.

15. BARREIRAS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SALÁRIO-MATERNIDADE RURAL: GÊNERO, BUROCRACIA ADMINISTRATIVA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA - Sara Karoline Guerra Dias , Linara Oeiras Assunção.

16. DO PAPEL A REALIDADE: UMA ABORDAGEM JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA EM CONTEXTO URBANO - Luciana Fonseca Da Silva , Allan Carlos Moreira Magalhães.

17. DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMPROMISSO INTERNACIONAL DO GOVERNO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - Cecília Moraes de Almeida Lôbo , Erica Divina Oliveira De Almeida.

BARREIRAS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SALÁRIO-MATERNIDADE RURAL: GÊNERO, BUROCRACIA ADMINISTRATIVA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

INSTITUTIONAL BARRIERS IN THE IMPLEMENTATION OF RURAL MATERNITY BENEFITS: GENDER, ADMINISTRATIVE BUREAUCRACY AND THE JUDICIALIZATION OF SOCIAL SECURITY POLICY

Sara Karoline Guerra Dias ¹
Linara Oeiras Assunção ²

Resumo

O artigo analisa a implementação administrativa da política pública do salário-maternidade rural no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir da perspectiva de gênero e do campo de Direito e Políticas Públicas. O objetivo consiste em examinar como os critérios administrativos adotados para o reconhecimento da condição de segurada especial influenciam a efetividade da política previdenciária e produzem barreiras institucionais de acesso ao benefício. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa e orientação empírico-analítica, articulando revisão bibliográfica, análise normativa e análise documental de processos administrativos e judiciais relacionados ao salário-maternidade rural. A investigação mobiliza categorias analíticas construídas a partir da técnica de análise de conteúdo, aplicada a corpus empírico composto por casos selecionados a partir de atuação profissional no campo da advocacia previdenciária, envolvendo requerimentos vinculados ao Projeto de Assentamento Agroextrativista do Anauerapucu, localizado no município de Santana, no estado do Amapá (2024-2025). Os resultados evidenciam predominância de exigências documentais rígidas, baixa valorização de documentos vinculados ao núcleo familiar, invisibilização administrativa do trabalho feminino rural e dissociação entre os critérios mobilizados na esfera administrativa e o posterior reconhecimento judicial do direito. Conclui-se que a efetividade da política pública previdenciária depende não apenas de seu desenho normativo, mas da capacidade institucional de implementação compatível com as especificidades sociais das trabalhadoras rurais.

within the Brazilian National Institute of Social Security (INSS), from a gender perspective and within the field of Law and Public Policy. The study aims to analyze how the administrative criteria adopted for recognizing the status of special insured workers influence the effectiveness of social security policy and produce institutional barriers to accessing the benefit. Methodologically, the research adopts a qualitative and empirical-analytical approach, articulating bibliographical review, normative analysis, and documentary analysis of administrative and judicial proceedings related to rural maternity benefits. The investigation employs analytical categories developed through content analysis techniques, applied to an empirical corpus composed of cases selected through professional practice in the field of social security law, involving claims linked to the Anauerapucu Agro-Extravist Settlement Project, located in the municipality of Santana, in the state of Amapá, Brazil (2024-2025). The findings reveal a predominance of rigid documentary requirements, limited recognition of documents linked to the family unit, administrative invisibilization of women's rural labor, and a dissociation between the criteria mobilized in the administrative sphere and the subsequent judicial recognition of rights. The study concludes that the effectiveness of social security policy depends not only on its normative design, but also on the institutional capacity to implement it in a manner compatible with the social specificities of rural women workers.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural maternity benefits, Public policy implementation, Gender, Administrative bureaucracy, Social security judicialization

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a política pública de proteção à maternidade no âmbito da previdência social brasileira, com foco no salário-maternidade da segurada especial e em sua implementação administrativa pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir da perspectiva de gênero e do campo de Direito e Políticas Públicas.

O salário-maternidade rural constitui um dos principais instrumentos de proteção social voltados às mulheres inseridas em contextos de elevada vulnerabilidade econômica e social, especialmente aquelas que desenvolvem atividades em regime de economia familiar, marcadas por trajetórias laborais informais, baixa titularidade documental e sobreposição entre trabalho produtivo e reprodutivo (Silva, 2023). É uma política pública com função distributiva e protetiva, destinada à garantia de renda, à proteção da maternidade e à redução de desigualdades estruturais no meio rural.

A inclusão das trabalhadoras rurais no sistema previdenciário brasileiro ocorreu de forma tardia e marcada por assimetrias históricas relacionadas ao reconhecimento do trabalho feminino. Conforme observa Brumer (2002), as atividades desempenhadas pelas mulheres rurais foram frequentemente invisibilizadas ou classificadas como mera “ajuda familiar”, dificultando seu reconhecimento institucional como trabalho produtivo. Sob a perspectiva da economia feminista e da divisão sexual do trabalho, Faria (2009), Butto (2009) e Nina (2014) demonstram que a desvalorização histórica das atividades femininas no espaço rural repercute diretamente sobre o acesso das mulheres aos direitos previdenciários e à proteção social.

A incorporação das mulheres rurais ao sistema previdenciário também resultou de processos históricos de mobilização política e reivindicação coletiva. Marin (2023) destaca que a ampliação dos direitos previdenciários das trabalhadoras rurais esteve diretamente relacionada às lutas sociais pela visibilidade do trabalho feminino no campo e pela superação de modelos familiares centrados exclusivamente na figura masculina como referência econômica e produtiva.

Apesar do desenho normativo inclusivo da política pública do salário-maternidade rural, observa-se, na prática administrativa do INSS, a recorrente negativa do benefício sob fundamento de insuficiência probatória, especialmente quanto à comprovação do labor rural. Essa dinâmica compromete a segurança econômica das seguradas durante o período de maternidade, reforça desigualdades de gênero e desloca o acesso ao direito para a esfera judicial, convertendo a judicialização em etapa frequente do reconhecimento do benefício.

Nesse contexto, a judicialização da previdência rural pode ser compreendida como uma espécie de “segundo *round*” da atuação administrativa, em que o Poder Judiciário passa a operar como instância complementar de implementação da política pública previdenciária. Alves (2021), ao analisar a judicialização da previdência rural no Brasil, demonstra que o elevado volume de demandas previdenciárias aproxima juízes e burocracias administrativas, produzindo rotinas institucionais marcadas por discricionariedade, padronização decisória e reprodução de estereótipos relacionados à pobreza, ao gênero e ao trabalho rural.

A dificuldade de acesso ao benefício não constitui fenômeno isolado ou episódico. Fadel (2023) aponta que a produção de prova do trabalho rural feminino representa um dos principais obstáculos à concessão do salário-maternidade, sobretudo em razão da ausência de documentação em nome próprio e da dependência de registros vinculados ao núcleo familiar. Como consequência, trabalhadoras efetivamente inseridas em atividades rurais frequentemente enfrentam negativas administrativas que posteriormente são revistas na esfera judicial.

Diante desse cenário, a problemática central da pesquisa consiste na seguinte questão: em que medida os critérios administrativos adotados pelo INSS comprometem a implementação da política pública do salário-maternidade rural, especialmente diante das especificidades do trabalho feminino no meio rural?

Parte-se da hipótese de que, embora normativamente estruturada para promover inclusão social, a política pública tem sua efetividade restringida por práticas administrativas que impõem exigências probatórias incompatíveis com a realidade das trabalhadoras rurais, produzindo barreiras institucionais de acesso ao benefício (Alves, 2021).

A pesquisa tem por objetivo geral analisar como os critérios administrativos adotados pelo INSS influenciam a implementação da política pública do salário-maternidade rural. Como objetivos específicos, busca-se: a) examinar o desenho normativo da política pública do salário-maternidade rural e sua lógica inclusiva; b) analisar os critérios administrativos adotados pelo INSS para o reconhecimento da qualidade de segurada especial; e c) analisar em que medida essas práticas administrativas produzem barreiras institucionais de acesso ao benefício, contribuindo para a judicialização e para a reprodução de desigualdades de gênero.

Do ponto de vista teórico, o estudo insere-se no campo de Direito e Políticas Públicas, ao deslocar a análise do benefício previdenciário para a compreensão de sua implementação institucional. Para Bucci (2013), as políticas públicas podem ser compreendidas como arranjos institucionais voltados à concretização de direitos constitucionalmente previstos, cuja efetividade depende não apenas da formulação normativa, mas também das capacidades estatais mobilizadas em sua implementação.

Parte-se da premissa de que a efetividade dos direitos sociais não se esgota em sua previsão normativa, dependendo das capacidades estatais e das práticas das burocracias responsáveis por sua operacionalização. Nesse sentido, o INSS é compreendido não apenas como órgão aplicador da legislação previdenciária, mas como ator central na produção concreta dos resultados da política pública.

A pesquisa dialoga com Gomide e Pires (2014) no tocante às capacidades estatais e implementação de políticas públicas, bem como com a noção de burocracia implementadora ou burocracia de nível de rua formulada por Lipsky (1980), segundo a qual os agentes e estruturas responsáveis pela execução cotidiana das políticas públicas acabam por definir concretamente o alcance dos direitos reconhecidos formalmente pelo Estado.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com orientação empírico-analítica, combinando revisão bibliográfica, análise normativa e análise documental de decisões administrativas e judiciais relacionadas ao salário-maternidade rural (Gil, 2019). A investigação mobiliza categorias analíticas construídas a partir de análise de conteúdo, nos termos de Bardin (2011), voltadas à identificação de padrões institucionais na implementação administrativa da política pública.

O artigo está estruturado em três seções analíticas. Na primeira, examina-se o salário-maternidade rural como política pública de proteção social, com destaque para sua lógica inclusiva e para as especificidades do trabalho feminino no meio rural. Na segunda, analisa-se a implementação administrativa do benefício no âmbito do INSS, com foco nos critérios probatórios mobilizados para o reconhecimento da qualidade de segurada especial. Na terceira, discutem-se as falhas de implementação identificadas e seus impactos sobre a efetividade da política pública, especialmente no que se refere à judicialização e à reprodução de desigualdades de gênero.

Espera-se demonstrar que a efetividade da política pública previdenciária depende não apenas da existência de normas formalmente inclusivas, mas da capacidade institucional de implementá-las de forma compatível com as realidades sociais das trabalhadoras rurais que pretende proteger.

2 O SALÁRIO-MATERNIDADE RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A compreensão do salário-maternidade rural como política pública de proteção social exige não apenas a análise de seus objetivos distributivos e inclusivos, mas também o exame de sua estrutura normativa e dos mecanismos jurídicos que disciplinam o acesso ao benefício

previdenciário. Nesse sentido, a identificação dos requisitos legais relacionados à segurada especial e à comprovação do exercício da atividade rural torna-se fundamental para compreender as tensões posteriormente observadas entre o desenho normativo da política pública e sua implementação administrativa pelo INSS.

2.1 Estrutura normativa do salário-maternidade rural

O salário-maternidade constitui benefício previdenciário destinado à proteção da maternidade e à garantia de subsistência da segurada durante o período de afastamento relacionado ao parto, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. No ordenamento jurídico brasileiro, a proteção à maternidade possui fundamento constitucional expresso, estando relacionada à proteção social assegurada no âmbito da seguridade social e aos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

No âmbito da previdência social, a Lei nº 8.213/1991 prevê o salário-maternidade como benefício devido às seguradas da Previdência Social, incluindo a segurada especial que exerce atividade rural em regime de economia familiar, ainda que de forma descontínua (Brasil, 1991). Para essa categoria, a legislação estabelece critérios diferenciados de acesso ao benefício, considerando as especificidades das relações de trabalho desenvolvidas no contexto rural e a frequente informalidade documental que caracteriza parte significativa dessas atividades.

O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, reforça o enquadramento previdenciário da segurada especial e disciplina os requisitos administrativos relacionados à comprovação do exercício da atividade rural para fins de concessão do benefício (Brasil, 1999). Assim, o reconhecimento da qualidade de segurada especial assume papel central na implementação da política pública previdenciária, especialmente em situações envolvendo trabalho rural feminino realizado em regime de economia familiar.

Embora o desenho normativo do salário-maternidade rural possua caráter protetivo e inclusivo, sua operacionalização administrativa depende da produção de elementos probatórios aptos a demonstrar o exercício da atividade rural. É precisamente nesse espaço entre previsão normativa e reconhecimento administrativo do direito que emergem parte das tensões institucionais analisadas pela presente pesquisa.

2.2 Trabalho feminino rural e desafios de implementação da política pública

O estudo do salário-maternidade rural exige seu enquadramento não apenas como benefício previdenciário, mas como política pública de proteção social, inserida no âmbito mais amplo da seguridade social brasileira. Sob essa perspectiva, o benefício assume função estratégica na garantia de renda, na proteção à maternidade e na redução de desigualdades sociais, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidade econômica e informalidade laboral.

A inclusão das trabalhadoras rurais no sistema previdenciário brasileiro ocorreu de forma tardia e marcada por desigualdades internas, particularmente no que se refere às mulheres. Conforme destaca Brumer (2002), o reconhecimento das mulheres como trabalhadoras rurais foi historicamente dificultado pela invisibilização de suas atividades produtivas, frequentemente classificadas como extensão do trabalho doméstico ou como mera “ajuda familiar”. Essa dinâmica contribuiu para a construção de um modelo de proteção social que, embora formalmente universalizante, reproduz desigualdades estruturais no acesso aos direitos.

Logo, a incorporação das mulheres rurais ao sistema previdenciário brasileiro resultou de um processo histórico de mobilização social e reivindicação política protagonizado por movimentos de trabalhadoras rurais, especialmente a partir da década de 1980. Marin (2023) destaca que o reconhecimento previdenciário das mulheres do campo esteve diretamente relacionado às lutas por visibilidade do trabalho rural feminino e pela superação da lógica que subordinava seus direitos à figura masculina do chefe familiar.

Para Faria (2009) e Butto (2009), a invisibilização do trabalho feminino no meio rural está diretamente associada à divisão sexual do trabalho e à histórica desvalorização das atividades desempenhadas pelas mulheres nos espaços produtivo e reprodutivo da agricultura familiar. Nesse contexto, parte significativa do trabalho realizado pelas mulheres rurais permanece social e institucionalmente identificada como “ajuda”, e não como trabalho propriamente dito, produzindo impactos concretos sobre o reconhecimento de direitos previdenciários e sobre a própria produção de estatísticas oficiais relativas ao trabalho rural feminino.

Sendo assim, a previdência rural pode ser compreendida como uma política pública de caráter redistributivo e de combate à pobreza, com impactos relevantes na garantia de renda mínima e na redução das desigualdades no meio rural (Brumer, 2002). Configura-se como um arranjo institucional que busca incorporar segmentos historicamente excluídos do sistema

contributivo tradicional, especialmente trabalhadores inseridos em regimes de economia familiar, cuja inserção no mercado formal é limitada.

No caso específico do salário-maternidade, a política assume dimensão ainda mais relevante, ao articular proteção previdenciária e proteção à maternidade, funcionando como instrumento de garantia de condições mínimas para o cuidado com o recém-nascido e para a recuperação da saúde da mulher. Nesse sentido, o benefício materializa o comando constitucional de proteção à maternidade como direito social, inserindo-se em uma lógica de proteção integral que ultrapassa a dimensão estritamente contributiva da previdência social.

Entretanto, a existência de previsão normativa protetiva não garante, por si só, a concretização do direito social. No campo das políticas públicas, a distância entre formulação normativa e implementação concreta constitui espaço decisivo para a produção de desigualdades institucionais, especialmente quando os mecanismos administrativos de acesso ao benefício não dialogam adequadamente com as condições sociais dos grupos destinatários da política pública.

Como já mencionado, a efetividade dessa política pública não se esgota em seu desenho normativo. Ao contrário, depende diretamente das condições concretas de sua implementação, especialmente no que se refere aos critérios de acesso e reconhecimento do direito. No caso das trabalhadoras rurais em regime de economia familiar, observa-se que o acesso ao benefício é condicionado não apenas ao cumprimento dos requisitos legais, mas também à capacidade de comprovação documental da atividade rural.

Nesse ponto, emerge uma tensão estrutural da política pública: embora concebida para incluir sujeitos historicamente inseridos em relações laborais marcadas pela informalidade e pela baixa titularidade documental, sua operacionalização administrativa depende justamente de mecanismos formais de comprovação do trabalho rural. Em consequência, a efetividade da política passa a depender não apenas da existência do direito, mas da capacidade institucional de reconhecer realidades sociais que frequentemente escapam aos modelos burocráticos tradicionais de validação documental.

Silva (2023) demonstra que a ausência de documentação em nome próprio e a dependência de registros vinculados a terceiros constituem barreiras recorrentes para o reconhecimento da qualidade de segurada especial, especialmente entre mulheres rurais.

Essa contradição revela um problema típico de políticas públicas: o descompasso entre desenho e implementação. Embora a política previdenciária rural tenha sido concebida com finalidade inclusiva, sua operacionalização pode produzir efeitos excludentes, ao exigir padrões probatórios incompatíveis com a realidade social das beneficiárias. Logo, o acesso ao salário-

maternidade passa a depender não apenas da existência do direito, mas da capacidade institucional de reconhecê-lo de forma adequada às especificidades do trabalho rural.

Além disso, a dimensão de gênero aprofunda essa problemática. A invisibilização do trabalho feminino no meio rural, associada à baixa titularidade documental e à divisão sexual do trabalho, coloca as mulheres em posição de desvantagem no momento de comprovação do labor. Assim, a política pública, ao não incorporar de forma explícita essas especificidades, acaba por reproduzir desigualdades que deveria combater.

Dessa forma, a análise do salário-maternidade rural como política pública destaca que a proteção social não depende apenas da existência formal do benefício previdenciário, mas das condições concretas de sua implementação administrativa. A definição dos critérios probatórios, os mecanismos de reconhecimento do trabalho rural e as práticas burocráticas mobilizadas pelo INSS tornam-se elementos centrais para a efetividade da política pública.

A partir dessa perspectiva, a seção seguinte examina a atuação administrativa do INSS, com foco nos critérios probatórios adotados para o reconhecimento da qualidade de segurada especial e nas falhas de implementação identificadas a partir do recorte empírico da pesquisa.

3 IMPLEMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA E CRITÉRIOS PROBATÓRIOS NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)

A pesquisa sobre a implementação administrativa da política pública do salário-maternidade rural exige a observação das práticas concretas de reconhecimento, ou de negação, deste direito no âmbito do INSS. Por conseguinte, esta seção examina os critérios probatórios adotados pela autarquia previdenciária, com o objetivo de identificar padrões decisórios e avaliar sua compatibilidade com o desenho normativo da política pública.

3.1 Delineamento metodológico e recorte empírico

Metodologicamente, a investigação desenvolve-se a partir de abordagem qualitativa e orientação empírico-analítica, articulando revisão bibliográfica, exame normativo e análise documental de decisões administrativas e judiciais relacionadas ao salário-maternidade rural (Gil, 2019). A pesquisa mobiliza a técnica de análise de conteúdo, nos termos de Bardin (2011), aplicada a um *corpus* composto por processos administrativos e judiciais envolvendo requerimentos de salário-maternidade rural vinculados ao Projeto de Assentamento Agroextrativista do Anauerapucu, no município de Santana, no Amapá, em 2024 e 2025. A

partir da análise desses casos, busca-se identificar os critérios probatórios mobilizados pelo INSS na fase administrativa, bem como os padrões institucionais relacionados ao reconhecimento, ou à negativa, da condição de segurada especial.

O município de Santana integra a região metropolitana de Macapá, capital do estado do Amapá, e possui população estimada em 118.803 habitantes, distribuída em território de aproximadamente 1.541 km² (IBGE, 2025). O distrito de Anauerapucu situa-se em área rural do município, marcada pela presença de atividades agrícolas, extrativistas e formas de organização produtiva estruturadas em regime de economia familiar.

Os projetos de assentamento agroextrativista constituem modalidade de organização territorial vinculada às políticas de reforma agrária desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), voltadas à utilização coletiva e sustentável dos recursos naturais por populações tradicionais e trabalhadores rurais. Nessas condições, as relações de produção, trabalho e documentação frequentemente se organizam a partir do núcleo familiar, aspecto relevante para a compreensão das controvérsias probatórias analisadas nesta pesquisa.

Estudos desenvolvidos no próprio assentamento apontam a centralidade da participação feminina nas atividades agrícolas e extrativistas, bem como a relevância das organizações comunitárias locais para a geração de renda e fortalecimento da autonomia econômica das mulheres rurais (Costa, 2022). Tais características contribuem para compreender a recorrente utilização de documentos emitidos em nome de terceiros integrantes do núcleo familiar nos requerimentos administrativos analisados.

A escolha desse recorte empírico justifica-se por duas razões principais. Em primeiro lugar, as negativas administrativas judicializadas constituem evidências privilegiadas das falhas de implementação da política pública, uma vez que revelam situações em que o direito foi inicialmente negado pela administração e submetido à revisão judicial. Em segundo lugar, o recorte territorial no Projeto de Assentamento Agroextrativista do Anauerapucu (Santana/AP) permite observar a atuação da burocracia previdenciária em contexto amazônico, marcado por especificidades socioeconômicas e por formas de organização do trabalho rural que desafiam modelos tradicionais de comprovação documental.

Fadel (2023) demonstra que a produção de prova do labor rural, especialmente por mulheres, constitui um dos principais gargalos para o acesso ao salário-maternidade, tendo em vista que essas trabalhadoras frequentemente não possuem documentação formal em nome próprio, dependendo de registros vinculados ao núcleo familiar. Esse cenário tem como consequência direta o indeferimento recorrente de benefícios na esfera administrativa, ainda

que posteriormente reconhecidos na via judicial, evidenciando um descompasso entre a prática administrativa e a interpretação judicial do direito previdenciário (Santos, 2025).

O acesso aos casos analisados decorreu de inserção profissional no campo da advocacia previdenciária, circunstância que possibilitou aproximação empírica com situações concretas de implementação da política pública do salário-maternidade rural no Projeto de Assentamento Agroextrativista do Anauerapucu (Santana/AP).

Essa condição não é mobilizada como elemento de validação subjetiva da análise, mas como estratégia de acesso qualificado ao campo empírico, permitindo observar práticas burocráticas, padrões decisórios e dinâmicas institucionais relacionadas à atuação administrativa do INSS.

A seleção dos casos observou critérios qualitativos de pertinência analítica, priorizando situações em que houve negativa administrativa seguida de judicialização, por seu potencial de evidenciar tensões entre o desenho normativo da política pública e sua implementação concreta. Trata-se, portanto, de uma análise indireta da atuação administrativa, a partir de sua externalização no processo judicial.

3.2 Categorias analíticas da atuação administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Para a sistematização e análise do *corpus* empírico, foram construídas categorias analíticas destinadas à observação das práticas administrativas mobilizadas pelo INSS na implementação da política pública do salário-maternidade rural. As categorias funcionam como instrumentos de organização e interpretação dos dados, permitindo comparar os casos analisados e identificar elementos recorrentes na atuação administrativa da autarquia previdenciária.

A definição dessas categorias decorreu da articulação entre o referencial teórico da pesquisa, especialmente os estudos sobre implementação de políticas públicas e burocracias administrativas, e os elementos empíricos identificados nos casos examinados.

Para a sistematização dos dados, foram elaboradas categorias analíticas voltadas à identificação de padrões institucionais:

a) Critérios probatórios mobilizados: Observação dos tipos de documentos exigidos pelo INSS, da valorização ou desconsideração da prova testemunhal e das exigências relacionadas à contemporaneidade documental;

b) Reconhecimento institucional do trabalho rural feminino: Análise da forma como o trabalho desempenhado pelas mulheres rurais é reconhecido administrativamente, incluindo aceitação de documentos em nome de terceiros, consideração da economia familiar e identificação de situações de invisibilização do trabalho feminino;

c) Fundamentação administrativa das decisões: Exame dos fundamentos utilizados nos indeferimentos administrativos, incluindo nível de detalhamento das decisões, padronização argumentativa e justificativas recorrentes para negativa do benefício;

d) Compatibilidade entre prática administrativa e objetivos da política pública: Análise do grau de alinhamento entre os critérios administrativos adotados e os objetivos protetivos do salário-maternidade rural enquanto política pública de proteção social;

e) Presença da dimensão de gênero na atuação administrativa: Identificação da existência, ou ausência, de referências explícitas ou implícitas às especificidades de gênero, maternidade e vulnerabilidade social das seguradas especiais.

Essas categorias permitem identificar regularidades institucionais e avaliar em que medida a atuação administrativa se aproxima ou se afasta da lógica inclusiva da política pública.

A invisibilização do trabalho feminino no meio rural constitui elemento central para a compreensão das dificuldades probatórias, uma vez que as atividades desempenhadas pelas mulheres são frequentemente classificadas como “ajuda familiar”, o que compromete seu reconhecimento como trabalho produtivo para fins previdenciários (Fadel, 2023).

Nina (2014), ao analisar o cotidiano de trabalhadoras rurais amazônicas, observa que o trabalho feminino frequentemente aparece diluído na lógica da “ajuda” ao núcleo familiar, especialmente ao marido, dificultando o reconhecimento social e institucional das mulheres como trabalhadoras autônomas.

3.3 Evidências empíricas da atuação administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Com o objetivo de identificar padrões institucionais na implementação administrativa da política pública do salário-maternidade rural, foi constituído *corpus* empírico composto por decisões administrativas e judiciais relacionadas a requerimentos formulados por trabalhadoras vinculadas ao Projeto de Assentamento Agroextrativista do Anauerapucu, no município de Santana/AP.

O recorte contempla tanto casos de indeferimento administrativo posteriormente judicializados quanto situações de concessão administrativa do benefício, permitindo

comparação entre diferentes racionalidades decisórias mobilizadas pelo INSS. A composição do *corpus* possibilita observar como os critérios probatórios são operacionalizados concretamente pela burocracia previdenciária e em que medida tais práticas se alinham aos objetivos protetivos da política pública.

Quadro 1. Caracterização do *corpus* empírico da pesquisa

Caso	Situação administrativa	Nº do Processo	Judicialização (Sim/Não)	Unidade jurisdicional/ administrativa
Caso 1	Indeferimento administrativo	1012889-73.2024.4.01.3100	Sim, sentença homologatória de acordo com o INSS	5ª Vara Federal do JEF/AP
Caso 2	Indeferimento administrativo	1012897-50.2024.4.01.3100	Sim, sentença homologatória de acordo com o INSS	5ª Vara Federal do JEF/AP
Caso 3	Concessão administrativa	802114183	Não judicializado	INSS
Caso 4	Indeferimento administrativo	1005631-75.2025.4.01.3100	Sim, sentença homologatória de acordo com o INSS	5ª Vara Federal do JEF/AP
Caso 5	Indeferimento administrativo	1023966-79.2024.4.01.3100	Sim, sentença homologatória de acordo com o INSS	3ª Vara Federal do JEF/AP
Caso 6	Concessão administrativa	1090766445	Não judicializado	INSS

Fonte: elaboração própria.

A composição do *corpus* no quadro 1 mostra a predominância de situações em que houve negativa administrativa seguida de posterior reconhecimento judicial do direito mediante acordo celebrado pelo próprio INSS. Tal dinâmica revela importante tensão institucional entre os critérios mobilizados na esfera administrativa e o posterior posicionamento assumido pela autarquia no âmbito judicial.

Observa-se, ainda, concentração dos casos judicializados na 5ª Vara Federal do Juizado Especial Cível da Seção Judiciária do Amapá, o que sugere recorrência desse tipo de demanda no contexto analisado e reforça a relevância da judicialização como mecanismo de acesso ao benefício previdenciário.

A partir das categorias analíticas definidas, os casos foram sistematizados com o objetivo de identificar padrões institucionais recorrentes na atuação administrativa do INSS.

O quadro 2 apresenta a sistematização dos casos analisados de requerimento de salário-maternidade rural, com foco nos critérios probatórios mobilizados pelo INSS, no tratamento conferido aos documentos apresentados em nome de terceiros integrantes do núcleo familiar e nos desdobramentos administrativos e judiciais observados em cada demanda, permitindo visualizar como os critérios administrativos foram operacionalizados concretamente no reconhecimento, ou na negativa, do salário-maternidade rural.

Quadro 2. Evidências empíricas dos padrões institucionais identificados na atuação administrativa do INSS

Caso	Evidências empíricas
Caso 1	Tipo de prova exigida: Carência 10 meses anteriores ao nascimento Tratamento da prova testemunhal: Não exigido Uso de documentos de terceiros: da Avó Reconhecimento do trabalho feminino: Não Alinhamento com a política pública: Não Referência ao gênero: Não Resultado do processo: Acordo com o INSS
Caso 2	Tipo de prova exigida: Documento acompanhado de contrato de parceria, meação, comodato Tratamento da prova testemunhal: Não exigido Uso de documentos de terceiros: dos Pais Reconhecimento do trabalho feminino: Não Alinhamento com a política pública: Não Referência ao gênero: Não Resultado do processo: Acordo com o INSS
Caso 3	Tipo de prova exigida: Sem exigência Tratamento da prova testemunhal: Não exigido Uso de documentos de terceiros: do Companheiro Reconhecimento do trabalho feminino: Sim Alinhamento com a política pública: Sim Referência ao gênero: Não Resultado do processo: Concedido administrativamente
Caso 4	Tipo de prova exigida: Cadastro em base governamental/documento contemporâneo Tratamento da prova testemunhal: Não exigido Uso de documentos de terceiros: dos Avós Reconhecimento do trabalho feminino: Não Alinhamento com a política pública: Não Referência ao gênero: Não Resultado do processo: Acordo com o INSS
Caso 5	Tipo de prova exigida: Contrato de arrendamento/parceria/comodato rural Tratamento da prova testemunhal: Não exigido Uso de documentos de terceiros: do Companheiro Reconhecimento do trabalho feminino: Não Alinhamento com a política pública: Não Referência ao gênero: Não Resultado do processo: Acordo com o INSS
Caso 6	Tipo de prova exigida: Sem exigência Tratamento da prova testemunhal: Não exigido Uso de documentos de terceiros: do Companheiro Reconhecimento do trabalho feminino: Sim Alinhamento com a política pública: Sim Referência ao gênero: Não Resultado do processo: Concedido administrativamente

Fonte: elaboração própria.

A análise comparativa dos casos permite identificar padrões institucionais recorrentes na implementação administrativa da política pública, especialmente no que se refere às exigências documentais impostas para o reconhecimento da condição de segurada especial das trabalhadoras rurais.

Todos os requerimentos analisados possuíam elemento comum relacionado à utilização de documentos emitidos em nome de integrantes do núcleo familiar, como pais, avós

e companheiros, muitos deles expedidos pelo INCRA, autarquia federal responsável pela política de reforma agrária e regularização fundiária. A utilização desse tipo de documentação guarda relação direta com a própria dinâmica da economia familiar rural, em que a titularidade formal dos registros nem sempre corresponde à efetiva divisão das atividades produtivas desenvolvidas pelas mulheres.

Apesar disso, nos Casos 1, 2, 4 e 5, houve indeferimento administrativo do benefício mesmo diante da apresentação de documentação comprobatória da vinculação familiar e da inserção das requerentes no contexto de trabalho rural. Em todos esses casos, observou-se posterior judicialização das demandas.

Chama atenção o fato de que, embora os pedidos tenham sido inicialmente negados na esfera administrativa, o próprio INSS apresentou propostas de acordo nos processos judiciais, posteriormente homologadas por sentença. Isso revela importante dissociação entre os critérios mobilizados na fase administrativa e o posterior reconhecimento judicial do direito, sugerindo a existência de barreiras institucionais de acesso ao benefício no âmbito da implementação administrativa da política pública previdenciária.

Em contraste, os Casos 3 e 6 resultaram em concessão administrativa do salário-maternidade rural, permitindo observar diferenças relevantes nos critérios de reconhecimento do trabalho rural feminino e na interpretação dos elementos probatórios apresentados pelas seguradas.

Assim, a análise dos casos permitiu identificar cinco padrões institucionais recorrentes na atuação administrativa do INSS: a) predominância de exigências documentais rígidas e individualizadas; b) baixa valorização de documentos vinculados ao núcleo familiar; c) invisibilização administrativa do trabalho rural feminino; d) ausência de abordagem sensível à dimensão de gênero; e) dissociação entre os critérios mobilizados na esfera administrativa e o posterior reconhecimento judicial do direito.

Esses padrões não devem ser compreendidos como episódios isolados ou meramente casuísticos, mas como evidências qualitativas de racionalidades administrativas que influenciam concretamente a implementação da política pública do salário-maternidade rural no contexto analisado.

3.4 Interpretação analítica dos achados e limites da pesquisa

A análise dos casos aponta que a implementação administrativa da política pública do salário-maternidade rural é fortemente condicionada pelas práticas burocráticas mobilizadas

pelo INSS na definição dos critérios de reconhecimento da qualidade de segurada especial. Os padrões identificados revelam predominância de exigências documentais formais e individualizadas, baixa valorização de documentos vinculados ao núcleo familiar e reduzida consideração das especificidades do trabalho feminino rural.

A judicialização recorrente dessas demandas sugere que o acesso ao benefício previdenciário frequentemente depende da revisão judicial de decisões administrativas inicialmente restritivas. Tal dinâmica reforça a compreensão de que a implementação das políticas públicas não se limita ao plano normativo, sendo concretamente mediada pelas racionalidades institucionais das burocracias responsáveis por sua execução.

Os achados da pesquisa dialogam com estudos que apontam a produção de prova do labor rural feminino como um dos principais obstáculos ao acesso ao salário-maternidade rural (Fadel, 2023). Conforme evidenciado por Silva (2023), muitas trabalhadoras rurais somente buscam reunir documentação após a ocorrência da gravidez, o que dificulta o cumprimento dos requisitos probatórios exigidos administrativamente. Observa-se, ainda, que sindicatos rurais frequentemente assumem função de intermediação entre as seguradas e o sistema de justiça, evidenciando fragilidades nos canais institucionais formais de acesso ao benefício.

Importa reconhecer que a pesquisa se desenvolve a partir de recorte territorial específico, restrito ao Projeto de Assentamento Agroextrativista do Anauerapucu, em Santana/AP, e a número limitado de casos. Assim, os resultados não possuem pretensão de representatividade estatística acerca da atuação nacional do INSS. O objetivo consiste em identificar regularidades institucionais e racionalidades administrativas observáveis em contexto empírico determinado, conferindo densidade qualitativa à análise da implementação da política pública previdenciária.

Não obstante essas limitações, os padrões identificados permitem evidenciar tensões relevantes entre o desenho normativo inclusivo do salário-maternidade rural e sua operacionalização concreta no âmbito administrativo. Nesse contexto, a predominância de exigências documentais rígidas e a baixa consideração das especificidades do trabalho feminino rural indicam a existência de barreiras institucionais que restringem a efetividade da política pública.

A seção seguinte examina essas tensões a partir da perspectiva das falhas de implementação e de seus impactos sobre a efetividade da política pública previdenciária.

4 FALHAS DE IMPLEMENTAÇÃO E BARREIRAS INSTITUCIONAIS DE ACESSO AO BENEFÍCIO

Os achados empíricos da pesquisa evidenciam a existência de tensões relevantes entre o desenho normativo inclusivo da política pública do salário-maternidade rural e sua operacionalização concreta no âmbito administrativo do INSS. Embora a política tenha sido concebida para garantir proteção previdenciária a trabalhadoras inseridas em contextos de informalidade e economia familiar, sua implementação administrativa revela predominância de critérios probatórios rígidos, baixa valorização de documentos vinculados ao núcleo familiar e reduzida consideração das especificidades do trabalho feminino rural.

Os casos demonstram que a dificuldade de acesso ao benefício não decorre exclusivamente da ausência de comprovação do labor rural, mas da inadequação dos mecanismos administrativos de reconhecimento do direito às condições concretas de vida e trabalho das seguradas especiais. Nesse sentido, a exigência de documentação formal individualizada, embora aparentemente neutra, produz efeitos desproporcionais sobre mulheres rurais historicamente submetidas à invisibilização econômica e à baixa titularidade documental.

Do ponto de vista das capacidades estatais, a efetividade da política pública depende não apenas da existência formal do benefício previdenciário, mas da capacidade institucional das burocracias implementadoras de operacionalizar critérios compatíveis com as realidades sociais dos grupos destinatários da política pública (Gomide e Pires, 2014).

Lipsky (1980) observa que as burocracias implementadoras exercem papel decisivo na definição concreta do alcance dos direitos sociais, uma vez que a aplicação cotidiana das normas depende de interpretações, rotinas administrativas e racionalidades institucionais construídas no interior das próprias estruturas burocráticas.

Nos casos analisados, os padrões identificados sugerem que a atuação administrativa do INSS opera, em determinados contextos, por meio de critérios mais restritivos do que aqueles posteriormente reconhecidos na esfera judicial. O fato de o próprio INSS celebrar acordos judiciais em demandas anteriormente indeferidas administrativamente revela importante tensão institucional entre a lógica decisória da fase administrativa e o posterior reconhecimento judicial do direito.

O que se infere é que a concessão administrativa não decorre de critérios objetivos e uniformes, mas de uma aplicação seletiva e inconsistente dos requisitos legais, o que aprofunda a insegurança jurídica das beneficiárias e reforça o caráter estrutural da falha de implementação identificada. Embora a política tenha sido concebida com finalidade inclusiva, voltada à

proteção da maternidade e à garantia de renda para trabalhadoras em regime de economia familiar, sua operacionalização administrativa tem produzido efeitos restritivos, comprometendo sua efetividade.

A negativa administrativa do benefício atinge de forma desproporcional as mulheres rurais, na medida em que os critérios de comprovação do labor desconsideram as especificidades de suas trajetórias laborais, marcadas por informalidade, baixa titularidade documental e invisibilidade econômica (Fadel, 2023). A exigência de documentos formais em nome próprio, embora juridicamente neutra, produz efeitos assimétricos, configurando mecanismo indireto de exclusão.

Essa dinâmica revela que o problema não reside apenas na ausência de prova, mas na inadequação do regime probatório às condições sociais das beneficiárias. Como aponta Brumer (2002), o trabalho feminino no meio rural foi historicamente invisibilizado, sendo frequentemente tratado como atividade subsidiária ou complementar. Quando essa lógica é reproduzida na análise administrativa, o resultado é a negação do reconhecimento jurídico de atividades efetivamente desempenhadas.

De acordo com Santos (2025), há recorrência de decisões administrativas negativas que são revertidas na via judicial, indicando não apenas divergência interpretativa, mas uma falha estrutural na atuação estatal. Esse padrão sugere que a implementação administrativa opera com critérios mais restritivos do que aqueles admitidos pelo próprio ordenamento jurídico.

Conjunturalmente, a judicialização surge como mecanismo recorrente de acesso ao direito. Como destacam Barbosa e Silva (2025), o salário-maternidade figura entre os benefícios previdenciários com elevado índice de litigiosidade, refletindo um modelo institucional no qual o reconhecimento do direito depende, em muitos casos, da intervenção do Poder Judiciário. Em termos de políticas públicas, esse fenômeno evidencia uma disfunção no ciclo de implementação, na medida em que a política não se concretiza na esfera administrativa, sendo deslocada para instâncias de controle.

Esse deslocamento produz efeitos relevantes. Em primeiro lugar, gera custos adicionais para as beneficiárias, que passam a depender de assistência jurídica e de tempo processual para acessar um direito que deveria ser garantido de forma célere. Em segundo lugar, cria desigualdades de acesso, uma vez que nem todas as trabalhadoras possuem condições de acionar o sistema de justiça. Em terceiro lugar, sobrecarrega o próprio Judiciário, convertendo demandas administrativas em litígios judiciais.

Outro aspecto relevante diz respeito à fragilidade dos canais institucionais de acesso à política pública. Evidências empíricas indicam que muitas trabalhadoras rurais somente buscam reunir documentação após a ocorrência da gravidez, o que inviabiliza o atendimento dos requisitos exigidos (Silva, 2023). Em diversos casos, o acesso ao benefício ocorre apenas por meio da intermediação de sindicatos rurais, que passam a atuar como mediadores informais entre as beneficiárias e o sistema de proteção social (Silva, 2023). Isso revela déficits informacionais e institucionais na implementação da política.

A problemática se agrava quando se consideram lacunas normativas e zonas de exclusão formal, como no caso de trabalhadoras rurais menores de 16 anos, cuja inserção precoce no trabalho não encontra adequado reconhecimento previdenciário (Silva, 2023). Tais situações evidenciam que a política pública, embora abrangente em sua formulação, ainda apresenta limitações no reconhecimento de determinadas realidades sociais.

Diante desse conjunto de fatores, é possível afirmar que a dificuldade de acesso ao salário-maternidade rural não constitui apenas um problema probatório, mas um reflexo de estruturas institucionais e sociais que limitam o reconhecimento do trabalho feminino. A exigência de comprovação documental rigorosa, em contextos marcados por informalidade e baixa capacidade organizacional, opera como mecanismo indireto de exclusão, restringindo o acesso à proteção social às populações mais vulneráveis (Silva, 2023).

O enfrentamento dessas falhas de implementação exige não apenas ajustes normativos, mas sobretudo a reorientação das práticas administrativas do INSS, com incorporação da perspectiva de gênero, valorização de mecanismos probatórios compatíveis com a realidade rural e fortalecimento de estratégias institucionais capazes de reduzir a judicialização evitável do benefício previdenciário.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa permitiu analisar a implementação administrativa da política pública do salário-maternidade rural a partir da perspectiva de gênero e do campo de Direito e Políticas Públicas, levando a ponderação de que a efetividade do benefício previdenciário não depende apenas de seu desenho normativo, mas das racionalidades institucionais mobilizadas pelas burocracias responsáveis por sua execução.

Os achados empíricos demonstraram que os critérios administrativos adotados pelo INSS operam, em determinados contextos, como nos casos analisados, como barreiras institucionais de acesso à política pública, especialmente em relação às mulheres rurais

inseridas em regimes de economia familiar. A predominância de exigências documentais rígidas, a baixa valorização de documentos vinculados ao núcleo familiar e a reduzida consideração das especificidades do trabalho feminino rural revelam importante descompasso entre a lógica inclusiva da política previdenciária e sua operacionalização concreta.

Nesse âmbito, a pesquisa identificou que a dificuldade de acesso ao salário-maternidade rural não decorre exclusivamente da ausência de comprovação do labor rural, mas da inadequação dos mecanismos administrativos de reconhecimento do direito às condições concretas de vida e trabalho das seguradas especiais. Embora formalmente neutros, os critérios probatórios analisados produzem efeitos concretamente desiguais sobre mulheres historicamente submetidas à invisibilização econômica, à informalidade laboral e à baixa titularidade documental.

Os resultados também destacaram importante dissociação entre os critérios mobilizados na esfera administrativa e o posterior reconhecimento judicial do direito. O fato de o próprio INSS celebrar acordos judiciais em demandas anteriormente indeferidas administrativamente sugere a existência de racionalidades burocráticas restritivas que contribuem para a judicialização evitável da política pública previdenciária.

Na lente de Direito e Políticas Públicas, os achados reforçam a compreensão de que a implementação constitui dimensão central da efetividade dos direitos sociais. A atuação das burocracias implementadoras não se limita à execução mecânica das normas, mas influencia concretamente o alcance da proteção social oferecida pelo Estado. Assim, a análise da política pública do salário-maternidade rural sinaliza que desigualdades de gênero podem ser reproduzidas não apenas pela ausência de direitos formalmente reconhecidos, mas também pelas formas institucionais de operacionalização administrativa desses direitos.

Embora desenvolvida a partir de recorte territorial e quantitativo limitado, a pesquisa contribui para ampliar o debate sobre implementação de políticas públicas previdenciárias em contextos rurais amazônicos, oferecendo evidências qualitativas acerca das tensões existentes entre proteção social, burocracia administrativa e reconhecimento institucional do trabalho feminino.

Por fim, conclui-se que o enfrentamento das falhas de implementação identificadas exige não apenas alterações normativas, mas sobretudo a reorientação das práticas administrativas do INSS, com incorporação da perspectiva de gênero, valorização de mecanismos probatórios compatíveis com a realidade da economia familiar rural e fortalecimento de estratégias institucionais capazes de reduzir a judicialização como condição prática de acesso ao direito previdenciário.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. **Juízes ou burocratas? Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da previdência rural no Brasil**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARBOSA, Maria Eduarda Soares; SILVA, Anamaria Sousa. A Judicialização do Benefício de Salário Maternidade e o papel da Conciliação na busca pelo desafogamento do Judiciário Brasileiro no âmbito da Justiça Federal. *Aracê, [S. l.]*, v. 7, n. 11, p. e9852, 2025. DOI: 10.56238/arev7n11-107. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/9852>. Acesso em: 18 abr. 2026.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 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: 18 abr. 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, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 18 abr. 2026.
- BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Estado do Amapá. **Processos judiciais relativos a pedidos de salário-maternidade rural analisados na pesquisa**. 5ª Vara Federal do Juizado Especial Cível e 3ª Vara Federal do Juizado Especial Cível. Macapá, 2024-2025. *Corpus* empírico anonimizado da pesquisa.
- BRUMER, A. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, n. 7, p. 50–81, jan. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/RjHdp4QzNsZbPT6MqnsGDDt/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2026.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUTTO, Andrea. Apresentação. In: DI SABBATO, Alberto *et al.* **Estatísticas rurais e economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.
- COSTA, Lindaura Santos da. **As mulheres na produção e comercialização agrícola e autonomia feminina no assentamento Anauerapucu no município de Santana-AP**. 2022. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2022.
- FADEL, Daniele Pimentel. A produção da prova para concessão do salário-maternidade as seguradas especiais. *Revista Brasileira de Direito Social, [S. l.]*, v. 6, n. 3, p. 5–19, 2023. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/199>. Acesso em: 18 abr. 2026.

FARIA, Nalu. Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. *In*: DI SABBATO, Alberto *et al.* **Estatísticas rurais e economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Santana (AP): panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap/santana>. Acesso em: 17 maio 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Procedimentos administrativos de requerimento de salário-maternidade rural analisados na pesquisa**. Santana/AP, 2024-2025. *Corpus* empírico anonimizado da pesquisa.

LIPSKY, Michael. ***Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services***. New York: Russell Sage Foundation, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>. Acesso em: 10 maio 2026.

MARIN, Júlia Wicher. **A luta das mulheres trabalhadoras rurais no contexto da previdência social**. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2023.

NINA, Socorro de Fátima Moraes. **Trabalho, ambiente e saúde: cotidiano dos fazeres da mulher rural na Amazônia**. 2014. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.

SANTOS, Denise Ribeiro. **Justiça consensual e o Direito Previdenciário: análise sobre a constitucionalidade de acordos judiciais em benefícios de salário-maternidade rural**. 2025. 86 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5542>. Acesso em: 18 abr. 2026.

SILVA, Veríssimo Antonio Siqueira. **Salário maternidade para trabalhadora rural, segurada especial, menor de 16 anos, em regime de economia familiar**. 2023. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Teresina, 2023. Disponível em: <http://52.186.153.119/handle/123456789/4398>. Acesso em: 18 abr. 2026.