

O Acesso à Justiça e Política Previdenciária: o ACT como estratégia de desjudicialização do salário-maternidade rural

Lorena Araújo de Oliveira (Procuradora Federal/AGU e Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo/USP)

Políticas públicas e práticas de gestão de acesso à Justiça

ENAJUS ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA 25 a 28 de novembro na cidade de João Pessoa, PB.

RESUMO

O presente ensaio teórico tem como objetivo analisar os limites e possibilidades da iniciativa “Desjudicializa Prev”, Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, pelo Corregedor Nacional De Justiça, pelo Advogado-Geral Da União e pela Procuradora-Geral Federal, como instrumento de desjudicialização das demandas previdenciárias, especialmente diante de contextos em que o problema não é a litigiosidade, mas a ausência de acesso inicial à política pública, como ocorre no caso do salário-maternidade rural voltado às mulheres indígenas trabalhadoras rurais e artesãs. A metodologia adotada é a revisão bibliográfica da judicialização da previdência social, de estudo exploratório baseado em análise documental dos antecedentes do “Desjudicializa Prev”, bem como do estudo qualitativo feito através de observação participante durante a atuação no Juizado Especial Federal Itinerante em comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul. Os resultados apontam que o ACT representa um avanço institucional na racionalização de demandas repetitivas, mas é limitado diante de populações historicamente marginalizadas. As mulheres indígenas raramente judicializam pedidos de salário-maternidade rural não porque o benefício é concedido administrativamente, mas porque enfrentam barreiras estruturais, geográficas, linguísticas, culturais e institucionais que impedem o requerimento do benefício. Conclui-se que, embora o “Desjudicializa Prev” contribua para a redução da litigiosidade, não é suficiente para garantir acesso a direitos em que a exclusão se dá na etapa inicial. Sugere-se, assim, a ampliação da cooperação interinstitucional para uma cooperação intersetorial, incorporando INSS, FUNAI e UBSs, para promover uma política pública inclusiva, efetiva e verdadeiramente acessível às mulheres indígenas.

Palavras-Chave: Políticas públicas; Salário-maternidade rural; Mulheres indígenas; Barreiras de acesso; Desjudicialização

 Programa de Pós-graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 PPGD	 Universidade Potiguar
 IESB Centro Universitário	 1290 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg Linguagem, Instituições e Organizações	

1 Introdução

A judicialização da política previdenciária no Brasil constitui um fenômeno multifacetado e crescente, como aborda Leitão, Veras e Pierdoná (2023). Entre 2015 e 2018, observou-se um aumento expressivo de 140% na distribuição de processos judiciais relativos a benefícios previdenciários e assistenciais, revelando não apenas a sobrecarga do Judiciário, mas as dificuldades e limitações operacionais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - responsável direto pela gestão dos benefícios previdenciários. Esse quadro se agravou com a crise sanitária de 2020, ampliando a complexidade e o volume da litigância (CNJ, 2020).

A judicialização excessiva, contudo, não pode ser compreendida de forma homogênea. Estudos empíricos indicam que a judicialização varia conforme fatores socioeconômicos regionais, descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais, limitações operacionais do INSS e, sobretudo, o acesso desigual de determinados grupos sociais aos mecanismos institucionais de proteção social.

Como pondera Pimenta (2021), a experiência brasileira de constitucionalização da política previdenciária e de criação de juizados especiais, cujo rito não tem abertura a mecanismos que imponham uma mudança de postura às agências governamentais (INATOMI, 2009), acaba por ser indutora da multiplicação de litígios.

Como resposta a essa excessiva judicialização previdenciária, mecanismos de desjudicialização vêm sendo desenvolvidos para reduzir o volume de ações e assegurar o acesso a direitos de maneira mais célere e eficiente.

Dentre esses mecanismos, destaca-se o “Desjudicializa Prev”, Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, pelo Corregedor Nacional De Justiça, pelo Advogado-Geral Da União e pela Procuradora-Geral Federal, por meio da Portaria Conjunta GP nº 4, de 15 de abril de



2024, iniciativa voltada à gestão de demandas previdenciárias e assistenciais. O ACT representa não apenas um arranjo técnico, mas também um novo paradigma de governança pública, baseado no diálogo interinstitucional e no compartilhamento de responsabilidades, ao mesmo tempo em que reafirma o acesso à justiça em sua dimensão substantiva: não apenas como ingresso no Judiciário, mas como acesso efetivo a direitos sociais.

Entretanto, nessa dimensão de judicialização dos benefícios previdenciários, a análise do salário-maternidade rural no contexto indígena revela uma particularidade relevante. Pesquisas quantitativas já realizadas indicam que esse benefício, diferentemente de outros no campo previdenciário, não se encontra entre os mais judicializados (CNJ, 2020). Isso porque a dificuldade central não está em negativas administrativas do INSS, mas sim nas barreiras de acesso que impedem muitas trabalhadoras rurais de sequer requererem o benefício. Essas barreiras tornam-se ainda mais expressivas quando se trata de mulheres indígenas, que enfrentam obstáculos adicionais de ordem geográfica, cultural e institucional.

Nesses casos, os mutirões itinerantes da justiça assumem papel importante, garantindo que essas mulheres tenham acesso ao benefício. Contudo, importante ressaltar que tais mutirões não configuram desjudicialização: tratam-se, antes, de políticas compensatórias que aproximam as instituições públicas: Judiciário, INSS, Defensoria Pública de populações vulneráveis diante da ausência de efetividade da política pública.

Esse cenário impõe uma reflexão fundamental: os ACTs, embora relevantes para reduzir litigiosidade e promover soluções administrativas, possuem aptidão para solucionar problemas estruturais de acesso às políticas públicas, como no caso do salário-maternidade para mulheres indígenas trabalhadoras rurais e artesãs?



Em outras palavras, a pergunta que orienta este estudo é: em que medida o “Desjudicializa Prev” pode ser considerado um instrumento efetivo de desjudicialização das demandas previdenciárias e quais são seus limites quando o problema, como no salário-maternidade rural de mulheres indígenas, não reside na litigiosidade, mas nas barreiras de acesso?

O presente ensaio teórico parte desse paradoxo para discutir os limites da desjudicialização previdenciária diante de barreiras estruturais de implementação de políticas públicas voltadas a populações marginalizadas.

2 Metodologia

A partir da revisão bibliográfica da judicialização da previdência social, em especial, a rural, de estudo exploratório baseado em análise documental dos antecedentes do “Desjudicializa Prev”, bem como do estudo qualitativo feito através de observação participante, técnica de pesquisa utilizada para observar e compreender as características das mulheres indígenas trabalhadoras rurais e as barreiras existentes para o acesso ao benefício previdenciário de salário-maternidade, pretende-se verificar a existência de eventuais distorções na implementação da política previdenciária para mulheres indígenas que possam inviabilizar o acesso ao salário-maternidade por trabalhadoras que fazem jus ao referido benefício.

Nesse sentido, destaca-se o caso das mulheres indígenas trabalhadoras rurais e artesãs, cuja realidade desafia as bases tradicionais da análise sobre o litígio previdenciário. Para essas mulheres, muitas vezes o litígio sequer chega a existir, pois o que se impõe é a ausência de acesso ao direito, e não sua contestação judicial.

Assim, esse ensaio teórico busca problematizar os limites do ACT “Desjudicializa Prev” frente aos casos em que não há propriamente uma judicialização, mas sim um vácuo de acesso. A partir de uma perspectiva crítica,



questiona-se se os instrumentos previstos pelo ACT são suficientes para alcançar populações historicamente marginalizadas, como as mulheres indígenas seguradas especiais, cuja proteção previdenciária depende da superação de barreiras institucionais, territoriais e culturais.

Por meio da metodologia escolhida, o presente artigo pretende analisar se os achados da literatura, os dados quantitativos e a experiência prática indicam que, no caso do salário-maternidade rural, sobretudo para mulheres indígenas, a solução passa pela lógica da desjudicialização. O desafio está no desenho e na implementação da política pública, que precisa ser redesenhada para chegar até as comunidades indígenas.

Nesse sentido, mais efetivo do que um ACT restrito ao Judiciário e à PGF seria a construção de uma estrutura cooperativa ampliada, envolvendo INSS, FUNAI e Unidades Básicas de Saúde (UBSs), de modo a articular políticas previdenciárias, indigenistas e de saúde em prol do acesso inicial ao benefício previdenciário salário-maternidade rural pelas mulheres indígenas trabalhadoras rurais.

3 Judicialização e Desjudicialização Previdenciária: fundamentos teóricos e exemplos de aplicação

3.1. Acesso à Justiça e Justiça Itinerante como porta de entrada para o acesso ao benefício salário-maternidade rural no Estado do Mato Grosso do Sul

A Constituição Federal de 1988, no art. 5º, inciso XXXV, assegura o princípio constitucional do acesso à Justiça. Isto é, garante a toda população brasileira o direito de acesso ao Poder Judiciário como meio de intervenção do Estado para assegurar direitos quando em situações de conflito.

Dessa forma, incumbe ao Poder Judiciário o compromisso de garantir que todas as cidadãs e cidadãos possam reclamar suas pretensões e direitos. Quando

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 IBEPES INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 PPGD	 Universidade Potiguar
 IESB Centro Universitário	 1290 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg Linguagem, Instituições e Organizações	

versam sobre a expressão “acesso à Justiça” em sua obra de mesmo nome, Cappelletti e Garth (1998, p. 3) definem que:

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado.

Nessa mesma linha de entendimento de acesso à justiça como assistência jurisdicional do Estado, bem como disponibilidade de meios previstos constitucionalmente para alcançar esse resultado. À vista disso, Reis (2014, p. 136) disserta:

Acesso à justiça não pode ser confundido como mais um direito anunciado, mas, antes, como um canal com múltiplas vias por onde se possa buscar a medida da intervenção em uma situação conflitante, com o objetivo indisfarçável de que não se propague o conflito e contamine a própria estrutura do Estado.

Assim, quando falamos em “apreciação jurisdicional” estamos nos referindo à atuação do Poder Judiciário diante de situações de conflito após ser acionado por alguma das partes envolvidas. Segundo os autores Cintra, Grinover e Dinamarco (2005), que são referência no estudo do funcionamento da Justiça, a ideia é que, diante de um conflito, o Estado, através de juízes, seja chamado para resolver a questão, garantindo que a decisão seja tomada com base nas leis e não apenas na vontade individual das pessoas envolvidas.

Em outras palavras, cabe ao Judiciário intervir para proteger o direito e assegurar uma solução justa e imparcial:

Pelo aspecto sociológico, o direito é geralmente apresentado como uma das formas – sem dúvida mais importante e eficaz dos tempos modernos – do chamado controle social, entendido como um conjunto de instrumentos de que a sociedade dispõe na sua tendência à imposição dos modelos culturais, dos ideais coletivos e dos valores que persegue, para a superação de antinomias, das tensões e dos conflitos que lhe são próprios. (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2005, p. 25)



No contexto da judicialização da política previdenciária no Brasil, uma das justificativas da ocorrência do ativismo judicial pode ser pelo modelo constitucional estabelecido em nosso país. As constituições latino-americanas, ao mesmo tempo em que patrocinaram catálogos amplos de direitos sociais, coexistiram com governos comprometidos com agendas econômicas de austeridade (COUSO, 2008, p. 61; KAPISZEWSKI, 2012). É desse arranjo - entre uma formulação de políticas públicas alinhada ao sistema financeiro hegemônico e aspirações de transformação social - que emergiram movimentos de litigância voltados à efetivação de direitos sociais que não estavam sendo atendidos pelos canais usuais de representação (PIMENTA, 2021).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consolidou um dos mais abrangentes conjuntos de direitos sociais do mundo, com destaque para a seguridade social: a saúde, a previdência social e a assistência social. Contudo, o hiato entre a promessa constitucional e a realidade de implementação, atravessada por restrições fiscais e pela fragilidade estrutural das políticas públicas, fomentou um cenário fértil à judicialização.

Nessa linha Pimenta (2021) afirma como características da judicialização da previdência rural as suas singulares manifestações no campo do acesso à justiça, a possibilidade de conciliação e oralidade do procedimento e o valor baixo das condenações, elemento capaz de tornar indolor e invisível para a prática diária da administração pública esse contínuo deslocamento da implementação das prestações para a seara do Poder Judiciário.

Vanessa Oliveira (2019) apresenta um esquema elucidativo das etapas do ciclo de judicialização das políticas públicas. A autora identifica a “mobilização legal” como o momento inicial, no qual uma política passa a ser incorporada aos documentos legais e os atores do sistema de justiça assumem centralidade em sua formulação e implementação. A esse estágio, seguem-se as fases de decisão judicial, resposta e



acompanhamento ao litígio, em um processo que, segundo Oliveira (2019), não se configura como um “ciclo fechado”, mas como um percurso contínuo, no qual as decisões judiciais alteram reiteradamente o desenho e a execução da política pública.

Aplicado ao caso da judicialização da previdência rural, o esquema proposto por Oliveira (2019) permite evidenciar como a etapa de mobilização legal foi determinante para a constitucionalização da proteção social. No caso do salário-maternidade rural, a Constituição de 1988, ao mencionar “segurada especial” no rol de beneficiários da previdência social, fez uma escolha ao conferir direitos às trabalhadoras rurais, particularmente à figura da pequena produtora, da pescadora artesanal e da indígena.

Nesse contexto no âmbito previdenciário, observa-se a crescente judicialização de benefícios destinados a populações vulnerabilizadas. Contudo, não é o que ocorre com o salário-maternidade rural, especialmente observados no contexto das mulheres indígenas. Esse benefício, embora previsto constitucional e legalmente, encontra barreiras de acesso no plano administrativo, seja pela dificuldade de comprovação documental da atividade rural, seja pela distância das mulheres trabalhadoras em relação às agências do INSS.

Assim, no contexto do salário-maternidade rural para as mulheres indígenas revela-se uma particularidade relevante. Esse recorte é fundamental para a compreensão da construção desse ensaio teórico. Pesquisas quantitativas já realizadas indicam que esse benefício, diferentemente de outros no campo previdenciário, não se encontra entre os mais judicializados (CNJ, 2020). Isso porque a dificuldade central não está em negativas administrativas do INSS, mas sim nas barreiras de acesso que impedem muitas trabalhadoras rurais de sequer requererem o benefício. Essas barreiras tornam-se ainda mais expressivas quando se trata de mulheres indígenas, que enfrentam obstáculos adicionais de ordem geográfica, cultural e institucional.



Nesses casos, os mutirões itinerantes da justiça assumem papel importante, garantindo que essas mulheres tenham acesso ao benefício. Contudo, tais mutirões não configuram desjudicialização: tratam-se, antes, de políticas compensatórias que aproximam as instituições públicas: Judiciário, INSS, Defensoria Pública de populações vulneráveis diante da ausência de efetividade da política pública.

A “Justiça Itinerante” promovida pela Justiça Federal da 3ª Região bem como o “Caminho do Acordo” estabelecido pela Procuradoria-Regional Federal da 3ª Região (AGU/PGF) tem cumprido um papel central na concessão do salário-maternidade rural a mulheres indígenas. Nos mutirões realizados em 2024, por exemplo, dos 223 atendimentos previdenciários realizados, 42,5% referiam-se ao salário-maternidade, em sua totalidade sem requerimento prévio administrativo ao INSS (AGU, 2025).

Esse dado demonstra que não há litígio instaurado, mas sim um direito que não chega a ser pleiteado por vias formais. Isto é, há sinais evidentes da existência de barreiras no acesso ao benefício previdenciário, em especial, o salário-maternidade rural para mulheres indígenas trabalhadoras rurais. Nesse contexto, o Judiciário, através do Juizado Itinerante, atua como “porta de entrada” do sistema de proteção social - papel que, idealmente, deveria caber à Administração Pública.

Nesse ponto, no presente trabalho se faz necessário entender aquilo que é intitulado desjudicialização, tendo em vista o nome do ACT em estudo: “Desjudicializa Prev”. O termo em questão aborda a possibilidade de proceder às demandas ou os atos da vida civil que, em tese, precisam de interferência do Poder Judiciário, isto é, demandas que, em situação de conflito, são de competência originária do Poder Judiciário. Leia-se buscar sua reparação junto ao Poder Judiciário em caso de violação. Emergiram, porém, consequências imprevistas, tais como a proliferação em massa de litígios.



3.2. A política de desjudicialização previdenciária

O protagonismo crescente do Poder Judiciário, especialmente em matérias que envolvem políticas sociais (TATE e VALINDER, 1995) reflete não apenas a ampliação do acesso à justiça e a complexificação das demandas sociais, mas também a transformação estrutural das cortes em atores centrais do processo de formulação e implementação de políticas públicas (SHAPIRO & STONE SWEET, 2002).

Essa tendência, identificada em diversas democracias contemporâneas, insere o Judiciário em um papel ativo de regulação e mediação de conflitos antes restritos à esfera política ou administrativa. No Brasil, tal dinâmica se expressa de maneira intensa na judicialização da saúde e da previdência, em que tribunais não apenas decidem litígios individuais, mas produzem orientações normativas e regulatórias que influenciam diretamente a gestão pública (ALVES, 2021).

Inclusive vale mencionar a auditoria do TCU¹ revelou percepções de juízes e procuradores que atuam na judicialização da previdência social, destacando a ampla discricionariedade exercida pelos magistrados (ALVES, 2021). O relatório apontou um cenário de ativismo judicial, caracterizado pela criação de teses jurídicas inovadoras e pelo afastamento da jurisprudência dominante. Nessas práticas, os tribunais passaram a promover uma agenda de justiça social por meio de suas decisões.

Assim, a judicialização passa a ser entendida não como um fenômeno excepcional, mas como parte integrante do funcionamento institucional, abrindo espaço para novas formas de diálogo interinstitucional e para a adaptação do constitucionalismo às mudanças sociais.

¹ O TCU colheu a opinião aberta de 158 procuradores que promovem a defesa do Instituto Nacional do Seguro Social em juízo, colhendo, por enquête com respostas abertas e facultativas. A preocupação em chegar na origem da litigiosidade fez com que fossem ouvidos 348 juízes federais (27% da força de trabalho) e 844 procuradores federais que atuam junto ao INSS (22% do contingente dos que atuam na defesa do INSS em direito previdenciário).



Com o volume de demandas no Poder Judiciário, o excesso de litigiosidade, a desjudicialização atraiu atenção, tendo em vista que determinados casos podem ser resolvidos fora do Poder Judiciário, de forma eficiente, célere e justa, deixando a cargo da judicialização apenas questões mais complexas e que requeiram necessariamente tal interferência (CAMARGO; ANDRADE; BESSA; FERREIRA, 2018).

Em outros termos, a desjudicialização refere-se ao processo de deslocar demandas, antes conferidas somente ao Poder Judiciário, para âmbitos extrajudiciais. Como aborda Pereira (2020, p. 55), “compreende-se a desjudicialização como o processo que envolve a ampliação de novas arenas para a discussão dos conflitos sociais”.

No que concerne à desjudicialização em demandas previdenciárias, faz-se oportuno acessar os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que embasaram o ACT aqui estudado (CNJ, 2020). O relatório “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”, encomendado pelo CNJ e elaborado pelo Insper na 4ª Edição da Série Justiça Pesquisa, investigou as causas e soluções da alta judicialização na Previdência Social e em benefícios assistenciais, indicando que a intensidade do problema está ligada a fatores socioeconômicos locais e que a redução de pessoal no INSS contribuiu para a demora e a judicialização (CNJ, 2020). O relatório também aponta que os temas mais judicializados nas varas e tribunais federais:

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 IBEPES INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília		 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1290 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg Linguagem, Instituições e Organizações	

Tabela 25: Seis principais tipos de benefícios concedidos judicialmente

TIPO DE BENEFÍCIO	CONCEDIDO – JUDICIAL		CONCEDIDO – ADMINISTRATIVO		INDEFERIDO	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Auxílio-Doença Previdenciário	154.377	26,0%	2.219.817	44,8%	2.088.149	51,1%
Aposentadoria por Idade	103.248	17,0%	650.492	13,1%	484.442	11,8%
Aposentadoria Invalidez Previdenciária	96.811	16,0%	176.768	3,6%	2.600	0,1%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	57.237	10,0%	353.566	7,1%	524.493	12,8%
Amp. Social Pessoa Portadora Deficiência	46.120	8,0%	85.936	1,7%	286.979	7,0%
Pensão por Morte Previdenciária	42.166	7,0%	410.192	8,3%	180.197	4,4%
Total	593.772	-	4.951.485	-	4.090.138	-

Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos INSS.

O relatório Justiça em Números 2023 (CNJ, 2023) também demonstra que, na Justiça Federal, os benefícios previdenciários mais judicializados são o auxílio por incapacidade temporária, seguido das aposentadorias por incapacidade permanente, por idade ou por tempo de contribuição, todos entre os cinco maiores assuntos processuais, além das ações de natureza assistencial relativas ao benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência (art. 203, V, CF/1988).

O salário-maternidade rural para mulheres indígenas trabalhadoras rurais não figura entre os temas de maior incidência, evidenciando que a questão não está na litigiosidade, mas na exclusão prévia do acesso. Não por acaso, esse relatório é citado expressamente na introdução da Portaria Conjunta que implementou o “Desjudicializa Prev” como uma das motivações que justificaram a celebração do acordo.

A literatura já oferecia indícios consistentes de que o problema central do salário-maternidade rural para mulheres indígenas não se relaciona à judicialização massiva, mas sim às barreiras de acesso. Em sua dissertação, Araújo (2016) fez uma importante observação:



por meio dos estudos exploratórios, também foi possível verificar que o universo a ser pesquisado seria composto por uma quantidade limitada e pequena de decisões judiciais. De fato, por motivos os mais diversos a serem investigados e aprofundados em pesquisas futuras – que podem ir desde a falta de conhecimento do direito garantido nas normas, passando pela dificuldade de acionar judicialmente os órgãos responsáveis, ou mesmo por um conformismo diante de uma decisão negativa proferida pelo juiz de 1º grau, o acesso à justiça federal de 2º grau pelas mulheres indígenas nas situações pesquisadas não representa um número elevado (ARAÚJO, 2016, p.116).

Com base em fundamentos como economicidade, celeridade e resolutividade, acordos de cooperação técnica voltados para a racionalização de demandas judiciais previdenciárias apresentam inegáveis avanços para determinadas situações em que há litígio claro e passível de resolução administrativa, tendo em vista o estímulo à autocomposição e ao diálogo institucional entre órgãos públicos.

Contudo, conforme indicado na literatura, nos documentos analisados, especialmente os dados empíricos do mutirão realizado em aldeias indígenas em 2024 e 2025, o salário-maternidade rural destinado às mulheres indígenas escapa dessa lógica. A maioria das mulheres indígenas atendidas sequer havia formalizado pedido administrativo junto ao INSS, assim nota-se alguns possíveis obstáculos como: ausência de acesso à internet, distâncias geográficas, baixa escolarização, documentação incompleta, entre outras barreiras. Esse diagnóstico encontra respaldo empírico nos dados mais recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023).

São os casos do salário-maternidade rural para as mulheres indígenas trabalhadoras rurais, observados durante o Juizado Itinerante, nas Aldeias Tomázia e Alves de Barros, no Mato Grosso do Sul. Foram casos em que não havia resistência administrativa por parte do INSS, uma vez que inexistia pedidos administrativos junto a autarquia federal (OLIVEIRA, 2025).

Nesse ponto, a literatura de Tinôco (2021), propõe-se repensar o princípio de que toda questão deve ser levada ao Judiciário, de modo a garantir que a provocação



da Justiça ocorra apenas quando imprescindível, estimulando as partes a adotarem mecanismos pré-processuais de solução de conflitos, como o requerimento prévio na via administrativa. O que inclusive, em demandas previdenciárias, foi posto como requisito pré-processual pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O STF exige prévio requerimento administrativo² como condição de acesso ao Judiciário na maioria dos casos previdenciários. O entendimento do tribunal busca equilibrar o exercício do direito de ação com o princípio da eficiência administrativa e evitar sobrecarga judicial desnecessária.

A interpretação excessivamente ampla desse princípio, por sua vez, acaba por fomentar a litigância desnecessária, sobrecarregando o sistema judiciário com demandas que, inclusive, são de atribuição precípua do Poder Executivo Federal, que é o caso das demandas previdenciárias, em especial, nesse ensaio, o salário-maternidade rural para as mulheres indígenas trabalhadoras rurais.

Nesse ponto do presente ensaio teórico - que tem como base o ACT “Desjudicializa Prev”, destaca-se que, embora relevante como prática de gestão interinstitucional, esta modalidade de acordo acaba não alcançando os problemas estruturais enfrentados por mulheres indígenas no acesso ao salário-maternidade rural. A política pública, nesse caso, existe legalmente, mas não se concretiza, muitas vezes, sem a mediação estrutural do Judiciário Itinerante. Nesses casos, o INSS se faz presente através de suas Procuradoras e Procuradores Federais e é viabilizado o acesso ao benefício previdenciário para a população ali presente, observados o preenchimento dos requisitos legais.

² O STF, ao julgar o RE 631.240/MG, com repercussão geral reconhecida, estabeleceu que, para ações judiciais que pleiteiam concessão ou revisão de benefício previdenciário, é necessário comprovar que houve prévio requerimento administrativo perante o INSS. Esse requisito é essencial para caracterizar o interesse de agir, condição indispensável para que o Judiciário possa ser acionado

No caso do salário-maternidade rural, ao analisar o caso das mulheres indígenas trabalhadoras rurais e artesãs, especialmente no acesso ao salário-maternidade rural, pode haver um descompasso entre a proposta de cooperação institucional para desjudicialização e a realidade vivenciada por essas mulheres: não há judicialização em excesso, mas sim ausência de acesso. Assim, compreende-se que esse benefício previdenciário deve ser precedido de políticas efetivas de inclusão, busca ativa e escuta qualificada. Caso contrário, seguirá reforçando desigualdades históricas sob o manto da eficiência.

Como será detidamente abordado ao longo do presente artigo, o Acordo de Cooperação Técnica em estudo - Desjudicializa Prev, objeto da política de desjudicialização, pode ser extremamente relevante para racionalizar demandas já existentes e construir soluções estruturais que reforcem a eficiência do Estado. No entanto, é preciso reconhecer que a situação do salário-maternidade rural para mulheres indígenas trabalhadoras rurais e artesãs não se enquadra nesse conceito.

Conforme mencionado, a questão, nesses casos, não é de excesso de litígios, mas de ausência de acesso. O desafio não está em reduzir processos no Judiciário, mas em remover barreiras históricas e concretas que ainda mantêm essas mulheres à margem da proteção previdenciária que lhes é assegurada em lei.

A construção de uma agenda pública de transformação exige o reconhecimento do papel das mulheres indígenas na reprodução social e no trabalho rural invisibilizado. Também exige compromisso com a transversalidade de gênero, com a intersetorialidade e com a interculturalidade.



4. O Salário-Maternidade Rural e o Problema de Acesso das Mulheres Indígenas Trabalhadoras Rurais e Artesãs

O salário-maternidade rural é um benefício da Previdência Social destinado a amparar a mulher no período que envolve o parto, assegurando sua proteção e a da criança recém-nascida.

Esse benefício previdenciário está previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.213/1991. Trata-se de um benefício que integra a política pública previdenciária no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Entre as seguradas do RGPS, estão as trabalhadoras rurais indígenas, muitas vezes classificadas como seguradas especiais - categoria que abarca aquelas que exercem atividade rural em regime de economia familiar, sem vínculo empregatício e sem utilização de mão de obra permanente.

A Constituição reconhece o direito à licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias, e estabelece a proteção à maternidade como um dos pilares da Seguridade Social, vinculando-a tanto à Previdência quanto à Assistência Social. No caso das seguradas especiais, como as mulheres indígenas trabalhadoras rurais, o salário-maternidade é devido desde que comprovem o exercício da atividade rural, mesmo que de forma descontínua.

Entretanto, apesar da previsão legal e constitucional, na prática, as mulheres indígenas enfrentam múltiplas barreiras que comprometem o efetivo acesso ao benefício. Essas barreiras são de ordem geográfica, institucional, documental e informacional. A distância física entre as aldeias e as agências do INSS, bem como a ausência de documentação, o desconhecimento das regras previdenciárias e a precariedade no acesso ao atendimento institucional formam um conjunto de entraves



que inviabiliza o protocolo do pedido administrativo - etapa administrativa exigida para a concessão de benefícios previdenciários/assistenciais.

Muitas vezes, essas mulheres só conseguem obter o salário-maternidade por meio de iniciativas excepcionais, como os mutirões da Justiça Itinerante. Nessas ocasiões, há uma atuação concentrada de instituições públicas para garantir o reconhecimento imediato do direito, sem necessidade de processo administrativo prévio. Isso evidencia que o problema central não está apenas na judicialização, mas na ausência de acesso administrativo desde o início, o que torna ineficaz o modelo tradicional de implementação da política previdenciária.

Dessa forma, é fundamental refletir sobre como o desenho da política pública (HOOD, 1983; LIMA, AGUIAR, LUI, 2021), os critérios de implementação (HOWLETT, 2005) e o papel das instituições podem (ou não) estar alinhados à realidade social das populações indígenas (INGRAM, H.; SCHNEIDER, 2007).

A análise crítica da estrutura atual revela que, embora o benefício esteja garantido em lei, seu acesso ainda é condicionado a obstáculos que refletem desigualdades históricas e estruturais. O desafio está, portanto, em construir caminhos institucionais e administrativos que garantam o acesso efetivo ao salário-maternidade rural, respeitando as especificidades das mulheres indígenas e assegurando os direitos que a Constituição já reconhece.

Através da observação participante - perspectiva de colocar luz - utilizar a lente nas contradições - e ver a possibilidades de produzir sentido no processo da pesquisa (SPINK e MENEGON, 1999): as conversas e observações foram registradas no diário de campo da pesquisadora, nas aldeias indígenas Tomázia e Alves de Barros (MS), tendo sido realizado o acesso aos documentos de registros de atendimentos ao final do projeto, o que possibilitou a quantificação do número de mulheres indígenas trabalhadoras rurais atendidas que requereram o salário-maternidade rural.



O recorte geográfico em Mato Grosso do Sul se justifica não apenas por sua expressiva população indígena, mas também por seu crescimento marcante ao longo dos últimos censos. Segundo o IBGE, em 2010 o estado contava com 77.025 indígenas, enquanto no Censo de 2022 esse número saltou para cerca de 116.469 pessoas indígenas, representando um aumento de aproximadamente 51%. Desse total mais recente, aproximadamente 68.682 vivem em Terras Indígenas (IBGE, 2022), sendo o terceiro Estado brasileiro com o maior número de população indígena.

Em conversas com as mulheres da comunidade, foi possível observar que muitas delas desconhecem seus direitos e, consequentemente, os procedimentos para acessar o salário-maternidade rural. A partir dessa observação participante, fiz um levantamento dos casos de salário-maternidade rural e coletei os seguintes dados quantitativos nos dois dias de mutirão nas Aldeias Tomázia e Alves de Barros: entre os benefícios previdenciários solicitados por elas, destacou-se o salário-maternidade rural, que somou 121 pedidos, frente a 175 referentes a outros benefícios previdenciários (BRASIL, CNJ, 2024).

Esses números revelam a centralidade do salário-maternidade rural nas demandas femininas indígenas e demonstram como a via do Juizado Itinerante se torna instrumento de efetivação desse direito diante das barreiras enfrentadas por elas.

A observação participante possibilitou verificar de perto as dificuldades enfrentadas pelas mulheres indígenas trabalhadoras rurais no acesso à política pública previdenciária do salário-maternidade rural concedido pelo INSS.

A relevância do salário-maternidade rural no contexto indígena também foi confirmada em outros mutirões realizados em Mato Grosso do Sul em 2025. Em notícia veiculada no portal oficial da Advocacia-Geral da União (AGU), destacou-se que a iniciativa levou benefícios previdenciários a populações vulneráveis do estado, com forte predominância do salário-maternidade rural, ao total 191 - sendo a maior



quantidade entre os requerimentos apresentados (BRASIL, AGU, 2025). Esse dado público reforça a centralidade desse benefício para as mulheres indígenas trabalhadoras rurais, evidenciando que sua recorrência não se limita a um mutirão específico, mas constitui um padrão estrutural de acesso em contextos de mutirões à política previdenciária.

A convergência entre os números coletados em campo e os registros institucionais demonstra a necessidade de compreender o desenho do salário-maternidade rural, no contexto indígena, com a lente analítica da Teoria da Construção Social dos Grupos-Alvo, proposta por Schneider e Ingram (2007). A partir das ferramentas analíticas dessa teoria, compreendemos como os desenhos institucionais das políticas públicas refletem e reforçam percepções sociais sobre os beneficiários.

Dentro do processo de políticas públicas, na implementação de políticas públicas situam-se os instrumentos técnicos (HOWLETT, 2005; LINDER e PETERS, 1988) para garantir o efetivo acesso dessas mulheres aos benefícios. E essa efetivação pode ser um desafio devido às especificidades culturais e geográficas das comunidades indígenas e rurais. Por exemplo, há alguns instrumentos técnicos usados para requerer o benefício, como a plataforma digital oferecida pelo INSS - “Meu INSS”, o que pode exigir adaptações para garantir que as mulheres indígenas trabalhadoras rurais tenham acesso à documentação necessária e ao sistema de seguridade social.

Há evidências de barreiras no acesso pelas mulheres indígenas trabalhadoras rurais ao benefício previdenciário como: as barreiras geográficas (distância das agências do INSS), digital (não têm acesso à internet, não são alfabetizadas em sua grande maioria).

Por essa perspectiva analítica, observa-se que a exigência de comprovação documental e digital como condição para o acesso ao salário-maternidade rural, quando aplicada de maneira uniforme e neutra, desconsidera os modos de vida, as



formas de organização social e os saberes próprios das mulheres indígenas trabalhadoras rurais e artesãs (OLIVEIRA, 2025).

Assim, essa forma de regulação, que opera a partir de parâmetros normativos abstratos e universalizantes, revela-se como um mecanismo de exclusão que reforça desigualdades estruturais de gênero, raça e classe no interior de políticas públicas formalmente universais.

Assim, ao considerar as consequências sociais e políticas dos desenhos institucionais, é necessário analisar como os instrumentos e objetivos das políticas se articulam com as construções sociais sobre os grupos-alvo, reforçando ou contestando hierarquias sociais historicamente estabelecidas.

5. Limites e Riscos da Cooperação Técnica: análise do “Desjudicializa Prev”

No plano da administração da justiça, a judicialização gera impactos significativos ao consumir orçamento e ampliar a burocratização por meio da incorporação de novos funcionários, departamentos e processos (FISS, 1983; RESNIK, 1982; ALVES, 2021). Para lidar com esse fenômeno, criam-se arranjos institucionais que assimilam a litigiosidade por meio de diálogos interinstitucionais (OLIVEIRA, 2019).

Nesse contexto, situamos o objeto de estudo deste ensaio teórico: o “Desjudicializa Prev”, Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, pelo Corregedor Nacional de Justiça, pelo Advogado-Geral da União e pela Procuradora-Geral Federal, por meio da Portaria Conjunta GP nº 04, de 15 de abril de 2024.

Os Acordos de Cooperação Técnica configuram instrumentos de gestão interinstitucional voltados à solução coletiva de problemas complexos no âmbito das políticas públicas. Têm natureza essencialmente administrativa, não envolvem

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 PPGD	 Universidade Potiguar
 IESB Centro Universitário	 1290 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg Linguagem, Instituições e Organizações	

transferência direta de recursos financeiros e se fundamentam na lógica da cooperação e da articulação entre órgãos distintos (BRASIL, 2024). Ao contrário de convênios ou contratos de repasse, os ACTs promovem o compartilhamento de informações, conhecimentos e capacidades técnicas, qualificando-se como mecanismos inovadores na administração pública.

Em 15 de abril de 2024, ao considerar a expressiva judicialização previdenciária no país, o Presidente do CNJ, o Corregedor Nacional de Justiça, o Advogado-Geral da União e a Procuradora-Geral Federal assinaram o ACT que instituiu a iniciativa “Desjudicializa Prev”. O objetivo consiste na cooperação entre o CNJ, os Tribunais e demais órgãos do Poder Judiciário e a Procuradoria-Geral Federal, visando à finalização de litígios previdenciários e assistenciais em curso em todos os graus de jurisdição.

Além de seu papel interno, a celebração do ACT também tem relevância internacional em consonância com a Agenda 2030 da ONU, especialmente com o ODS n. 16 – paz, justiça e instituições eficazes – e o ODS n. 3 – saúde e bem-estar (ONU, 2015). O acordo dialoga diretamente com o ODS n. 16, que propõe “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015), e com o ODS n. 3, que objetiva “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”.

Dessa forma, ao estruturar mecanismos de cooperação, transparência e eficiência administrativa, o ACT fortalece a racionalização do sistema de justiça e mostra como arranjos locais podem refletir compromissos globais com a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

O Programa “Desjudicializa Prev” foi concebido para enfrentar a elevada judicialização da política previdenciária, sobretudo em benefícios por incapacidade,



aposentadorias e revisões. Seus “considerandos” partem do diagnóstico de que o Judiciário está sobrecarregado com demandas dessa natureza, de que são necessárias soluções mais céleres e menos onerosas e de que métodos alternativos de resolução de conflitos, como conciliação e mediação, podem oferecer respostas mais eficientes. Trata-se, portanto, de uma iniciativa alicerçada em três pilares principais: a sobrecarga do Judiciário, a busca por celeridade administrativa e a valorização da autocomposição (BRASIL, 2024).

Ainda que tais fundamentos sejam coerentes, a ênfase recai exclusivamente sobre a litigiosidade já existente, sem contemplar a realidade de grupos cuja dificuldade central não é a judicialização, mas o próprio acesso inicial à política previdenciária. Esse é o caso paradigmático das mulheres indígenas trabalhadoras rurais que fazem jus ao salário-maternidade rural.

Para esse público, o problema não está no excesso de demandas em juízo, mas na impossibilidade concreta de sequer requerer o benefício administrativamente. Barreiras linguísticas, ausência de documentação formal, distância geográfica em relação às agências do INSS, desconhecimento de direitos e falta de políticas ativas de busca e acolhimento tornam essas mulheres invisíveis ao sistema. Na prática, não figuram nas estatísticas de judicialização porque não conseguem nem mesmo ingressar na fase administrativa do processo.

Em consequência, a desjudicialização não as alcança: o programa pode reduzir processos em tramitação, mas não expande a efetividade do direito para populações excluídas da porta de entrada. O paradoxo é evidente: busca-se aliviar o Judiciário, mas não se enfrenta o déficit de inclusão social que está na raiz da invisibilidade de direitos. A ausência de medidas voltadas à acessibilidade cultural e territorial, de flexibilização documental e de estratégias de atendimento diferenciado mantém a dependência quase exclusiva da Justiça Itinerante como forma de acesso ao



benefício (OLIVEIRA, 2025). Como já destacou Araújo (2016), a judicialização previdenciária no contexto indígena revela profundas lacunas na efetivação de direitos sociais, e as mulheres indígenas rurais são exemplo claro de como a desigualdade estrutural impede o exercício pleno de direitos fundamentais.

Experiências de ACTs em outras áreas ajudam a ilustrar esses limites. O acordo firmado em 2021 entre a Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais, a Advocacia-Geral do Estado e a Defensoria Pública Estadual, voltado à gestão da judicialização da saúde, criou protocolos de fornecimento provisório de medicamentos oftalmológicos Ranibizumabe e Aflibercept. A iniciativa reduziu a litigiosidade e fortaleceu o diálogo intersetorial (CAD. IBERO-AMER. DIR. SANIT., 2024). Enquanto nesse caso o problema estava na litigiosidade excessiva, no salário-maternidade rural indígena a dificuldade é mais profunda, pois decorre da ausência de acesso administrativo.

Um ACT limitado ao eixo CNJ/PGF é, portanto, insuficiente: trata-se de medida pós-processual, que pressupõe ação judicial já instaurada, e não atua nas causas estruturais da exclusão (INGRAM; SCHNEIDER, 2007).

Para o caso específico do salário-maternidade rural de mulheres indígenas trabalhadoras rurais, a Agenda 2030 reforça a necessidade de que a cooperação técnica vá além da desjudicialização, incorporando inclusão social, reconhecimento intercultural e equidade de gênero e raça (ONU, 2015).

Um ACT ampliado, que envolvesse o INSS, a FUNAI e as Unidades Básicas de Saúde, especialmente por meio das Unidades Básicas de Saúde Indígenas (UBSI's) previstas na Instrução Normativa nº 128/2022, representaria uma resposta concreta às barreiras geográficas, culturais e documentais, aproximando o benefício das comunidades e assegurando a proteção constitucional à maternidade.



Essa perspectiva se harmoniza com o paradigma constitucional da administração pública proposto por Moraes (2004), segundo o qual a legalidade deve ser compreendida não apenas como vinculação estrita à lei, mas como compromisso com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Também converge com a defesa de Machado e Martini (2018), que sublinham a necessidade de superar a lógica unilateral das decisões judiciais, investindo em diálogos interinstitucionais, participação social e soluções inovadoras voltadas às causas estruturais da desigualdade.

Assim, embora o ACT firmado com a implementação do “Desjudicializa Prev” represente um marco relevante na gestão da judicialização previdenciária, sua eficácia encontra limites evidentes diante de situações em que a litigiosidade não decorre de negativas administrativas, mas da exclusão social e institucional. O caso do salário-maternidade rural para mulheres indígenas funciona, portanto, como alerta: a cooperação técnica é valiosa, mas precisa ser redesenhada e ampliada para atuar também como instrumento de promoção do acesso inicial às políticas públicas.

Somente arranjos intersetoriais, com protagonismo de entidades como INSS, FUNAI e SUS, podem dar uma contribuição maior para que essas mulheres deixem de ser invisíveis e passem a ser reconhecidas como efetivas titulares de direitos previdenciários.

6. Conclusão

Este ensaio teórico demonstrou que, no caso do salário-maternidade rural para mulheres indígenas, o principal gargalo não é a “excessiva litigiosidade”, mas a exclusão no acesso inicial à política pública. À luz de Oliveira (2019), a judicialização opera como processo dinâmico que reconfigura políticas; contudo, quando o problema é a inexistência de porta de entrada administrativa, a resposta centrada apenas na fase pós-processual, como no “Desjudicializa Prev”, torna-se estruturalmente insuficiente.



A evidência empírica dos mutirões e os dados públicos analisados convergem nesse diagnóstico, indicando que a justiça itinerante tem funcionado como sucedâneo da Administração, e não como mecanismo de desjudicialização.

Do ponto de vista institucional, a contribuição teórica articula quatro eixos. Primeiro, com Araújo (2016), evidenciamos que a baixa judicialização do salário-maternidade rural entre mulheres indígenas decorre de barreiras prévias (informacionais, territoriais, documentais e digitais), reforçando a necessidade de políticas de busca ativa e mediação intercultural. Segundo, mobilizando a Teoria da Construção Social dos Grupos-Alvo (Ingram; Schneider, 2007), mostramos que o desenho atual reproduz assimetrias ao tratar as seguradas especiais como público “universal” sem considerar especificidades de gênero, raça e territorialidade. Terceiro, em diálogo com Hood (1983), Howlett (2005), Lima, Aguiar, Lui (2021), os critérios de implementação, instrumentos e capacidades estatais, indicamos que ferramentas aparentemente neutras, como: plataformas digitais e formalidades nas exigências probatórias - condicionam o acesso e precisam de adaptações instrumentais (interoperabilidade INSS–SUS–FUNAI, presunções administrativas contextualizadas, atendimentos in loco).

Por fim, com Moraes (2004), sustentamos que a legalidade administrativa deve ser lida à luz dos direitos fundamentais, orientando gestores a privilegiar arranjos cooperativos e autocompositivos que realizem materialmente a proteção à maternidade.

Normativamente, os resultados recomendam reconfigurar o ACT como arranjo intersetorial entre: INSS, FUNAI, Ministério da Saúde/SESAI e redes municipais de UBS - com três frentes: (i) acesso inicial: equipes móveis e mediadoras(es) culturais, protocolos de requerimento nas UBS/UBSI, e fluxos de documentação compatíveis com o modo de vida indígena; (ii) capacidade estatal:



integração de bases (registro civil, saúde e seguridade), metas de atendimento territorializado e indicadores de equidade (gênero/raça/território); (iii) governança e accountability: comitês locais paritários, transparência ativa e monitoramento público dos tempos e taxas de concessão.

Tal redesenho alinha-se aos ODS 16 e 3 (ONU, 2015), ao promover instituições inclusivas e bem-estar materno-infantil, e reposiciona a desjudicialização como função preventiva de políticas públicas, e não apenas como gestão do contencioso.

Para trabalhos futuros, recomenda-se averiguar se, nos dados contabilizados como processos judicializados pelo CNJ, estão sendo considerados os atendimentos em formatos itinerantes/mutirões, o que pode acarretar uma superestimativa da litigiosidade nos casos de salário-maternidade rural e revelar barreiras de acesso que permanecem invisíveis nos agregados atuais.

Em síntese, a principal contribuição deste trabalho é reposicionar o ACT: de um mecanismo eficaz para racionalizar litígios existentes a um instrumento de acesso que antecipe e remova barreiras estruturais. Ao combinar os referenciais de Alves (2021), Araújo (2016), Ingram & Schneider (2007), Hood (1983), Howlett (2005), Lima, Aguiar, Lui (2021), Moraes (2004), Oliveira (2019) e Oliveira (2025) oferecemos um marco institucional para que a Administração Pública cumpra o comando constitucional de proteção à maternidade entre seguradas especiais indígenas, reduzindo a dependência de mutirões judiciais e convertendo a promessa normativa em direito efetivo.



Referências

Advocacia-Geral da União. (2024). *Portaria Conjunta PGF–CNJ nº 4/2024: Dispõe sobre o Acordo de Cooperação Técnica “Desjudicializa Prev”*.

Advocacia-Geral da União. (2025, 27 julho). *AGU leva benefícios previdenciários a populações vulneráveis no MS*. <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-leva-beneficiosprevidenciarios-a-populacoes-vulneraveis-no-ms>

Alves, C. da M. S. P. (2021). *Juízes ou burocratas? Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da previdência rural no Brasil* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo). Universidade de São Paulo.

Cappelletti, M., & Garth, B. (1998). *Acesso à justiça* (E. G. Northfleet, Trad.). Sergio Antonio Fabris Editor.

Cintra, A. C. de A., Grinover, A. P., & Dinamarco, C. R. (2005). *Teoria geral do processo* (21ª ed.). Malheiros.

Conselho Nacional de Justiça. (n.d.). *Juizado Especial Federal Itinerante realiza mais de 600 atendimentos em Porto Murtinho (MS)*. Retrieved September 11, 2025, from <https://www.cnj.jus.br/juizado-especial-federal-itinerante-realiza-mais-de-600-atendimentos-em-porto-murtinho-ms/>

Camargo, C. L. de, Andrade, C. Q., Bessa, J. M., & Ferreira, R. M. (2018). Breve análise sobre o acesso à justiça a partir do Código de Processo Civil de 2015. In *Anais do IX Seminário Regional de Extensão Universitária da Região Centro-Oeste*.

Couso, J. A. (2006). *The changing role of law and courts in Latin America: From an obstacle to social change to a tool of social equity*. In R. Gargarella (Ed.), *Courts and social transformation in new democracies: An institutional voice for the poor?* Taylor & Francis.

Inatomi, C. C. (2020). *As análises políticas sobre o judiciário: Lições da ciência política norte-americana*. Editora da Unicamp.



Inatomi, C. C. (2009). *O acesso à justiça no Brasil: A atuação dos Juizados Especiais Federais Cíveis* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas]. <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281644>

Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007). Social construction and policy design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 93–126). Westview Press.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Censo Demográfico 2022*. IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Distribuição da população indígena dentro e fora de terras indígenas*. Atlas Escolar IBGE. <https://atlasescolar.ibge.gov.br/brasil/3105-caracteristicas-demograficas/povos-e-comunidades-tradicionais/22015-distribuicao-da-populacao-indigena-dentro-e-fora-de-terras-indigenas.html>

Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. Macmillan.

Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 31–50). McGill–Queen’s University Press.

Judicialização da saúde e acordo de cooperação técnica em Minas Gerais. (2024). *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 13(3), 93–100.

Kapiszewski, D. (2012). *High courts and economic governance in Argentina and Brazil*. Cambridge University Press.

Lima, L. L., Aguiar, R. B., & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: Mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (36).

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). The analysis of policy goals: Symbolic and actual meanings. *Policy Studies Journal*, 16(1), 61–70.

Leitão, A. S., Veras, A. R., & Pierdoná, Z. L. (2023). Desafios à judicialização da previdência social: Legalidade, microscopismo e pré-julgamento. *Revista do*



Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, 43(1).
https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/76495/1/2023_art_saleitao.pdf

Machado, C., & Martini, S. R. (2018). Desjudicialização da saúde, diálogos interinstitucionais e participação social: Em busca de alternativas para o sistema. *REI – Revista Estudos Institucionais*, 4(2), 774–796. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.190>

Moraes, A. de. (2004). *Direito constitucional* (16ª ed.). Atlas.

Oliveira, L. A. (2025). *O acesso à política pública previdenciária pela mulher indígena trabalhadora rural*. Anais Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Universidade de Brasília

Oliveira, V. E. de (Org.). (2019). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz.

Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (Resolução A/RES/70/1, 25 setembro 2015). <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>

Pereira, C. M. M. (2020). A desjudicialização como forma de promoção do acesso à justiça no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, 6(2), 54–71. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2020.v6i2.6929>

Pimenta, C. M. (2021). A literatura sobre judicialização de políticas públicas e o caso da judicialização da previdência rural. *Publicum*, 7(1). <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/47011>

Reis, F. A. C. (2014). *Acesso à justiça e o paradoxo do excesso de judicialização de conflitos* [Dissertação de mestrado, Centro Universitário de Brasília]. Repositório UniCEUB. <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/8600/1/61100349.pdf>

Shapiro, M., & Stone Sweet, A. (2002). *On law, politics, and judicialization*. Oxford University Press.

Tate, C. N., & Vallinder, T. (Eds.). (1995). *The global expansion of judicial power*. New York University Press.

