

APOSENTADORIA DO SEGURADO ESPECIAL PRODUTOR RURAL: OS OBSTÁCULOS BUROCRÁTICOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO APÓS AS ALTERAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE 2019**RETIREMENT FOR THE "SPECIAL INSURED" RURAL PRODUCER: BUREAUCRATIC OBSTACLES TO GRANTING THE BENEFIT FOLLOWING THE 2019 SOCIAL SECURITY REFORMS** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.066-013>**Daniel da Silva Sousa**

Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.
E-mail: danyssouzaabol@gmail.com

Andressa Costenaro de Alencar

Orientadora. Administradora, Advogada, Psicóloga e Teóloga. Especialista em Docência do Ensino Superior e em Gestão e Legislação Tributária. Docente da FEST, Imperatriz-MA.
E-mail: andressa.costenaro@fest.edu.br

Resumo

Este artigo aborda os desafios enfrentados pelo segurado especial produtor rural na obtenção da aposentadoria por idade rural, no contexto das alterações previdenciárias de 2019. O objetivo é analisar os principais obstáculos no processo de concessão do benefício, especialmente quanto à comprovação do exercício de atividade rural, e apontar medidas que possam simplificar e agilizar esses procedimentos. A pesquisa adotou metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica de obras doutrinárias e trabalhos acadêmicos sobre previdência rural e em análise documental da legislação pertinente, notadamente a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.213/1991, a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei nº 13.846/2019. A análise indica que a Emenda Constitucional nº 103/2019 manteve as idades mínimas da aposentadoria por idade rural e que a Lei nº 13.846/2019 alterou a forma de comprovação da atividade rural. A literatura examinada aponta, como principais entraves, a exigência de documentos que comprovem 180 meses de atividade rural, o formalismo probatório, a insuficiência de assistência jurídica e a exclusão digital. Não foram analisados casos concretos nem produzidos dados próprios, o que limita o alcance das conclusões.

Palavras-chave: Aposentadoria rural; Comprovação da atividade rural; Segurado especial.

Abstract

This article addresses the challenges faced by special insured rural producers in obtaining rural old-age retirement, in the context of the 2019 social security changes. The objective is to analyze the main obstacles

in the process of granting the benefit, especially regarding proof of rural activity, and to point out measures that may simplify and speed up these procedures. The research adopted a qualitative methodology, based on bibliographical research of legal doctrine and academic works on rural social security and on a documentary analysis of the relevant legislation, namely the 1988 Federal Constitution, Law No. 8,213/1991, Constitutional Amendment No. 103/2019 and Law No. 13,846/2019. The analysis indicates that Constitutional Amendment No. 103/2019 kept the minimum ages for rural old-age retirement and that Law No. 13,846/2019 changed the way rural activity is proven. The literature reviewed points to the following main obstacles: the requirement of documents proving 180 months of rural activity, evidentiary formalism, insufficient legal assistance and digital exclusion. No concrete cases were analyzed and no original data were produced, which limits the scope of the conclusions.

Keywords: Proof of rural activity; Rural retirement; Special insured.

1 INTRODUÇÃO

A aposentadoria do segurado especial é um direito garantido pela Previdência Social que beneficia trabalhadores rurais que atuam individualmente ou em regime de economia familiar, sendo o foco deste artigo o produtor rural. Esse tema é especialmente relevante após as alterações previdenciárias de 2019, promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela Lei nº 13.846/2019. Embora a Emenda tenha mantido as idades mínimas da aposentadoria por idade rural, a Lei nº 13.846/2019 alterou a forma de comprovação da atividade rural do segurado especial, o que repercute diretamente no processo de concessão do benefício.

O tema deste artigo é delimitado à aposentadoria do segurado especial na condição de produtor rural, não abrangendo os demais segurados especiais, como o pescador artesanal e o indígena; os demais benefícios previdenciários são mencionados apenas para contextualizar a proteção conferida a esse segurado. Diante desse contexto, pergunta-se: quais são os principais entraves enfrentados pelo produtor rural segurado especial para a concessão de sua aposentadoria após as alterações previdenciárias de 2019, e de que forma esses entraves podem ser reduzidos? Para responder a esse problema, o presente estudo tem como objetivo geral analisar os obstáculos burocráticos enfrentados pelo segurado especial produtor rural para a concessão da aposentadoria por idade rural, especialmente quanto à comprovação do exercício de atividade rural, após as alterações previdenciárias de 2019. Como objetivos específicos, busca-se identificar os principais entraves enfrentados pelos produtores rurais na obtenção do benefício e apontar medidas discutidas na literatura e em documentos de órgãos de controle para simplificar e agilizar o processo de concessão, com vistas a um acesso mais efetivo a esses beneficiários.

A relevância da pesquisa está em evidenciar a importância de políticas previdenciárias inclusivas e

acessíveis para trabalhadores rurais, que desempenham um papel crucial na economia, além de ressaltar a necessidade de simplificação do processo para assegurar o acesso a um direito fundamental de natureza alimentar.

Para atingir esses objetivos, a pesquisa adotou metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica abrangeu obras doutrinárias e artigos acadêmicos sobre seguridade social, previdência rural e o segurado especial, indicados nas referências. A análise documental teve por objeto a legislação pertinente, notadamente a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.213/1991, a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei nº 13.846/2019, a Súmula nº 149 do Superior Tribunal de Justiça, relativa à prova da atividade rural, acórdão do Tribunal de Contas da União sobre o tempo de análise de benefícios pelo INSS e levantamento jornalístico com dados do INSS sobre indeferimentos de aposentadoria rural. Não foram analisados casos concretos nem produzidos dados estatísticos próprios, o que constitui limitação da pesquisa.

A seleção do material bibliográfico considerou a base Google Acadêmico, bem como periódicos científicos e repositórios institucionais de acesso aberto, mediante consulta a trabalhos relacionados à previdência rural, ao segurado especial e à comprovação da atividade rural. Foram priorizadas publicações que abordassem os requisitos legais do benefício, as alterações normativas de 2019 e os obstáculos administrativos à sua concessão. O material selecionado foi analisado qualitativamente, com o objetivo de identificar os requisitos aplicáveis, os obstáculos apontados pelas fontes e as medidas propostas para enfrentá-los.

A organização deste artigo segue uma sequência lógica: inicia-se pelo contexto histórico da Seguridade Social e da Previdência Social e pelo papel do INSS; em seguida, analisa-se o conceito de segurado especial e os benefícios previdenciários a ele assegurados; na sequência, examina-se a aposentadoria do segurado especial produtor rural e os impactos das alterações previdenciárias de 2019 sobre o acesso a esse benefício; e, por fim, apresentam-se as considerações e os resultados do estudo.

2 SEGURIDADE SOCIAL

2.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL

Inicialmente, é essencial abordar o estudo da evolução histórica da previdência para contextualizar o seu desenvolvimento ao longo do tempo. Isso se faz necessário, pois a previdência está inteiramente ligada às mudanças sociais que ocorrem na sociedade. Compreender essa evolução é fundamental para uma análise aprofundada da problemática dos desafios do acesso à previdência para os trabalhadores rurais.

No plano internacional, aponta-se como marco da previdência social no mundo a criação dos seguros sociais na Alemanha, no final do século XIX, sob o governo de Bismarck, a começar pelo seguro-doença, seguido de seguros relativos a acidentes, invalidez e velhice (Bernardino, 2017).

O surgimento da previdência no Brasil remonta ao ano de 1923, com o Decreto nº 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves, que determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) nas empresas de estradas de ferro (Brasil, 1923). Já ao longo da década de 1930, o sistema foi expandido para novas categorias profissionais por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (Polignano, 2001).

A consolidação da Previdência Social ocorreu em 1960, com a promulgação da Lei nº 3.807, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação aplicável aos institutos de aposentadorias e pensões (Brasil, 1960).

Durante muito tempo, os trabalhadores rurais ficaram à margem desse sistema, que se desenvolveu a partir de categorias profissionais urbanas. Somente após muitos anos é que começaram a ser reconhecidos e a ter seus direitos previdenciários assegurados por lei.

Um marco importante nessa trajetória foi a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), em 1971, por meio da Lei Complementar nº 11, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 16, de 1973. O programa previa, entre outros, aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão e auxílio-funeral, custeados, entre outras fontes, por contribuição devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais (Brasil, 1971, 1973).

Somente com a Constituição Federal de 1988 é que os trabalhadores rurais passaram a ter uma proteção mais abrangente. A Constituição introduziu o conceito de seguridade social, que engloba previdência, assistência social e saúde (Brasil, 1988). Para Jesus (2018), a nova ordem constitucional representou não apenas um avanço na proteção previdenciária dos trabalhadores rurícolas, mas uma proteção ao trabalho rural como um todo.

É importante mencionar que, nesse processo, a Seguridade Social resulta da luta dos trabalhadores, e não de mera concessão de governos. Para Mota (2006), as políticas de proteção social, que englobam saúde, previdência e assistência social, são produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem a necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato.

No Brasil, apesar dos avanços significativos obtidos durante o governo de Getúlio Vargas, especialmente no que diz respeito aos direitos trabalhistas, como a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde Pública (Polignano, 2001), conquistas que, como mencionado, foram resultado das lutas dos trabalhadores, foi a Constituição de 1988 que estabeleceu a Seguridade Social nos moldes que conhecemos hoje. Ela abrange a assistência social para aqueles que necessitam, a assistência à saúde universal para todos e a Previdência Social para os contribuintes.

Como se observa, a saúde, a previdência e a assistência social nem sempre foram reconhecidas como direitos fundamentais dos cidadãos. Vale ressaltar que houve uma grande mobilização para que esses

direitos fossem conquistados. Conforme destaca Ihering (2008), a conquista de qualquer direito exige luta constante e, por isso, é imprescindível que retrocessos não sejam aceitos.

Sobre a impossibilidade de retrocessos no campo dos direitos relativos à Seguridade Social, Bernardino (2017) sustenta que a compreensão da evolução histórica da seguridade social é essencial para consolidar os direitos conquistados e impedir sua supressão ou limitação nos textos constitucionais, evitando-se o retrocesso social.

Para Mota (2006), mesmo com o advento da Constituição de 1988, a adoção da concepção de seguridade social no Brasil não se traduziu na universalização do acesso aos benefícios sociais, em razão das características excludentes do mercado de trabalho, da pauperização da população e da concentração de renda. Ainda assim, a autora reconhece que os trabalhadores brasileiros, a partir dos anos 1980, adquiriram novos direitos e ampliaram o acesso a serviços públicos e a benefícios sociais.

Assim, embora a Constituição de 1988 não tenha alcançado a universalidade desejada, não há como negar os avanços obtidos a partir de sua promulgação na proteção social dos trabalhadores e dos cidadãos em geral.

2.2 INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a autarquia responsável pela gestão da Previdência Social no Brasil, cujo principal objetivo é assegurar os direitos previdenciários dos trabalhadores e seus dependentes. A Previdência Social oferece uma rede de proteção para situações como aposentadoria, pensão por morte, auxílio por incapacidade temporária, salário-maternidade, entre outros benefícios. Criado pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, com base na autorização contida no art. 17 da Lei nº 8.029/1990, o INSS desempenha um papel fundamental na manutenção da seguridade social, sendo essencial para o bem-estar econômico de grande parte da população brasileira (Brasil, 1990a, 1990b).

Desde a Lei nº 11.457/2007, a arrecadação das contribuições previdenciárias compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil, cabendo ao INSS a concessão e a manutenção dos benefícios previstos na legislação (Brasil, 2007). No entanto, ao longo dos anos, o sistema previdenciário passou por diversas reformas, com o objetivo de garantir a sua sustentabilidade financeira. A reforma da Previdência de 2019, por exemplo, trouxe mudanças significativas, como a instituição de idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores urbanos, fixada em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, e a criação de regras de transição para os segurados já filiados ao regime (Brasil, 2019b).

Essas mudanças têm gerado discussões, pois impactam principalmente os trabalhadores mais vulneráveis (Sousa, 2026).

Embora a principal atribuição do INSS seja a gestão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, a autarquia também operacionaliza a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC),

previsto na Lei nº 8.742/1993. O BPC possui natureza assistencial, não exige contribuição previdenciária prévia e é destinado às pessoas que atendam aos requisitos legais, entre elas idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Portanto, sua natureza jurídica deve ser distinguida daquela dos benefícios previdenciários (Brasil, 1993).

Em síntese, o INSS não é apenas um órgão de gestão da Previdência Social, mas também um pilar essencial para a seguridade social no Brasil, sendo determinante para garantir que trabalhadores, especialmente os mais vulneráveis, como o produtor rural, tenham acesso aos benefícios. No entanto, essa classe enfrenta desafios, especialmente no que diz respeito à inclusão e à acessibilidade diante do sistema burocrático da previdência, em razão das alterações na forma de comprovação da atividade rural introduzidas pela Lei nº 13.846/2019. Assim, é imprescindível que o INSS invista em modernização e simplificação dos processos, para assegurar um acesso mais eficiente e contribuir para a redução das desigualdades sociais no país.

3 SEGURADO ESPECIAL

3.1 SEGURADO ESPECIAL RURAL

O segurado especial é o trabalhador rural ou pescador artesanal que exerce suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, admitida a contratação de empregados por prazo determinado nos limites previstos em lei (Brasil, 1991b). Este segurado possui seus próprios meios de produção, sendo sua família sua principal força de trabalho. O enquadramento nessa categoria depende do preenchimento dos requisitos do art. 11, VII, da Lei nº 8.213/1991, ao passo que a prova do exercício da atividade rural observa o art. 38-B da mesma lei: para os períodos anteriores a 1º de janeiro de 2023, admite-se a autodeclaração ratificada, complementada por documentos como contratos de arrendamento, parceria ou comodato rural e bloco de notas do produtor rural; a partir dessa data, a comprovação ocorre pelas informações do cadastro do segurado especial no CNIS (Brasil, 1991b; Pereira, 2022).

O segurado especial contribui para a Previdência Social mediante aplicação de alíquota sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção (Brasil, 1991a). Além disso, é importante ressaltar que o segurado especial também tem acesso a benefícios previdenciários, como aposentadoria por idade, aposentadoria por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez), auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença), salário-maternidade, entre outros. Salvo se contribuir facultativamente, o segurado especial faz jus a esses benefícios no valor de um salário mínimo (art. 39 da Lei nº 8.213/1991). Esses benefícios são fundamentais para garantir a segurança financeira e o bem-estar desses trabalhadores em momentos de necessidade (Brasil, 1991b).

É fundamental que o segurado especial esteja ciente de seus direitos e deveres perante a Previdência

Social, especialmente quanto à guarda dos documentos que comprovam a atividade rural. Como essa atividade é marcada pela informalidade, muitos trabalhadores não reúnem ao longo do tempo a documentação necessária, ou a perdem, o que dificulta a comprovação no momento do requerimento do benefício (Pereira, 2022).

Para se qualificar como segurado especial rural, é necessário cumprir os requisitos estabelecidos pela legislação. No caso do produtor rural, exige-se que explore atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais, individualmente ou em regime de economia familiar, e que comprove o exercício dessa atividade pelo período exigido para o benefício pretendido (Brasil, 1991b).

No que diz respeito à contribuição, o segurado especial rural faz sua contribuição de forma diferenciada, por meio da comercialização da sua produção, sem necessidade de recolhimento mensal individualizado (Brasil, 1991a). Para fins de aposentadoria por idade rural, o que se exige não é propriamente uma carência em contribuições, mas a comprovação do efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, por período equivalente ao número de meses correspondente à carência do benefício pretendido, atualmente de 180 meses. A Lei nº 13.846/2019 alterou o regime de prova da atividade rural. Para o período anterior a 1º de janeiro de 2023, o segurado especial comprova o tempo de exercício da atividade por autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas e por outros órgãos públicos, na forma do regulamento, complementada por documentos como notas de produtor e contratos de arrendamento, parceria ou comodato rural; a partir dessa data, a comprovação da condição e do exercício da atividade deve ocorrer exclusivamente pelas informações do cadastro do segurado especial mantido no CNIS (arts. 38-A e 38-B, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.213/1991). A lei previu, ainda, que, até 1º de janeiro de 2025, o cadastro poderia ser realizado, atualizado e corrigido, sem prejuízo da regra permanente dos §§ 4º e 5º do art. 38-A (art. 38-B, § 3º) e que, havendo divergência entre o cadastro e outras bases de dados, o INSS pode exigir os documentos do art. 106 (art. 38-B, § 4º). A mesma lei excluiu do rol legal de provas a declaração fundamentada de sindicato rural (Brasil, 1991b; Brasil, 2019a).

A condição de segurado especial rural também repercute sobre a família, uma vez que os dependentes do trabalhador rural podem ter acesso a benefícios como pensão por morte e auxílio-reclusão (Brasil, 1991b).

3.2 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS ASSEGURADOS AO SEGURADO ESPECIAL

Os benefícios previdenciários assegurados ao segurado especial incluem aposentadoria por idade, aposentadoria por incapacidade permanente, auxílio por incapacidade temporária, pensão por morte e salário-maternidade. O segurado especial rural tem direito a esses benefícios desde que cumpra os requisitos estabelecidos pela Previdência Social, como a manutenção da qualidade de segurado e, quando exigida, a comprovação do exercício de atividade rural pelo período correspondente à carência. Esses benefícios são

garantidos para os trabalhadores rurais que se enquadram na categoria de segurado especial, proporcionando a segurança e proteção social necessárias para esse grupo específico (BRASIL, 1991b).

Os benefícios previdenciários mencionados anteriormente são cruciais para garantir o bem-estar financeiro e social dos segurados especiais. A aposentadoria por idade permite que esses trabalhadores se aposentem de forma digna, após anos de trabalho no meio rural. Além disso, a aposentadoria por incapacidade permanente faz com que, caso ocorra algum acidente ou doença que os impossibilite de trabalhar, eles tenham uma fonte de renda garantida.

No caso do auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença), quando o segurado especial fica temporariamente incapacitado de trabalhar devido a um problema de saúde, ele recebe um auxílio financeiro para ajudar nas despesas durante o período de recuperação. A pensão por morte, por sua vez, é um benefício destinado aos familiares do segurado especial que falece, garantindo-lhes uma renda para manter o sustento básico. Outro benefício importante é o salário-maternidade, concedido às seguradas especiais que se tornam mães, auxiliando-as financeiramente durante o período de afastamento em razão do parto ou da adoção. Para ter acesso a esses benefícios, os segurados especiais devem cumprir os requisitos estabelecidos pela Previdência Social (Brasil, 1991b).

A comprovação da atividade rural pelo período exigido é essencial para garantir que o segurado especial tenha direito a essas proteções sociais. Em suma, os benefícios previdenciários assegurados ao segurado especial são de extrema importância para garantir o bem-estar e a segurança dos trabalhadores rurais. Não apenas oferecem suporte financeiro, mas também proporcionam tranquilidade e proteção social para esse grupo específico, fortalecendo assim a inclusão e o desenvolvimento sustentável nas áreas rurais.

4 APOSENTADORIA DO SEGURADO ESPECIAL PRODUTOR RURAL APÓS AS ALTERAÇÕES DE 2019

4.1 PRODUTOR RURAL

O produtor rural é um trabalhador que se dedica à atividade agrícola ou pecuária, exercendo uma função fundamental no setor primário da economia, sendo responsável pela produção de alimentos, matérias-primas e outros produtos agrícolas essenciais para o abastecimento interno e exportações.

No Brasil, o conceito de produtor rural é definido pela legislação previdenciária, sendo uma categoria de trabalhador que pode se enquadrar como segurado especial ou como contribuinte individual, dependendo de sua forma de organização e da sua atividade econômica. O conceito de "produtor rural" abrange tanto o agricultor familiar quanto os grandes proprietários de terras, embora as diferenças entre essas categorias de produtores sejam significativas, especialmente em relação às suas condições de trabalho e de acesso aos direitos previdenciários (Brasil, 1991b).

A legislação brasileira, especialmente a Lei nº 8.213 de 1991, que regula os benefícios da

Previdência Social, faz uma distinção importante entre o produtor rural e outros tipos de trabalhadores, como os urbanos e os empregados com vínculo formal.

De acordo com o artigo 11 da Lei nº 8.213/1991, o produtor rural pode ser enquadrado como segurado especial se exercer a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, sem a utilização de empregados permanentes. Esse modelo de produção é característico da agricultura familiar, que possui uma relevância social e econômica no Brasil, já que grande parte da produção agrícola nacional provém de pequenas propriedades rurais (Brasil, 1991b).

O segurado especial tem regras diferenciadas para a contribuição à Previdência Social. Ele não precisa pagar contribuições mensais à Previdência, mas, em contrapartida, deve comprovar o tempo de atividade rural para ter acesso aos benefícios previdenciários, como aposentadoria e pensão. Para isso, o segurado especial apresenta, para os períodos anteriores a 2023, autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas, complementada por documentos como contratos de arrendamento, parceria ou comodato rural e notas de produtor, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal para esse fim (Brasil, 1991b; Brasil, 1995). A partir de 2023, a comprovação passa a ocorrer pelas informações do cadastro do segurado especial no CNIS (Brasil, 1991b).

Os produtores rurais que não se enquadram como segurados especiais filiam-se ao Regime Geral de Previdência Social como contribuintes individuais, o que lhes garante o acesso aos benefícios do regime, como aposentadoria e auxílio por incapacidade temporária, entre outros (Brasil, 1991b).

4.2 PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO

A natureza complexa dos procedimentos envolvidos na solicitação da aposentadoria por idade rural ao segurado especial geralmente serve como uma barreira significativa. Os requerentes devem reunir um conjunto extenso de documentos para comprovar o exercício de atividade rural, muitas vezes dispersos ao longo de décadas, além de enfrentar os processos de análise administrativa e, eventualmente, de recurso perante o INSS. A complexidade é ainda mais agravada pela exigência de autodeclaração ratificada (para períodos anteriores a 2023) e, a partir de 2023, de informações constantes do cadastro do segurado especial (Brasil, 1991b), e pela dificuldade de reunir prova material e testemunhal que comprove o período de atividade rural exigido (Pereira, 2022).

Esses procedimentos exigem uma compreensão das regras que pode ser difícil para trabalhadores com baixa escolaridade e pouco familiarizados com processos burocráticos. A literatura aponta o formalismo excessivo nos procedimentos probatórios, a insuficiência de apoio jurídico e a exclusão digital como entraves à efetivação da proteção previdenciária rural (Pereira, 2022; SÁ; Santos, 2025).

O tempo de análise dos requerimentos também é apontado como obstáculo ao acesso aos benefícios previdenciários em geral. Auditoria do Tribunal de Contas da União sobre pensão por morte, aposentadoria

por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e salário-maternidade verificou que, entre julho de 2021 e junho de 2022, cerca de 39% dos benefícios concluídos ultrapassaram os prazos fixados em acordo judicial firmado pelo INSS (RE nº 1.171.152/SC), com pico de 44,8% em maio de 2022, e apontou como causas deficiências em tecnologia da informação, distribuição desproporcional da demanda entre as superintendências e insuficiente capacidade operacional (Brasil, 2023). Ressalte-se que a auditoria abrange o INSS de forma geral e não isola o segurado especial; para a aposentadoria por idade, o percentual de atraso (26,5%) foi o menor entre as quatro espécies analisadas (Brasil, 2023). Como os dados citados não foram apresentados especificamente para a aposentadoria rural do segurado especial, devem ser utilizados como indicador contextual de dificuldades administrativas, e não como medida direta do tempo de espera desse grupo.

4.3 IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES DE 2019 SOBRE A APOSENTADORIA DO PRODUTOR RURAL

A aposentadoria do segurado especial produtor rural foi impactada pelas alterações previdenciárias ocorridas em 2019, que envolveram a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei nº 13.846/2019. O segurado especial, que é aquele trabalhador rural que exerce suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, contribuindo sobre a comercialização de sua produção e sem a necessidade de recolhimento de contribuições mensais, possui regras diferenciadas para a aposentadoria.

Diferentemente do que ocorreu com os trabalhadores urbanos, a Reforma da Previdência manteve inalteradas as idades mínimas para a aposentadoria por idade rural, de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (Brasil, 1988, art. 201, § 7º, II; Brasil, 2019b). Para o segurado especial, a principal mudança ocorrida em 2019 não recaiu sobre a idade mínima, mas sobre a forma de comprovação do tempo de atividade rural exigido para a concessão do benefício, alterada pela Lei nº 13.846/2019 (Brasil, 2019a).

Antes da Lei nº 13.846/2019, a comprovação do exercício de atividade rural era feita com base nos documentos do rol do art. 106 da Lei nº 8.213/1991, entre eles a declaração fundamentada de sindicato rural, que o INSS e a jurisprudência admitiam apenas como prova complementar a outros documentos (Pereira, 2022). A Lei nº 13.846/2019 retirou a declaração de sindicato rural desse rol (Brasil, 1991b; Brasil, 2019a).

A Lei nº 13.846/2019 modificou a sistemática de comprovação da atividade do segurado especial, introduzindo regras relacionadas à autodeclaração e à utilização de informações cadastrais. A análise dessas mudanças deve considerar a transição normativa prevista no art. 38-B da Lei nº 8.213/1991: para o período anterior a 1º de janeiro de 2023, admite-se a autodeclaração ratificada (§ 2º); a partir dessa data, a comprovação ocorre exclusivamente pelas informações do cadastro (§ 1º), que, segundo a lei, poderia ser realizado, atualizado e corrigido até 1º de janeiro de 2025 (§ 3º), cabendo ao INSS, em caso de divergência

entre o cadastro e outras bases de dados, exigir os documentos do art. 106 (§ 4º). Essa distinção é necessária para avaliar corretamente os procedimentos administrativos de comprovação da atividade rural.

Os efeitos dessa mudança não são consensuais. Para Pereira (2022), a autodeclaração beneficiou o trabalhador rural ao eliminar entrevistas administrativas que geravam muitos indeferimentos. Por outro lado, a mudança pode afetar especialmente os pequenos agricultores que dependem da produção rural familiar para sua subsistência. Levantamento jornalístico com dados do INSS apontou que, em 2019, ano da edição da Medida Provisória nº 871, convertida na Lei nº 13.846/2019, o INSS negou cerca de 261 mil pedidos de aposentadoria rural, número 31% superior ao de 2018, e que o índice de indeferimento chegou a 46% dos pedidos (Sibahi, 2020). A reportagem atribui o aumento principalmente às mudanças na forma de comprovação da atividade rural, além do fechamento de agências físicas e da fila de análise; contudo, por se tratar de levantamento jornalístico sobre aposentadorias rurais em geral, os números indicam coincidência temporal com as mudanças, mas não permitem, isoladamente, estabelecer relação de causa e efeito.

Além disso, a própria Lei nº 13.846/2019 instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, reforçando o controle sobre os benefícios concedidos (Brasil, 2019a). Diante da negativa administrativa, o segurado especial pode interpor recurso administrativo ou buscar a via judicial, na qual deverá comprovar, por meio de início de prova material complementado por prova testemunhal, o exercício da atividade rural pelo período exigido, uma vez que a prova exclusivamente testemunhal não é admitida (Brasil, 1995). A judicialização dessas demandas amplia o tempo de espera até a concessão e gera impactos sociais e financeiros tanto para os requerentes quanto para o poder público (Rodrigues; Magalhães; Martins, 2025).

Em resumo, as alterações previdenciárias de 2019 tiveram impacto significativo sobre a aposentadoria do segurado especial produtor rural, não pela alteração da idade mínima, que permaneceu inalterada, mas pela alteração da forma de comprovação do tempo de atividade rural. Diante dessas mudanças, muitos trabalhadores rurais podem enfrentar dificuldades para garantir o acesso ao benefício.

Os requisitos de documentação desempenham um papel crucial no processo de solicitação, mas são frequentemente uma fonte de atraso e frustração. Os requerentes são obrigados a apresentar uma série de documentos, incluindo documento de identificação e CPF. Para os períodos anteriores a 2023, exige-se a autodeclaração do segurado especial, acompanhada de documentos complementares, como notas de produtor e contratos de arrendamento, parceria ou comodato rural; para os períodos posteriores, a prova decorre do cadastro no CNIS, podendo o INSS exigir os documentos do art. 106 da Lei nº 8.213/1991 quando houver divergência entre o cadastro e outras bases de dados (Brasil, 1991b). A informalidade da atividade rural faz com que muitos trabalhadores, especialmente as mulheres, não disponham de documentos em

nome próprio, o que dificulta a reunião dessa prova (Pereira, 2022).

Como o benefício tem natureza alimentar, o atraso na sua concessão pode comprometer a subsistência de segurados que dependem exclusivamente dessa renda para sustentar suas famílias.

A tecnologia pode facilitar o acesso aos serviços previdenciários. A plataforma Meu INSS ampliou o acesso aos serviços do instituto, alcançando municípios menores onde não havia agência; contudo, grande parte da população não tem habilidade com tecnologia ou sequer tem acesso à internet, o que exige medidas para reduzir o impacto da diminuição do atendimento presencial (Alcântara et al., 2024). Essa limitação é particularmente relevante para os trabalhadores rurais, para os quais a exclusão digital é apontada como entrave ao acesso aos benefícios (Sá; Santos, 2025).

Além disso, a insuficiente capacidade operacional e as deficiências em tecnologia da informação identificadas pelo Tribunal de Contas da União indicam, para o INSS como um todo, a necessidade de investimento em recursos e em pessoal (Brasil, 2023). A capacitação dos servidores do INSS também se mostra necessária, uma vez que sua inadequação figura entre os entraves à efetivação da proteção previdenciária rural (Sá; Santos, 2025).

5 CONSIDERAÇÕES E RESULTADOS

O estudo buscou analisar os obstáculos enfrentados pelo segurado especial produtor rural para a concessão da aposentadoria por idade rural após as alterações previdenciárias de 2019. A partir da legislação examinada, verificou-se que a Emenda Constitucional nº 103/2019 manteve as idades mínimas de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, e que a principal alteração que atingiu esse segurado foi a mudança na forma de comprovação da atividade rural, promovida pela Lei nº 13.846/2019, que, nos termos do art. 38-B da Lei nº 8.213/1991, admite autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas para os períodos anteriores a 2023 e prevê, a partir dessa data, a comprovação exclusivamente pelo cadastro do segurado especial no CNIS, além de excluir a declaração de sindicato rural do rol legal de provas.

Com base nas fontes consultadas, a literatura aponta como principais entraves a exigência de documentação que comprove o exercício da atividade rural por 180 meses, muitas vezes dispersa ou inexistente em razão da informalidade, sobretudo em nome próprio das mulheres (Pereira, 2022); o formalismo probatório, a insuficiência de assistência jurídica, a capacitação inadequada dos servidores e a exclusão digital (Sá; Santos, 2025; Alcântara et al., 2024); e, diante da negativa administrativa, a necessidade de recorrer à via judicial, com efeitos sociais e financeiros (Rodrigues; Magalhães; Martins, 2025). Por se tratar de benefício de natureza alimentar, essas dificuldades podem comprometer a subsistência de quem dele depende.

Quanto aos efeitos da Lei nº 13.846/2019, as fontes não são consensuais: Pereira (2022) entende que a autodeclaração beneficiou o trabalhador rural ao substituir entrevistas administrativas que geravam

muitos indeferimentos, ao passo que levantamento jornalístico registrou aumento de 31% nos indeferimentos de aposentadorias rurais em 2019 (Sibahi, 2020). Esses dados não permitem, por si sós, atribuir os indeferimentos à mudança legislativa. Da mesma forma, os dados do TCU sobre a demora na análise referem-se ao INSS em geral e não isolam o segurado especial (Brasil, 2023).

Como possíveis caminhos para reduzir os entraves, as fontes examinadas sugerem a ampliação do uso de tecnologia nas solicitações, observadas as limitações de acesso digital da população rural (Alcântara et al., 2024), o investimento em recursos e em pessoal e a capacitação dos servidores do INSS (Brasil, 2023; SÁ; Santos, 2025). Trata-se de medidas indicadas pela literatura e por órgão de controle, e não de propostas testadas nesta pesquisa.

Esta pesquisa limitou-se à pesquisa bibliográfica e à análise documental, sem análise de casos concretos e sem produção de dados estatísticos próprios; por isso, suas conclusões devem ser lidas como indicativas do que a legislação e as fontes consultadas apontam. Recomenda-se, em pesquisas futuras, a análise de dados oficiais sobre indeferimentos e tempo de concessão específicos da aposentadoria por idade rural, a fim de dimensionar empiricamente os entraves aqui discutidos.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Bruno Marcel et al. “Meu INSS”: o avanço tecnológico em um cenário de exclusão digital. **Revista Tecnológica de Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-12, 2024. DOI: 10.12660/reta.v1n1.2024.91411. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/reta.v1n1.2024.91411>. Acesso em: 29 set. 2026.
- BERNARDINO, Cássia Fernanda da Silva. Aspectos históricos da seguridade social. **Revista Jurídica da OAPC Ensino Superior**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 17-49, 2017. Disponível em: <https://fasc.com.br/reju/index.php/revista-juRidica/article/view/19>. Acesso em: 29 set. 2026.
- BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 13 abr. 1923, p. 10859.
- BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1960, p. 12157.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971**. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 1971.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 16, de 30 de outubro de 1973**. Altera a redação de dispositivos da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 1973, p. 11081.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da

administração Pública Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 abr. 1990a.

BRASIL. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990.** Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 1990b.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991a.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991b.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2007, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 18 jun. 2019a, p. 16.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 149.** A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 1995. Publicada no Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 dez. 1995, p. 44864.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2150/2023 – Plenário.** Processo TC 006.389/2022-8. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/3B/00/CF/4E/CB86B8108DD885A8F18818A8/25.10%20INSS%20express%20documentos%20-%202023-10-25T144718.330%20_1_.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito.** Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2008.

JESUS, Jéssica Ferreira de. **A solidariedade e a contributividade na previdência rural:** uma análise da posição dos segurados especiais trabalhadores rurais em uma perspectiva macro de seguridade social. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26437>. Acesso em: 9 out. 2026.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (org.). **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-10.

PEREIRA, Rosimara de Fátima. Segurado especial e a comprovação da atividade rural. **Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea**, v. 6, n. 6, p. 81-92, 2022. Disponível em: <https://revistas.fw.uri.br/educacaodireitoesociedade/article/download/4341/3272/14903>. Acesso em: 29 set. 2026.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. História das políticas de saúde no Brasil: uma pequena revisão. **Cadernos do Internato Rural**, Belo Horizonte: Faculdade de Medicina da UFMG, 2001. 35 p.

RODRIGUES, Raphael Silva; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida; MARTINS, Thiago Penido. A judicialização de demandas previdenciárias dos segurados especiais: efeitos para o orçamento público e para a sociedade. **Revista Brasileira de Direito Social**, v.8, n.2, p.35-51, 2025. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/303>. Acesso em: 29 set. 2026.

SÁ, Lara Emanuela Alves; SANTOS, Guilherme Augusto Martins. Aposentadoria rural e segurado especial: desafios probatórios e administrativos para efetivação do direito previdenciário no Brasil. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 8, n. 19, e082740, 2025. DOI: 10.55892/jrg.v8i19.2740. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/2740>. Acesso em: 29 set. 2026.

SIBAHI, Pedro. Governo nega aposentadoria a 260 mil trabalhadores rurais em 2019, recorde da década. **Repórter Brasil**, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2020/03/governo-nega-aposentadoria-a-260-mil-trabalhadores-rurais-em-2019-recorde-da-decada/>. Acesso em: 29 set. 2026.

SOUSA, Hamilton Elton Rocha. Reforma da previdência e seus impactos sociais: considerações sobre a Emenda Constitucional nº 103/2019. **Revista Brasileira de Direito Social**, v. 9, n. 1, p. 52-63, 2026. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/386>. Acesso em: 29 set. 2026.