

# **VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

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

#### **Diretoria - CONPEDI**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Conselho Fiscal:**

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

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

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

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

##### **Educação Jurídica**

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

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

##### **Eventos:**

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

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

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

##### **Comissão Especial**

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

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

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

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi; Valter Moura do Carmo. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-144-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

---

### **Apresentação**

#### Apresentação

Com elevada estima, comunicamos a realização do VIII Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 24 e 28 de junho de 2025, sob o tema “Direito, Governança e Políticas de Inclusão”. No âmbito desse importante evento científico, tivemos a honra de coordenar o GT 68 – Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social I.

Por oportuno, divulgamos os resultados dos artigos aprovados e apresentados durante o grupo de trabalho. Os trabalhos foram elaborados por autores vinculados a Programas de Pós-Graduação e cursos de Graduação em Direito de diversas regiões do país, reunindo docentes e discentes em um ambiente de debate qualificado e produção acadêmica de excelência.

As reflexões desenvolvidas e a diversidade temática abordada contribuem significativamente para o fortalecimento do conhecimento jurídico na área dos Direitos Sociais, da Seguridade Social e da Previdência Social, refletindo o compromisso da comunidade acadêmica com a efetivação de direitos fundamentais.

Os artigos aprovados estão integralmente disponíveis para consulta pública na presente publicação, conforme listado a seguir.

BLOCO 1 – Previdência Social, acesso a direitos e os impactos da tecnologia

No artigo intitulado “O IMPACTO DA ATUAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO

sociais e institucionais da automação, com o objetivo de compreender os fundamentos constitucionais da proteção social, diagnosticar falhas de governança e propor caminhos para uma governança mais inclusiva e garantidora de direitos. Conclui-se que a adoção da IA exige salvaguardas que preservem a justiça social e o caráter alimentar das prestações.

No artigo denominado “PRÁTICAS ESG DE INCLUSÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – INSS DIGITAL E OS DESAFIOS DA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA”, de autoria de Juliana de Almeida Salvador, Isadora Ribeiro Correa e Carla Bertoncini, as autoras abordam o tema ESG como ferramenta aplicada ao setor público, com foco em objetivos sustentáveis e sociais, especialmente a inclusão. Na esfera estatal, observam que as medidas de inclusão social visam promover o bem-estar coletivo e proteger princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a cidadania. A pesquisa busca responder ao seguinte problema: na sociedade brasileira contemporânea, marcada pela informatização, de que forma a administração pública pode implementar práticas ESG em benefício da sociedade? As autoras defendem que, na gestão dos benefícios, em respeito aos princípios da eficiência e da boa administração, o INSS deve observar os ditames constitucionais na condução do serviço público, a fim de atender adequadamente à coletividade.

No artigo “A PERIODICIDADE DA AVALIAÇÃO SOCIAL E PERÍCIA MÉDICA OFERTADAS PELO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL AOS RESIDENTES DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO AMAZONAS”, de autoria de Lucas Nonato Cardoso e Bernardo Silva de Seixas, os autores evidenciam os desafios enfrentados na efetivação dos direitos sociais pelos moradores do interior do Estado do Amazonas, diante da escassez de oferta regular de profissionais do INSS para a realização de perícias médicas e avaliações sociais. O estudo destaca as dificuldades de acesso a esses serviços institucionais, essenciais à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), especialmente considerando a periodicidade anual com que são disponibilizados. A análise se concentra na relação entre a limitação estrutural do atendimento e a efetividade dos direitos sociais desses

do caráter alimentar dos benefícios previdenciários. Os autores argumentam que a exigência de devolução dessas parcelas atenta contra a boa-fé, a segurança jurídica e o princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente considerando a condição de miserabilidade de grande parte dos segurados. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseia-se em doutrina, jurisprudência e análise da legislação vigente, concluindo que a proteção do equilíbrio atuarial da seguridade social não deve se sobrepor ao direito à subsistência dos beneficiários.

No artigo “DESEMPREGO ESTRUTURAL NO BRASIL E O PAPEL DA SEGURIDADE SOCIAL: TRANSIÇÃO DO FOCO PREVIDENCIÁRIO PARA O ASSISTENCIAL”, de autoria de Lucas Matheus Alves, Lourival José de Oliveira e Marília Cândido Pegorin Orlando, os autores analisam o impacto do desemprego estrutural — intensificado pelo avanço tecnológico — sobre o sistema de seguridade social brasileiro. Diante do envelhecimento populacional e da precarização das relações de trabalho, sustentam a hipótese de que o modelo tradicional de proteção previdenciária precisa ser revisto. Propõem, como alternativa, a transição para um modelo assistencial mais amplo, capaz de abarcar os trabalhadores excluídos da proteção contributiva. Como forma de financiamento, sugerem a criação de contribuições sociais incidentes sobre o uso intensivo de tecnologias que substituem postos de trabalho. O estudo adota metodologia dedutiva e baseia-se em dados sobre déficit previdenciário e transformações no mundo do trabalho.

O artigo “A ‘REVISÃO DA VIDA TODA’ E A EFICÁCIA DO PRECEDENTE EM FACE DO ARGUMENTO FINANCEIRO: O JULGAMENTO DO TEMA 1102 PELO STF”, de autoria de Sérgio Felipe de Melo Silva, Roberta Silva dos Reis e Márcio de Melo Andrade, realiza um estudo de caso sobre a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.276.977/DF (Tema 1.102). A análise percorre os fundamentos determinantes da decisão, o contexto legislativo da “revisão da vida toda” e o impacto da modulação dos efeitos do precedente, especialmente diante do argumento de ordem financeira. O trabalho adota método hipotético-dedutivo e utiliza pesquisa bibliográfica e documental para examinar o alcance da tese fixada, suas implicações na sistemática dos precedentes e os

qualitativa), demonstra que a reforma compromete a efetividade da proteção social aos familiares dos reclusos, agravando a situação de vulnerabilidade desse grupo.

Por fim, o artigo “REFERENCIAL DE INCAPACIDADE PARA OS SEGURADOS FACULTATIVOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL”, de autoria de Saulo Simon Borges, o autor investiga a ausência de critérios objetivos para a avaliação da incapacidade nos casos de segurados facultativos. A vinculação do conceito de incapacidade à atividade habitual gera desafios na análise de beneficiários que não desempenham funções laborais regulares, submetendo-os a uma excessiva subjetividade nas perícias médicas. O estudo evidencia a insegurança jurídica e a desigualdade de tratamento geradas por essa lacuna normativa, defendendo a necessidade de parâmetros mais claros e adequados, a fim de garantir a isonomia e a proteção efetiva aos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

### BLOCO 3 – Previdência, gênero, maternidade, idosos e grupos vulneráveis

O artigo intitulado “DIREITO SOCIAL DA PROTEÇÃO À MATERNIDADE: ASPECTOS JURÍDICOS DA OFENSA AOS DIREITOS DE GESTANTES E PARTURIENTES”, de autoria de Ana Maria Viola de Sousa e José Maria Andrade de Souza, propõe investigar caminhos para garantir a segurança materna e o reconhecimento dos direitos de gestantes e parturientes, com foco na violência obstétrica. O estudo destaca a lacuna legislativa e as desigualdades estruturais que dificultam o reconhecimento e o enfrentamento dessa forma de violência contra a mulher durante a gravidez e o parto.

As autoras Vitória Agnoletto e Anna Paula Bagetti Zeifert, no artigo “DIREITOS SOCIAIS DOS IDOSOS: ENTRE A VULNERABILIDADE E A (IN)EFICÁCIA DAS FERRAMENTAS ADMINISTRATIVAS”, apontam para a ineficácia das atuais ferramentas administrativas em garantir os direitos sociais das pessoas idosas, especialmente em contextos de vulnerabilidade. Enfatizam a urgência de novas políticas públicas

tem como escopo a análise da contribuição previdenciária inferior ao salário mínimo no contrato de trabalho intermitente e o conseqüente comprometimento da tutela previdenciária dos trabalhadores, com ênfase no contexto do estado do Maranhão.

Por fim, o estudo intitulado “A INCLUSÃO DOS TRABALHADORES MAIS VELHOS NO MERCADO FORMAL: A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS NA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O CASO DO GRUPO BOTICÁRIO”, de autoria de Carolina Silvestre, Fernanda Veiga de Magalhães e Liège Novaes Marques Nogueira, destaca a necessidade de inclusão de trabalhadores mais velhos no mercado formal como estratégia para enfrentar os desafios do envelhecimento populacional no Brasil. O artigo enfatiza a corresponsabilidade entre Estado, empresas e sociedade civil na promoção de políticas inclusivas e no combate ao etarismo, visando garantir a sustentabilidade previdenciária e a justiça social.

Os trabalhos reunidos nos três blocos temáticos refletem a diversidade e a profundidade das pesquisas desenvolvidas na área do Direito Previdenciário e da Seguridade Social, especialmente diante dos desafios impostos pelas transformações legislativas, sociais e tecnológicas contemporâneas.

As reflexões apresentadas evidenciam o comprometimento dos autores com a efetivação dos direitos fundamentais, a inclusão de grupos vulneráveis e o aperfeiçoamento institucional do sistema de proteção social no Brasil. Ao promover o diálogo entre diferentes perspectivas teóricas e experiências práticas, o conjunto de artigos aqui publicados contribui para o fortalecimento da pesquisa jurídica e para a construção de respostas críticas e qualificadas às demandas atuais da sociedade brasileira.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa (Universidade do Rio Grande)

Profa. Dra. Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi (Universidade Regional Integrada do Alto

**A PERIODICIDADE DA AVALIAÇÃO SOCIAL E PERÍCIA MÉDICA  
OFERTADAS PELO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL AOS  
RESIDENTES DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO AMAZONAS.**

**THE FREQUENCY OF THE SOCIAL ASSESSMENT AND MEDICAL EXPERTISE  
OFFERED BY THE NATIONAL SOCIAL SECURITY INSTITUTE TO RESIDENTS  
OF MUNICIPALITIES IN THE INTERIOR OF AMAZONAS**

**Lucas Nonato Cardoso  
Bernardo Silva de Seixas**

**Resumo**

O presente artigo visa discutir sobre os desafios que se impõem à efetivação dos direitos sociais dos munícipes (residentes) do interior do Estado do Amazonas ante a escassez de oferta regular de profissionais pertencentes ao quadro funcional do INSS para realizar perícia médica e avaliação social dos requerentes ao benefício de prestação continuada (BPC). Nesse sentido, o itinerário argumentativo percorrerá, no primeiro momento sobre as noções gerais do direito à seguridade social e sua interface com a dignidade humana. No segundo momento, serão abordadas as premissas legais que regulam a concessão do benefício de prestação continuada, considerando os critérios e regras aplicáveis. Em seguida, serão tecidos comentários a respeito da tese da reserva do possível como argumento oponível à provisão universal do mínimo existencial. Por fim, serão debatidas as dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia-médica do INSS, para fins de concessão de assistência social, à luz da efetivação dos direitos sociais dos residentes dos municípios do interior do Estado do Amazonas, considerando a periodicidade anual da oferta de tais serviços institucionais. Para tanto, será método de pesquisa utilizado foi o dedutivo e de revisão bibliográfica, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, pretende-se municiar a comunidade jurídico-acadêmica com elementos capazes de contribuir com o aprofundamento do estudo do tema proposto.

**Palavras-chave:** Direito social ao bpc, Periodicidade da oferta de avaliação social, Perícia médica, No interior do estado do amazonas, Tese reserva do possível

opposed to the universal provision of the existential minimum. Finally, the difficulties of access to social assessment and medical examination by the INSS for the purposes of granting social assistance will be discussed, in light of the implementation of the social rights of residents of municipalities in the interior of the State of Amazonas, considering the annual frequency of the provision of such institutional services. To this end, the research method used was deductive and bibliographical review, with bibliographical and documentary research techniques. In the end, the aim is to provide the legal-academic community with elements capable of contributing to the deepening of the study of the proposed theme

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social right to bpc, Regularity of the provision of social, Assessment and medical expertise, In the interior of the state of amazonas, Thesis of the reserve of the possible

## INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização no Brasil consolidou, no campo constitucional, um modelo de Estado alicerçado no respeito aos direitos fundamentais e valores democráticos, na forma estabelecida pela própria Carta Política de 1988. Como tal, a ordem jurídica e as ações políticas e sociais estão comprometidas aos ditames do bem-estar coletivo, especialmente aos comandos de cidadania e dignidade da pessoa humana.

As características geográficas e socio plurais do Brasil tornam desafiador processo de efetivação do rol de direitos e garantias inscritos no Constituição Federal, fato este não creditado apenas aos fatores econômicos e culturais que marcam a história da nação, mas, sobretudo, quanto ao exercício jurisdicional nos mais remotos municípios, com particularidades regionais marcadas pela escassez de recursos, dificuldade de acesso, ausência de equipamentos urbanos, cuja máquina pública somente funciona graças ao repasse de verbas federais, ante a incapacidade financeira de prover a própria manutenção.

Esse é o caso da maioria das cidades situadas no Amazonas, o que acaba repercutindo nos desafios adicionais enfrentados pela população do interior, região de notória complexidade, que, além das desigualdades regionais em relação ao Brasil, é marcada pela inegável e abissal discrepância frente a capital do Estado, sobretudo nas comunidades rurais que sofrem com o distanciamento geográfico, desigualdade socioeconômica, déficit social, defasagem tecnológica e com histórica ausência de políticas públicas efetivas para a superação destas dificuldades.

Contudo, é preciso elucidar que o ponto de discussão que norteia a presente pesquisa não se atém somente a trazer as dificuldades enfrentadas para proporcionar serviços jurídicos para os pobres, senão efetivar o acesso a tais instrumentos por parte dos pobres com vulnerabilidade social adicional: distância entre a moradia e os centros de fluxos do sistema judiciário.

Ademais, o Estado possui dimensões continentais e logística precária, desafiada pelo ciclo de cheias e vazantes que agrava a fragilidade socioeconômica da região, inviabilizando a elevação de receitas municipais e intensificando a histórica estagnação financeira.

No campo da efetivação do acesso à justiça, especialmente no microssistema jurídico da seguridade social, destaca-se a ausência ou a dificuldade na disponibilização regular de profissional credenciado a realizar avaliação social e perícia-médica nos

postulantes ao benefício de prestação continuada, concedidos aos idosos a partir de 65 (sessenta) anos e às pessoas com deficiência.

Por consequência, tal situação gera toda sorte de iniquidades para aqueles que entendem fazer jus a esta categoria de direitos, que se veem obrigados, muitas vezes, a se deslocar para capital, despendendo os custos com os poucos recursos próprios, para buscar a oportunidade de realizar perícia médica e a avaliação social exigidas para a formação do conjunto probatório necessário ao pleito.

Embora seja louvável a iniciativa de atender às demandas do interior do Estado, na árdua tarefa de equacionar os problemas de limitação de recursos financeiros e distanciamento geográfico, é preciso, pois, ponderar sobre algumas implicações que decorrem desse cenário, tais como o tempo de espera (anual) para cumprir a submissão dos procedimentos administrativos de avaliação social e perícia médica.

## **2 OS DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL E A DIGNIDADE HUMANA**

A centralidade dos direitos fundamentais ainda revela a face do Estado de bem-estar social inaugurado pelo texto constitucional, que se relaciona intimamente com a afirmação dos direitos sociais, e demarca com o compromisso estatal com a função social, posicionando o direito como instrumento de coesão e desenvolvimento das potencialidades humanas. De acordo com Piovesan (2016, p. 96):

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora.

De acordo com o § 2º do art. 5º da CF/88, os direitos e garantias no referido artigo não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais que o Brasil seja parte. Disso deflui o caráter aberto da carta constitucional de direitos. Segundo Moraes e Nascimento (2010, p. 28):

A importância dessa concepção repousa no fato de que as Constituições não conseguem acompanhar as mudanças econômicas, políticas, tecnológicas sociais porque tem passado a sociedade. Assim, essa abertura possibilita – sem dificuldades e a insegurança, que gerariam alterações constantes em seu texto,

através de processo legislativo complexo – a sua própria adequação à realidade social de forma natural e sem traumas.

Sem a pretensão de esgotar a questão, os direitos fundamentais são classificados de diversas formas, sob variados critérios. Alguns utilizam a rubrica de “gerações”, outros aderem à expressão “dimensão. Embora o aprofundamento deste tema escape dos objetivos deste trabalho, assinala-se que o rol de direitos estabelecidos na CF/88, espelha um contexto histórico específico de épocas distintas. Como observa Senra (2021, p. 129):

As gerações, como cediço, não representam o reconhecimento estanque de direitos fundamentais diversos em determinado momento histórico, pelo contrário, as categorias de direitos associam-se no processo evolutivo de democratização nos sucessivos momentos vivenciados pela sociedade e, à luz do princípio da máxima efetividade, ampliam seu espectro, dando-lhes a devida extensão sufragada pelo Estado Democrático de Direito.

Por óbvio, que para além da positivação destes direitos, é preciso garanti-los. E é sob essa premissa onde surge o problema da eficácia dos direitos sociais na sua acepção prestacional, à luz do acesso à justiça, em sua dimensão social, que, no caso em exame, incide sobre acesso a serviços e expedientes institucionais para a implementação da seguridade e assistência social a pessoas vulnerabilizadas pelo distanciamento dos centros político-econômicos. Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 8):

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 que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Mais adiante afirmam os autores que: “A preocupação fundamental é, cada vez mais, com a “justiça social”, isto é, com a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos das pessoas comuns.”

No âmbito do constitucionalismo contemporâneo, há quem defenda a inarredável sinergia entre democracia e fruição de direitos fundamentais, conforme os ensinamentos de Sarmiento (2008, p. 503):

Sem embargo, pode-se afirmar que hoje existe um razoável consenso no sentido de que a democracia verdadeira exige mais do que eleições livres, com sufrágio universal e possibilidade de alternância no poder<sup>21</sup>. É difundida a crença de que a democracia pressupõe também a fruição de direitos básicos por todos os cidadãos, de molde a permitir que cada um forme livremente as

suas opiniões e participe dos diálogos políticos travados na esfera pública. Nesta lista de direitos a serem assegurados para a viabilização da democracia não devem figurar apenas os direitos individuais clássicos, como liberdade de expressão e direito de associação, mas também direitos às condições materiais básicas de vida, que possibilitem o efetivo exercício da cidadania. A ausência destas condições, bem como a presença de um nível intolerável de desigualdade social, comprometem a condição de agentes morais independentes dos cidadãos, e ainda prejudicam a possibilidade de que se vejam como parceiros livres e iguais na empreitada comum de construção da vontade política da sociedade.

Os direitos sociais, por qualificar-se como direito fundamental à coletividade, ao se sujeita, em seu processo de concretização, a juízos meramente discricionários da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo político estatal.

No interesse desta pesquisa, impõe-se trazer ao debate a realidade amazônica, sobre a qual Menezes e Maia (2024, p. 159) analisam:

(...) o Estado possui graves problemas sociais, dos quais, dois são emblemáticos: (i) municípios com IDH igual a 0,450, a exemplo do Município de Atalaia do Norte, similar a índices ostentados por países da África subsaariana; e (ii) a cidade de Manaus possui apenas 26% de cobertura de esgotamento sanitário.

Ao lado dos problemas sociais, existem limitações estruturais que precisam ser consideradas, quando da elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas ao acesso à justiça. Refere-se, nesse ponto, às dificuldades logísticas de integração entre os municípios do interior do estado do Amazonas.

(...)

Além disso, os municípios do estado abrigam, em seus territórios, diversas comunidades ribeirinhas e um número significativo de etnias indígenas, que possuem demandas culturais e jurídicas específicas e que padecem da presença física e permanente do Poder Público, em suas diversas manifestações.

A título de exemplo, no campo dos direitos sociais, é possível afirmar que as adversidades da região repercutem e determinam, inclusive, o perfil socioeconômico da população ribeirinha, que desafiados ao acesso à educação de qualidade, não conseguem desfrutar de uma sadia qualidade de vida. Nessa linha de raciocínio, afirmam os pesquisadores Guimarães e outros (2020, p. 4):

A baixa escolaridade dos ribeirinhos pode implicar diretamente no modo pelo qual sua saúde é gerida. Além disso, retrata a necessidade de ações específicas que considerem a realidade local e o contexto educacional.

Historicamente, populações rurais em todo mundo são destituídas de condições favoráveis à melhoria da qualidade de vida, o que inclui o acesso a educação, saúde, água potável e saneamento. O Relatório de Metas de Desenvolvimento do Milênio de 2015 apontou que, nas populações rurais de países em desenvolvimento, as crianças têm quatro vezes mais chances de não frequentarem escolas, e as taxas de mortalidade são, quase duas vezes, mais elevadas em relação às crianças de famílias com condições econômicas

favoráveis. Além disso, nessas áreas, apenas 56,0% dos nascimentos são acompanhados por profissionais de saúde especializados, enquanto o percentual é de 87,0% nas áreas urbanas. Outro aspecto preponderante é o acesso a fontes de água potável (quatro vezes menor) e acesso a saneamento (três vezes menor) na zona rural em comparação à zona urbana.

Segundo Elenise Scherer (2004, p. 14), as comunidades ribeirinhas amazônicas sofrem com limitações desproporcionais em relação aos demais sujeitos sociais:

As disparidades regionais são notórias, confirmadas pelo abandono e pela segregação à qual muitas dessas comunidades se encontram submetidas, sobretudo em microrregiões do Amazonas onde o índice do IDH é baixíssimo. As políticas sociais criadas para responder às demandas dos ribeirinhos são, ao nosso ver, excludentes e discriminatórias e as exigências burocráticas são inúmeras e completamente dissociadas de suas vidas, paisagens e espacialidades. Mas não se pode desconhecer que elas dão visibilidade e reconhecimento cívico de existência aos ribeirinhos ao inseri-los nos marcos da institucionalidade estatal.

Nesse contexto, cabe destacar a importância, para a região, do direito à assistência social, um dos pilares da seguridade social e importante ferramenta para o enfrentamento da pobreza. Nas palavras de Almeida (2022, p. 35), a positivação deste direito foi importante na definição dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, afastando, de vez, a ideia de que a assistência social poderia ser oferecida sem critério e apenas respaldada na benevolência do gestor, com o permanente risco de ser descontinuada a qualquer momento e oferecida seletivamente a um público que interessasse politicamente ao administrador do momento.

No caminho da afirmação deste direito social, sobreleva a preocupação com os problemas associados à escassez da disponibilidade de avaliação social ou técnica ofertados pela Autarquia Previdenciária, conforme será abordado mais adiante.

### **3 CRITÉRIOS LEGAIS PARA A OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

A Constituição Federal instituiu um sistema protetivo, até então inexistente na ordem jurídica pátria, capaz de atender os anseios da coletividade na esfera social. Decerto que a inserção desse componente no texto constitucional na esteira da influência do postulado do Bem-Estar Social.

Trata-se do sistema de seguridade social, definida como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194, CF/88).

Nas lições de Silva (2007, p. 308), constitui um instrumento mais eficiente da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população, devendo repousar nos princípios da universalidade subjetiva, universalidade objetiva, igualdade protetora, unidade de gestão e solidariedade financeira. Conforme o autor (2007, p. 310), a Previdência Social compreende um conjunto de direitos relativos à seguridade social, cujos benefícios se destinam a cobrir eventos de doença, invalidez, morte, velhice e reclusão, apenas do seu segurado e seus dependentes. A base da cobertura assenta no fator contribuição e em favor do contribuinte e dos seus dependentes.

Para Ibrahim (2015, p. 5), a seguridade social pode ser compreendida como:

a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciado a manutenção de um padrão mínimo de vida digna

A Constituição Federal reservou à seguridade social o Título “Da Ordem Social”, a qual é formada pelo tripé: saúde, previdência e assistência social. A regulamentação geral é objeto da Lei 8.212 de 1991, que trata da organização da seguridade social e instituiu o seu plano de custeio. No mesmo ano, foi editada a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social. E quanto ao último segmento, recorde-se da Lei 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Considerando que a presente pesquisa foca em dois institutos pertencentes aos segmentos previdenciário e assistencial, será dado especial enfoque a compreensão de ambos.

Consoante a interpretação do art. 203 da Constituição Federal, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, ou seja, àquelas pessoas que não possuem condições de manutenção própria. Assim como a saúde, “independe de contribuição direta do beneficiário, e tem como requisito a necessidade do assistido” (Ibrahim, 2015, p. 12).

Para o Sergio Pinto Martins (2003, p. 56), a assistência social compreende:

um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos

benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações. Não só complementa os serviços da Previdência Social, como a amplia, em razão da natureza da clientela e das necessidades providas.

A Lei 8.742/93, também conhecida como LOAS, define, em seu art. 1º, a assistência social como o “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

De acordo com o art. 2º da aludida lei, o segmento assistencial da seguridade objetiva a proteção social, para a garantia da vida, redução de danos e a prevenção da incidência de riscos, especialmente da família, maternidade, infância, adolescência, velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provido por sua família.

Daí afirmar que a assistência social objetiva preencher as lacunas deixadas pela previdência social, uma vez que esta não é extensível a todo e qualquer cidadão, mas somente aos que contribuem para o sistema e seus dependentes (Ibrahim, 2015, p. 13).

O benefício mensal de natureza pecuniário somente será pago ao necessitado que, nos termos da lei, é o idoso maior de 65 de anos ou o deficiente, incapazes de provar a própria manutenção cuja renda per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quatro) do salário-mínimo (art. 203, V, da CF/88 c/c art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93).

Sobre tema, impõe-se destacar que o conceito de necessitado foi objeto de discussão jurisprudência, tendo sido declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn nº 1.232-DF), cuja ementa segue transcrita:

Ementa: Constitucional. Impugna dispositivo de lei federal que estabelece o critério para receber o benefício do inciso v do art. 203, da CF. Inexiste a restrição alegada em face ao próprio dispositivo constitucional que reporta à lei para fixar os critérios de garantia do benefício de salário mínimo à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso. Esta lei traz hipótese objetiva de prestação assistencial do estado. Ação julgada improcedente

Ainda, importante decisão foi proferida pela Corte Cidadã, sob a relatoria do *ex* Ministro, Félix Fischer, no sentido de que:

(...) o limite de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo não é absoluto, pois deve ser considerado um limite mínimo, um quantum objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, o que não impede que o julgador faça uso de outros fatores e tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade do autor (AGRESP 52864/SP).

Em 2021, foi editada a Lei 14.176, de 22 de junho de 2021, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social. Por conseguinte, foi acrescentado o §11-A do art. 20 da Lei 8.742/93, que ampliou o limite de renda mensal familiar per capita para até  $\frac{1}{2}$  (meio) salário-mínimo.

Sob os postulados do pós-positivismo, que conferiu eficácia normativa aos princípios jurídicos constitucionais, bem como influenciou a consolidação do Estado do Direito comprometido na busca de justiça social, é seguro afirmar que a concessão do benefício assistencial funda-se na busca de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual visa amparar o mínimo existencial do indivíduo, mediante a provisão de condições materiais necessárias à manutenção de sua subsistência de forma digna.

Nos termos do art. 20 da Lei, denomina-se “benefício de prestação continuada” “a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provido por sua família.”

Considerando o disposto na Lei 13.146/2015, para efeito de concessão do aludido benefício, a pessoa com deficiência é “aquela que tem impedimento de longo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (art. 20, § 2º, Lei 8.742/93).

Interessa notar que a percepção do benefício está condicionada à prova da condição de necessitado, se idoso, e de necessitado e deficiente para os demais interessados. A teor do que dispõe o §6º do aludido dispositivo, a concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau e do grau de impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial do Requerente, composta por avaliação médica e avaliação social realizados por médicos e peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Para tanto, a Autarquia Previdenciária poderá celebrar parcerias para realização de investigação social, desde que sob supervisão do serviço social do órgão (art. 20, § 6º-A, da Lei 8.742/93).

De acordo com o § 7º do mesmo dispositivo, segundo o qual, “Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura”.

O Decreto n. 6.214/2007, que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso, estabelece, em seu art. 16, § 2º, que a avaliação social realizada sobre o PCD “considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais”, e a avaliação médica, por sua vez, levará em conta “as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades”.

Nesse ponto, cabe destacar, que nos termos do § 5º do referido dispositivo, a avaliação (médica) objetiva: I- comprovar a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; e II – aferir o grau de restrição para a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade, decorrente da interação dos impedimentos a que se refere o inciso I com barreiras diversas.

Consoante dispõe o § 4º do art. 16 do ato regulamentador, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e ao INSS garantir as condições necessárias para a realização de ambas as funções institucionais necessárias ao Benefício de Prestação Continuada.

A leitura dos dispositivos regulamentadores converge para o entendimento de que o benefício de prestação continuada trata de uma assistência social prestada pelo Estado, para garantir o mínimo existencial daquele que a lei reputa como necessitado. Por óbvio, e considerado o custeio da atividade é provido por recursos públicos, há de se observar critérios e regras para obtenção do referido benefício. O crivo da Instituição gestora (INSS) perpassa pela sindicabilidade de diversas condições (socioeconômicas ou físico-psíquicas) apresentadas pelo requerente, a depender do enquadramento legal previsto (idoso ou PCD).

Aqui, cabe pontuar, a importância do segmento assistencial da seguridade social para a parcela da população de baixa renda no Brasil, neles incluídos os idosos e com deficiência, reputados ainda como vulneráveis nos termos da lei. Segundo o Portal da Agência do Governo Federal (2024), são mais de 6.02 milhões de beneficiários

atualmente atendidos pelo BPC. Logo, não é demais afirmar o interesse público sobre a regularidade da prestação desse serviço, eis que essencial para assegurar o mínimo existencial de muitos brasileiros em condições precárias de vida.

#### **4 A TESE DA RESERVA DO POSSÍVEL *VERSUS* MÍNIMO EXISTENCIAL**

É cediço que são escassos os recursos públicos disponíveis destinados à efetivação dos direitos sociais, que envolve elevados custos. É indiscutível que, à semelhança dos direitos individuais e políticos, a garantia dos direitos sociais conta com plena exigibilidade judicial. Nesse cenário de limitação financeira, torna-se desafiador, se não impossível, realizar todos os direitos (políticos, sociais, etc) em seu grau máximo. No mesmo sentido, assinala Sarmiento (2010, p. 4):

A escassez obriga o Estado em muitos casos a confrontar-se com verdadeiras “escolhas trágicas”, pois, diante da limitação de recursos, vê-se forçado a eleger prioridades dentre várias demandas igualmente legítimas. Melhorar a merenda escolar ou ampliar o número de leitos na rede pública? Estender o saneamento básico para comunidades carentes ou adquirir medicamentos de última geração para o tratamento de alguma doença rara? Aumentar o valor do salário mínimo ou expandir o programa de habitação popular? Infelizmente, no mundo real nem sempre é possível ter tudo ao mesmo tempo.

Em sua defesa, o Estado invoca o princípio da reserva do possível para eleger prioridades no provisionamento de serviços, ações e programas governamentais a despeito do imperativo constitucional que alude a obrigatoriedade da tutela dos direitos fundamentais. Alega que a tese se presta como impeditivo para a reinvidicação de tais direitos em sede judicial, sob pena de afronta à separação dos poderes, destacando que não cabe ao Judiciário exercer o controle sobre as políticas públicas<sup>1</sup>.

Contudo, observou-se que recorrentemente a tese da reserva do possível vem sendo genericamente arguida para justificar a obstaculização da sindicabilidade de tais direitos, pela via judicial, e a omissão estatal no cumprimento do dever constitucional de garantir direitos de natureza fundamental. No mesmo sentido, leciona Sarlet (2012, p. 363) ao afirmar que tem sido falaciosa “a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo da intervenção judicial

---

<sup>1</sup> Tal argumento chegou a ser encampado pelo Poder Judiciário nos autos do Recurso em Mandado de Segurança N° 6.564/RS (95.0068782-8).

e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação de direitos fundamentais, especialmente de cunho social.”

Atualmente, este panorama se inverteu com a mudança de entendimento acerca da natureza dos direitos sociais (prestacionais), identificando-o como direito subjetivo, em dimensão coletiva, provida de eficácia plena, não ficando, pois, condicionada à conformação legislativa para exigir seu cumprimento.

Nesta quadra, invoca-se o princípio do mínimo existencial, que embora seja difícil precisar seus contornos conceituais, o seu conteúdo se faz presente no balizamento das decisões judiciais brasileiras. Sobre o referido princípio, tomemos as lições de Sarlet e Figueiredo (2007, p. 184-185):

Neste contexto, há que enfatizar que o mínimo existencial – compreendido como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida saudável (e a vinculação com o direito à saúde, tomado aqui em seu sentido mais amplo é proposital e será retomada no último segmento!) tem sido identificado – por alguns – como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, núcleo este blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado e da sociedade. Considerando a relevância deste ponto para uma série de questões nucleares da teoria e prática dos direitos fundamentais, mas especialmente no tocante à relação entre o mínimo existencial e os direitos fundamentais de um modo geral, é preciso recordar, que não se endossa a tese de acordo com a qual o conteúdo em dignidade da pessoa humana equivale necessariamente ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

De forma complementar, robustece o argumento articulado a sentido e o alcance dado ao princípio da proporcionalidade, em sua dupla dimensão, que converge para a instrumentalização do princípio da proibição do excesso e a vedação à proteção insuficiente ou deficiente, alçado à condição de princípio jurídico. Para Senra (2021, p. 136):

O princípio da proibição da proteção insuficiente, nesse contexto, está intrinsecamente ligado ao conceito de mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana, como resultante do dever do Estado de garantir condições materiais indispensáveis para uma vida digna a todos os cidadãos.

Ainda, pondere-se que a consideração da reserva do possível em detrimento do mínimo existencial, como argumento válido a afastar a responsabilidade do Estado em atender os direitos sociais, conduziria a uma subversão da ordem jurídica, porque o convolaria como regra e retiraria a força normativo-constitucional do princípio da

dignidade humana. Ao comentar sobre o papel do Poder Judiciário sobre o tema, Sarmento afirma que:

(...) o mínimo existencial desempenha um papel importante como critério para adjudicação judicial de direitos sociais. Como antes ressaltado, numa ordem jurídica centrada na dignidade da pessoa humana não se pode conceber a realização de despesa pelo Estado como um campo livre para as decisões do legislador orçamentário e do administrador. Pelo contrário, há prioridades que a eles se impõem por força de princípios constitucionais revestidos de elevado teor moral, dentre as quais sobressai a de realizar os gastos necessários para o atendimento das necessidades materiais mais básicas dos necessitados. Assim, me parece que o Poder Judiciário está plenamente legitimado para fiscalizar o cumprimento destas prioridades pelos demais poderes estatais.

Sem embargo, discordo daqueles que afirmam que o direito ao mínimo existencial é absoluto, não se sujeitando à reserva do possível<sup>86</sup>. Infelizmente, em sociedades pobres, nem sempre é possível assegurar de maneira imediata e igualitária as condições materiais básicas para a vida digna de todas as pessoas.

Nesta perspectiva, rememora-se o posicionamento sufragado nos autos da Suspensão de Tutela Antecipada nº 241-7, RJ, julgados em 10.10.2008, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no sentido de que cabe ao Estado criar pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivos dos direitos sociais, cujo descumprimento autoriza a intervenção de Poder Judiciário, de modo a evitar que a omissão do Estado incida em proteção insuficiente e, assim, resulte em violação de direitos fundamentais, que, na espécie, refere-se ao direito à educação. Ainda sobre o tema, colaciona-se as seguintes lições de Sarlet (2012, p. 365):

Neste contexto, também assume relevo o já referido princípio da proporcionalidade, que deverá presidir a atuação dos órgãos estatais (e dos particulares, se e quando for o caso, como ocorre especialmente nas hipóteses de prestação de serviços por delegação) e que incide na sua dupla dimensão como proibição de excesso e de insuficiência, além de, nesta dupla acepção, atuar sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público, inclusive dos órgãos jurisdicionais, igualmente vinculados pelo dever de proteção e efetivação dos direitos fundamentais. Isto significa, em apertadíssima síntese, que os responsáveis pela proteção e implementação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente no caso dos direitos sociais, onde a insuficiência ou inoperância (em virtude da omissão plena ou parcial do legislador e administrador) causa impacto mais direto e expressivo, deverão observar os critérios parciais da adequação (aptidão do meio no que diz respeito com a consecução da finalidade almejada), necessidade (menor sacrifício do direito restringido) e da proporcionalidade em sentido estrito (avaliação da adequação do custo benefício – para alguns, da razoabilidade – no que diz respeito com a relação entre os meios e os fins) respeitando sempre o núcleo essencial do(s) direito(s) restringido(s), mas também não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer a proteção de outro(s) – no sentido de ficar aquém de um patamar mínimo eficiente de realização e de garantia do direito.

Desse modo, resta evidenciada a intrínseca relação entre a aplicabilidade do princípio da proibição da proteção insuficiente com o conceito de mínimo existencial, este, por sua vez, inserido na ideia de dignidade humana, que converge para obrigação do Estado em cumprir os valores constitucionais ligados aos direitos fundamentais.

Atendo-se aos objetivos aqui propostos, é preciso demarcar que o direito à assistência social precisa ser diuturnamente reafirmado. E, partindo-se do pressuposto do mínimo existencial, o segmento assistencial da seguridade social afigura-se como essencial ao exercício da cidadania, na medida em que proporciona o acesso a serviços que permitirão às pessoas hipossuficientes meios para superarem as barreiras que impedem de uma plena participação na sociedade (Almeida, 2022, p. 35).

É importante elucidar, que este trabalho não pretende discutir, em sede judicial, a garantia de acesso aos expedientes institucionais da seguridade social de modo menos precário ou escasso, para a implementação de direitos em favor da população residente do interior do Amazonas, mas sim, sob os postulados jurídicos assentados na reserva do possível, mínimo existencial e proporcionalidade, contribuir com o debate acerca da realização dos direitos sociais mediante a oferta de serviços previdenciários de um grupo historicamente vulnerável.

## **5 AS DIFICULDADES DE ACESSO À AVALIAÇÃO SOCIAL E À PERÍCIA MÉDICA À LUZ DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Com o propósito de debater o título deste tópico, foram levantadas informações institucionais da Autarquia Previdenciária, especificamente sobre o cronograma de viagens de 2024 do PREVBarco no Amazonas, para fins de corroborar a tese de que a regularidade da oferta de serviços previdenciários não é compatível com a efetivação dos direitos sociais.

Inicialmente, cabe traz ao estudo que o denominado PREVbarco, de acordo com sítio eletrônico oficial do INSS (2024), são unidades flutuantes da Previdência Social que levam serviços previdenciários para as comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas e chegam a regiões onde não existem (ainda) agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O órgão esclarece que “a estrutura dos A estrutura dos barcos permite atendimento similar a uma Agência da Previdência Social, inclusive com o serviço de

avaliação social e perícia médica”, e que “diariamente são atendidas até 100 pessoas na unidade flutuante, que conta com servidores técnicos, analistas e pessoal de apoio”.

A título de ilustração, colaciona-se a seguir o cronograma do 1º semestre/2024 do Prevbarco Manaus I:

**“CRONOGRAMA DE 2024”**

**PREVBARCO MANAUS I**

Município	Data
Boca do Acre/AM	11/03 a 22/03
Pauini/AM	25/03 a 05/04
Lábrea/AM	08/04 a 26/04
Canutama/AM	29/04 a 10/05
Tapauá/AM	13/05 a 24/05
Beruri/AM	27/05 a 07/06
Codajás/AM	10/06 a 21/06
Anori/AM	24/06 a 05/07

Deduz-se que a programação institucional, considerando número de dias distintos em função da municipalidade, é realizada com base em alguns fatores, sendo preponderante o contingente populacional de cada área atendida.

Verifica-se, ainda que a oferta dos serviços previdenciários é anual, o que conduz à necessária reflexão sobre adequação quantitativa da prestação destes às necessidades das populações atendidas. Decerto, que seria inviável manter uma agência do INSS em cada um dos municípios abrangidos pelo atendimento itinerante. E nem seria necessário invocar a tese da reserva do possível para justificá-lo, uma vez que a densidade demográfica do interior do Amazonas seria o bastante para tal.

Sob o postulado de economicidade que norteia a Administração Pública, houve por bem a adoção de uma alternativa menos onerosa aos cofres públicos, como ocorre com o PREVBarco. O princípio em questão impõe às instituições estatais que observe a relação entre o custo e benefício da execução da atividade pública.

No entanto, embora seja salutar o esforço em garantir a cobertura dos serviços previdenciários, garantindo, assim, o cumprimento do dever de universalidade da cobertura de atendimentos que rege a Seguridade Social, é preciso ponderar em que medida a forma adotada pela Autarquia concretiza o acesso dos residentes dos municípios aos direitos sociais em nível razoável – em média, 10 (dez) dias ao ano.

Não se está a questionar aqui se a equipe de servidores consegue ou não atender a totalidade da demanda repesada pelos serviços previdenciários ofertados durante o período de estada na municipalidade.

Na realidade, a reflexão centraliza-se sobre o custo social que representa a periodicidade com que tais serviços são disponibilizados. A demora na realização de perícia médica e a avaliação social pode retardar a implementação do benefício de prestação continuada em meses. Afinal, o pagamento de retroativo somente é devido a partir do reconhecimento do pedido, previamente formalizado.

Logo, os idosos e pessoas com deficiência que não dispõem de condições financeiras para deslocarem-se até a capital amazonense, objetivando abreviar o tempo de espera para formação do probatório necessário à percepção do BPC, são os mais afetados pela exígua oferta de serviços previdenciários.

Nesse sentido, é preciso, pois, considerar a necessidade de realização de estudo técnico para reavaliar a execução do PREVbarco, de modo que se possa garantir o atendimento às necessidades das comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas do interior do Amazonas, sob pena de esvaziamento da concretização dos objetivos e princípios que regem a Lei 8.742/1993, mormente o previsto no inciso IV que prevê a “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O texto traz a lume a relevância da afirmação e prestação eficiente dos direitos sociais, num cenário em que se exige, cada vez mais, que os atores públicos envidem esforços no sentido de implementar mecanismos e processos de efetivação de direito como imperativo do dever legal de garantia de justiça a todos os cidadãos.

No entanto, os crescentes casos de malversação e desperdícios com o dinheiro público, e a perenidade da escassez do provisionamento do erário, têm despertado a atenção da sociedade voltada à atuação de instituições competentes no controle de gestão financeiro-orçamentária. Soma-se a isso, as recentes mudanças nas relações sociojurídicas com o advento da onipresença da comunicação digital, via redes sociais, que possibilitou um cidadão mais informado e atento às questões de interesse da

coletividade, reclama cada vez mais por melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados.

A centralidade na questão social observada no Estado do Amazonas expõe um problema invisibilizado que ocorre uma parcela de brasileiros que enfrentam dificuldades adicionais para a efetivação de direitos básicos e essenciais à dignidade humana.

Isso porque, há de se considerar peculiares e complexas condições de municípios do interior, sobretudo os mais distantes dos centros urbanos, que historicamente enfrentam adversidades peculiares e adicionais em relação ao cidadão da capital, a exemplo da distância geográfica que lhe diminui o acesso a insumos essenciais para garantir-lhe uma vida digna, tais como: comida (industrializados), remédios e serviços básicos.

Não por acaso, verifica-se uma crescente demanda por benefícios assistenciais em virtude do envelhecimento populacional e da ampliação do rol de doenças incapacitantes para o trabalho que conferem o direito à percepção do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sobretudo com a inclusão do Transtorno de Espectro Autista<sup>2</sup>, desde que comprovada baixa renda familiar.

Conforme assinalado, os benefícios assistenciais de que trata a Lei 8.742/1993 depende de laudo conclusivo emitido em perícia-médica e avaliação social, subscritos por profissionais credenciados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, de modo a comprovar as condições exigidas para a fruição destes direitos.

O INSS realiza a prestação dos serviços previdenciários nos municípios do interior do Estado mediante a utilização de unidades fluviais, denominada PREVbarco. A oferta de avaliação social e perícia médica ocorrem, em média, por 10 (dez) dias ao ano em cada ente, o que desborda na insuficiência quantitativa da efetivação dos direitos sociais.

Embora a tese da reserva do possível possa eventualmente ser invocada para justificar o modelo institucional adotado pelo INSS, para cumprir os ditames constitucionais e legais da assistência social, não tem o condão de afastar a obrigatoriedade do Estado em prover, de modo universal, a realização dos direitos sociais, sob pena de se convolar, em regra, a dispensa do dever de garantir o mínimo existencial, esvaziando o sentido e a força normativa do princípio fundante do Estado de Direito - dignidade humana.

---

<sup>2</sup> Segundo reportagem datada de 01/08/2024, publicada no Portal Valor Econômico, a liberação do benefício de prestação continuada para autistas triplicou em dois anos no país. “A liberação passou de 19 mil, em 2022, para 56 mil, em 2024”.

Com isso, objetivou-se desvelar as nuances da realidade concreta dos amazonenses que mais dependem do acesso ao BPC e, por conseguinte, dos serviços previdenciários para a formação do probatório necessários à prova da condição de pessoa necessitada e com deficiência.

Nesse sentido, é preciso, pois, melhor compreender a atuação estatal nesse caso, para fomentar o debate acerca do fortalecimento de mecanismos vocacionados à otimização e a eficiência alocativa de ferramentas públicas, que antes devem ser analisadas à luz da efetivação e aprimoramento de concretização de justiça social, por meio da realização de direitos fundamentais à assistência social.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. **O sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um diálogo necessário**. In Dossiê Temático: A implementação do SUAS e o MPRJ. [versão digital] / Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado, Meimei Alessandra de Oliveira (org.). – Rio de Janeiro, RJ: CAO Cidadania/MPRJ, IERBB/MPRJ, 2022. 165 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 9 jan. 2024.

BRASIL. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em 13 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n° 1.232-DF**. Ementa: CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Relator: Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/06/2001)

BRASIL. **Decreto n. 6.214 de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n o 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n° 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n° 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm). Acesso em 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 14.176, de 22 de junho de 2021**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar **per capita** para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm#art1). Acesso em 10 dez. 2024.

BRASIL. Agência do Governo Federal. **Governo atualiza regras para garantir pagamentos do BPC para quem mais precisar**. Disponível em: <https://agen.ciagov.ebc.com.br/noticias/202407/portarias-do-mds-inss-e-ministerio-da-previdencia-social-atualizam-regras-operacionais-do-bpc>. Acesso em 14 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1ª Ed. Brasília: MPS, 2009. 232p.

CAPPELLETTI, Mauro. BRYANT Garth. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GUIMARÃES, Ananias Fagundes; BARBOSA, Victor Linec; SILVA, Mariana Paula; PORTUGAL, Jéssica Alves; REIS, Marcelo Henrique da Silva e GAMA, Abel Santiago Muri. Acesso a serviços de saúde por ribeirinhos de um município no interior do estado do Amazonas, Brasil. **Revista Pan Amazônica Saúde**, vol. 22, Ananindeua, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **PREVbarco no Amazonas confirma o cronograma de viagens de 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/prevbarco-confirma-o-cronograma-de-viagens-de-2024>. Acesso em 20 mar. 2024.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MENEZES, Rafael da Silva; MAIA, Maurilio Casas. Descontos bancários indevidos e dano moral *in re ipsa*: um estudo sobre o acesso à justiça na Amazônia a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em diálogo com os casos repetitivos do Tribunal de Justiça do Amazonas. **Revista dos Tribunais**, vol. 1062, ano 113, p. 151-188. São Paulo: Ed. RT, abril 2024.

MORAIS, José Luis Bolzan de; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **Constitucionalismo e Cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. In: **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 1, n. 1, p. 171-213.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCHERER, Elenise. **Mosaico Terra-Água: A vulnerabilidade social ribeirinha na Amazonia – Brasil**. Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciência Sociais. A questão social no novo milênio. Coimbra, set. 2024. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/EliseScherer.pdf>. Acesso em 18 nov. 2024.

SENRA, Carolina Maria Gurgel. **Princípio da proibição da insuficiência: o dever do Estado de proteção mínima aos direitos sociais fundamentais**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 81, jul./set. 2021, p. 127-153.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª edição, revista, atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.