

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGdir

LUCAS NONATO CARDOSO

**AS DIFICULDADES DE ACESSO À AVALIAÇÃO SOCIAL E PERÍCIA-
MÉDICA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ENFRENTADAS PELOS
RESIDENTES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA DO ESTADO
DO AMAZONAS E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

MANAUS/AM

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGdir

LUCAS NONATO CARDOSO

**AS DIFICULDADES DE ACESSO À AVALIAÇÃO SOCIAL E PERÍCIA-
MÉDICA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ENFRENTADAS PELOS
RESIDENTES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA DO ESTADO
DO AMAZONAS E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGdir da Universidade Federal do Amazonas. Área de concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia. Linha de Pesquisa 2: Mecanismos e processos de efetivação de direitos.

Prof. Orientador: Bernardo Silva de Seixas

MANAUS/AM

2026

Ficha Catalográfica

Elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

-
- C268d Cardoso, Lucas Nonato
 As dificuldades de Acesso a Avaliação Social e Perícia-Médica do
 Sistema Previdenciário Enfrentadas pelos Residentes do Município de São
 Paulo de Olivença do Estado do Amazonas e a Efetivação dos Direitos
 Sociais. / Lucas Nonato Cardoso. - 2026.
 113 f. ; 31 cm.
- Orientador(a): Bernardo Silva de Seixas.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Programa
 de Pós-Graduação em Direito, Manaus, 2026.
1. Direitos sociais. 2. Previdência social. 3. Vulnerabilidade estrutural. 4.
 Mínimo existencial. 5. Proteção suficiente. I. Seixas, Bernardo Silva de. II.
 Universidade Federal do Amazonas. Programa de Pós-Graduação em
 Direito. III. Título
-

LUCAS NONATO CARDOSO

AS DIFICULDADES DE ACESSO À AVALIAÇÃO SOCIAL E PERÍCIA-MÉDICA
DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ENFRENTADAS PELOS RESIDENTES DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA DO ESTADO DO AMAZONAS E A
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGdir da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia.

Aprovada em: 13/08/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Bernardo Silva de Seixas
Presidente
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira
Membro Titular
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho
Membro Titular
Universidade Federal do Amazonas

Profa. Dra. Claudia de Moraes Martins Pereira
Membro Externo
Universidade do Estado do Amazonas

AGRADECIMENTO

A conclusão deste mestrado representa não apenas uma conquista acadêmica, mas a superação de desafios que só foi possível graças ao apoio de pessoas fundamentais em minha trajetória.

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ser meu sustento diário e por me conceder força para vencer cada etapa desta caminhada. À minha esposa, Miriam, meu porto seguro, obrigado pela paciência nos dias de ausência, pelo incentivo nas noites de estudo e por acreditar em mim quando nem eu mesmo acreditava. Sem seu amor e companheirismo, este título não seria possível.

À minha filha, Sara, por ser a luz que me faz querer ser melhor todos os dias. Que este esforço sirva de exemplo de que vale a pena lutar pelos seus sonhos.

Aos meus pais, Djalma e Marta, meus primeiros mestres. Obrigado pelos valores, pela educação e por todo sacrifício feito para que eu chegasse até aqui. Esta conquista é fruto do suor e do amor de vocês.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Bernardo Silva de Seixas, pela confiança depositada, pela orientação segura e pela generosidade em compartilhar seu conhecimento. Sua paciência e forma assertiva de conduzir foram decisivos para a conclusão desta pesquisa.

À Universidade Federal do Amazonas – UFAM, por proporcionar ensino público e de qualidade na Amazônia. Orgulho de ser filho desta casa. Aos queridos professores do Programa de Pós-Graduação, pelas contribuições teóricas e críticas que lapidaram este trabalho.

Aos colegas de turma, pela parceria, pelos debates e por dividirem comigo as dificuldades e alegrias da vida acadêmica. A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação.

EPÍGRAFE

"Abre a tua boca a favor do mudo, pelo direito
de todos os que se acham desamparados."
Provérbios 31:8

RESUMO

A presente dissertação examina a efetividade dos direitos sociais previdenciários e assistenciais no município de São Paulo de Olivença, situado no Alto Solimões, Amazonas, à luz do dever constitucional de proteção suficiente e da teoria da vulnerabilidade estrutural. Partindo da centralidade normativa da seguridade social na Constituição da República de 1988, o estudo investiga se o modelo institucional adotado para a oferta de serviços do Instituto Nacional do Seguro Social — especialmente por meio da unidade fluvial PREVBARCO e da teleperícia — é materialmente adequado para assegurar o mínimo existencial da população local. A pesquisa fundamenta-se em abordagem jurídico-dogmática combinada com investigação empírica quantitativo-descritiva, com análise de dados oficiais referentes ao período de 2024 a 2025. Os resultados revelam variação significativa nas taxas de deferimento e indeferimento de benefícios, além de concentração temporal do atendimento presencial em período anual reduzido, circunstância que suscita questionamentos quanto à suficiência estrutural da política pública implementada. O referencial teórico ancora-se na teoria dos direitos fundamentais de Ingo Wolfgang Sarlet, na reflexão de Daniel Sarmento acerca da proteção judicial dos direitos sociais, na formulação do princípio da vedação à proteção insuficiente desenvolvida por Carolina Senra, na teoria da proporcionalidade de Robert Alexy e, de modo central, na concepção de vulnerabilidade estrutural elaborada por Maurilio Casas Maia e por Hermes Zaneti Jr. no âmbito do microssistema de proteção dos vulneráveis. Sustenta-se que, em contextos de vulnerabilidade territorial multidimensional — caracterizados por isolamento geográfico, economia informal, dependência de benefícios de natureza alimentar e limitação de infraestrutura tecnológica —, a igualdade material exige institucionalidade compensatória. A neutralidade procedimental, aplicada indistintamente a territórios estruturalmente desiguais, tende a reproduzir exclusões. Conclui-se que o dever constitucional de proteção suficiente impõe organização administrativa diferenciada, capaz de neutralizar barreiras territoriais, temporais e procedimentais, sob pena de comprometimento do núcleo essencial do direito fundamental à previdência social.

Palavras-chave: Direitos sociais; Previdência social; Vulnerabilidade estrutural; Mínimo existencial; Proteção suficiente; Amazônia.

ABSTRACT

This search examines the effectiveness of social security and social assistance rights in the municipality of São Paulo de Olivença, located in the Alto Solimões region, Amazonas, considering the constitutional duty of sufficient protection and the theory of structural vulnerability. Starting from the normative centrality of social security in the 1988 Constitution of the Republic, the study investigates whether the institutional model adopted for the provision of services by the National Social Security Institute — especially through the PREVBARCO river unit and tele-expertise — is materially adequate to ensure the existential minimum of the local population. The research is based on a legal-dogmatic approach combined with quantitative-descriptive empirical investigation, with an analysis of official data referring to the period from 2024 to 2025. The results reveal significant variation in the rates of approval and denial of benefits, as well as the temporal concentration of in-person services within a reduced annual period, a circumstance that raises questions as to the structural sufficiency of the public policy implemented. The theoretical framework is grounded in Ingo Wolfgang Sarlet's theory of fundamental rights, Daniel Sarmento's reflections on the judicial protection of social rights, Carolina Senra's formulation of the principle of prohibition of insufficient protection, Robert Alexy's theory of proportionality, and, centrally, the conception of structural vulnerability developed by Maurilio Casas Maia and Hermes Zaneti Jr. within the microsystem for the protection of vulnerable persons. It is argued that, in contexts of multidimensional territorial vulnerability — characterized by geographical isolation, informal economy, dependence on benefits of an alimentary nature, and limited technological infrastructure — substantive equality requires compensatory institutional arrangements. Procedural neutrality, when applied indiscriminately to structurally unequal territories, tends to reproduce exclusions.

The dissertation concludes that the constitutional duty of sufficient protection requires differentiated administrative organization, capable of neutralizing territorial, temporal, and procedural barriers, under penalty of compromising the essential core of the fundamental right to social security.

Keywords: Social rights; Social security; Structural vulnerability; Existential minimum; Sufficient protection; Amazon.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS.....	14
2.1 O SISTEMA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	14
2.2 A NATUREZA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS NA SUA DIMENSÃO PRESTACIONAL	23
2.3 TUTELA JURISDICIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS E CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.4 RESERVA DO POSSÍVEL, PROPORCIONALIDADE E MÍNIMO EXISTENCIAL	41
3 A TUTELA DOS DIREITOS SOCIAIS DA SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	51
3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL	51
3.2 ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E AUXÍLIOS ACIDENTÁRIOS	61
3.3 TIPOLOGIA DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS À LUZ DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)	71
3.4 VULNERABILIDADE SOCIAL, TERRITORIAL E INSTITUCIONAL COMO FATOR DE RESTRIÇÃO À EFETIVIDADE DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS	78
3.5 AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TUTELA JURISDICIONAL DO SEGURADO	86
4 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS – PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM	89
4.1 CONHECENDO O LOCUS DE PESQUISA: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM E SEUS ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS.....	89
4.2 A OFERTA DOS SERVIÇOS INSTITUCIONAIS DO INSS EM SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM E A COMPLEXA REALIDADE DO INTERIOR AMAZÔNICO	92
4.3 AS DIFICULDADES DE ACESSO À AVALIAÇÃO SOCIAL E À PERÍCIA MÉDICA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM À LUZ DO DEVER DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	97
4.4 O DEVER CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO SUFICIENTE E A INSTITUCIONALIDADE COMPENSATÓRIA EM TERRITÓRIO DE VULNERABILIDADE ESTRUTURAL.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS.....	108

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou modelo de Estado comprometido não apenas com a limitação do poder, mas com a concretização positiva de direitos fundamentais, especialmente aqueles de natureza social. A seguridade social, estruturada como sistema integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, foi elevada à condição de direito fundamental dotado de aplicabilidade imediata e eficácia normativa vinculante.

Nesse contexto, benefícios previdenciários e assistenciais não se configuram como políticas públicas facultativas, mas como instrumentos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa humana, destinados a assegurar condições materiais mínimas de existência a indivíduos em situação de incapacidade laboral, deficiência, velhice ou extrema vulnerabilidade socioeconômica.

Entretanto, a efetividade desses direitos não depende exclusivamente de sua previsão normativa. Conforme já delineado no projeto de qualificação que fundamenta esta pesquisa, a eficácia prática dos direitos sociais exige a existência de mecanismos administrativos concretos capazes de reconhecer a condição do beneficiário e viabilizar o acesso à prestação estatal.

A ausência ou precariedade de instrumentos como a avaliação social e a perícia médica — etapas indispensáveis à concessão de benefícios por incapacidade e do Benefício de Prestação Continuada — compromete diretamente a fruição material do direito, produzindo forma indireta de negação de direitos fundamentais.

O problema que orienta esta dissertação emerge precisamente dessa tensão entre normatividade constitucional e realidade territorial concreta. O município de São Paulo de Olivença, localizado no Alto Solimões, Amazonas, apresenta características que tornam paradigmática a análise da efetividade dos direitos previdenciários no interior amazônico. Trata-se de território marcado por isolamento geográfico relevante, dependência de deslocamento fluvial, dispersão populacional ribeirinha, predominância de economia informal rural e indicadores socioeconômicos inferiores às médias estadual e nacional. Nesse cenário, o acesso a serviços públicos especializados revela-se estruturalmente condicionado por barreiras logísticas e institucionais.

Embora exista unidade administrativa vinculada à Previdência Social no município, a oferta de avaliação social e perícia médica — procedimentos essenciais à concessão de diversos benefícios — ocorre de forma itinerante, por meio do

PREVBARCO, em periodicidade anual concentrada em curto intervalo de dias. Tal circunstância introduz variável temporal relevante na análise constitucional. Benefícios de natureza alimentar, destinados a pessoas incapacitadas para o trabalho ou em situação de extrema vulnerabilidade, tornam-se dependentes de cronograma episódico, o que pode implicar espera prolongada incompatível com a urgência inerente às situações protegidas.

O ponto central da pesquisa, portanto, não consiste apenas em registrar dificuldades administrativas ordinárias, mas em examinar se o desenho institucional atualmente adotado pelo Instituto Nacional do Seguro Social é materialmente suficiente para assegurar a concretização do mínimo existencial previdenciário em contexto de vulnerabilidade territorial. A investigação insere-se na linha de pesquisa voltada aos “Mecanismos e Processos de Efetivação de Direitos”, partindo da premissa de que o acesso à justiça — entendido em sentido amplo — não se restringe ao acesso formal ao Poder Judiciário, mas envolve a presença territorial adequada das instituições responsáveis pela implementação de direitos fundamentais.

A abordagem teórica adotada articula a teoria dos direitos fundamentais com a categoria da vulnerabilidade estrutural. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais, conforme sustentado por Ingo Wolfgang Sarlet, impõe ao Estado deveres positivos de proteção e implementação, exigindo organização administrativa adequada à sua concretização.

Daniel Sarmento, ao analisar a proteção judicial dos direitos sociais, enfatiza que a democracia constitucional pressupõe fruição mínima de condições materiais de vida, sob pena de comprometimento da própria autonomia cidadã. A teoria da proporcionalidade, desenvolvida por Robert Alexy, contribui para a compreensão de que princípios constitucionais impõem mandados de otimização que devem ser realizados na máxima medida possível, consideradas as possibilidades fáticas e jurídicas.

De modo central, esta pesquisa dialoga com a concepção de vulnerabilidade estrutural desenvolvida por Maurílio Casas Maia e Hermes Zaneti Jr., segundo a qual a vulnerabilidade não pode ser compreendida como atributo isolado do indivíduo, mas como condição produzida por arranjos institucionais e desigualdades territoriais que limitam o acesso efetivo aos direitos. A neutralidade administrativa, quando aplicada indistintamente a contextos profundamente desiguais, pode reproduzir exclusões e configurar proteção insuficiente indireta.

Metodologicamente, a dissertação adota abordagem jurídico-dogmática combinada com investigação empírica quantitativo-descritiva. Foram analisados dados

institucionais referentes aos anos de 2024 a 2025, incluindo número de requerimentos, decisões proferidas e taxas de deferimento e indeferimento de benefícios no município. A análise estatística permite identificar variações relevantes que contribuem para a avaliação da suficiência estrutural do modelo itinerante de atendimento.

O percurso que conduziu o mestrando à delimitação do objeto desta dissertação foi construído progressivamente no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito, a partir da aproximação entre o estudo constitucional dos direitos sociais e a realidade concreta de sua efetivação no interior do Amazonas. Desde a fase de elaboração e qualificação do projeto, a investigação concentrou-se nas dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica como possíveis barreiras à fruição de benefícios previdenciários e assistenciais. O amadurecimento acadêmico do problema permitiu deslocar a análise de uma perspectiva predominantemente descritiva das dificuldades administrativas para uma indagação de natureza constitucional: saber se a organização institucional disponibilizada pelo Estado é suficiente para assegurar, em território de elevada vulnerabilidade, proteção social materialmente equivalente àquela acessível em contextos dotados de maior infraestrutura.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, a delimitação empírica foi refinada para concentrar a observação nos dados oficiais de 2024 e 2025 e na forma de atuação do Instituto Nacional do Seguro Social em São Paulo de Olivença, especialmente mediante a Agência da Previdência Social, o PREVBARCO e os mecanismos tecnológicos de atendimento. Esse percurso permitiu articular a experiência concreta do território com categorias teóricas como mínimo existencial, vedação à proteção insuficiente, vulnerabilidade estrutural e institucionalidade compensatória, conferindo unidade entre o problema de pesquisa, o referencial teórico e a análise dos dados.

A investigação dialoga, ainda, com resultados anteriormente divulgados em recortes distintos da mesma agenda de pesquisa. Cardoso e Seixas (2025) examinaram a periodicidade da avaliação social e da perícia médica ofertadas pelo INSS aos residentes do interior do Amazonas, enquanto Pereira, Cardoso e Carmo (2026) analisaram as vulnerabilidades e os obstáculos de acesso à seguridade social no Município de Santo Antônio do Içá. A presente dissertação toma esses estudos como antecedentes bibliográficos, mas desenvolve objeto próprio: concentra-se em São Paulo de Olivença, incorpora dados administrativos dos anos de 2024 e 2025 e aprofunda o exame da capacidade institucional, da proteção suficiente e da institucionalidade compensatória. Por essa razão, as formulações autorais aqui desenvolvidas são reconstruídas no âmbito

deste trabalho, preservando-se a atribuição expressa às pesquisas anteriores sempre que suas conclusões são retomadas.

O percurso metodológico combina pesquisa jurídico-dogmática e investigação empírica quantitativo-descritiva. No plano jurídico-dogmático, procede-se ao exame da Constituição da República de 1988, da legislação previdenciária e assistencial pertinente, da doutrina constitucional e previdenciária utilizada ao longo do trabalho e dos precedentes judiciais selecionados em razão de sua relação com a efetividade dos direitos sociais, a reserva do possível, o mínimo existencial e o controle das omissões estatais. No plano empírico, são examinados dados institucionais oficiais referentes aos anos de 2024 e 2025, especialmente o número de decisões administrativas, deferimentos, indeferimentos e taxas correspondentes, além das informações relativas à estrutura e ao funcionamento do atendimento previdenciário no município. A análise é descritiva e comparativa, não se destinando a estabelecer causalidade entre a variação estatística observada e fatores administrativos externos que não possam ser demonstrados pelos dados disponíveis.

A escolha de São Paulo de Olivença como locus da investigação decorre de sua aptidão para evidenciar, de forma concreta, a interação entre território, vulnerabilidade e capacidade institucional. A pesquisa utiliza o estudo do município não para generalizar automaticamente seus resultados a toda a Amazônia, mas para avaliar, em contexto territorial determinado, se os mecanismos administrativos existentes são materialmente adequados à concretização dos direitos previdenciários e assistenciais. A interpretação dos resultados é realizada à luz do referencial constitucional adotado, preservando-se a distinção entre os dados efetivamente observados e as inferências normativas formuladas a partir deles.

Além desta introdução, a dissertação está estruturada em três capítulos de desenvolvimento. O Capítulo 1 apresenta a fundamentação teórica e constitucional dos direitos sociais, examinando o sistema de direitos fundamentais na Constituição de 1988, a natureza e a eficácia dos direitos sociais em sua dimensão prestacional, a tutela jurisdicional e o controle judicial das políticas públicas, bem como a reserva do possível, a proporcionalidade e o mínimo existencial. O objetivo é estabelecer as categorias jurídicas necessárias à avaliação da suficiência da atuação estatal.

O Capítulo 2 volta-se especificamente à tutela dos direitos sociais da seguridade e da assistência social. São examinadas as noções fundamentais de previdência e assistência social, as principais espécies de benefícios previdenciários, auxílios

acidentários e benefícios assistenciais, as vulnerabilidades sociais, territoriais e institucionais que condicionam o acesso à proteção social e, em tópico próprio, as ações previdenciárias como instrumento de tutela jurisdicional diante da negativa, demora ou insuficiência da resposta administrativa.

O Capítulo 3 concentra a análise no município de São Paulo de Olivença. Inicialmente, são apresentados os aspectos socioeconômicos e territoriais do locus da pesquisa; em seguida, examina-se a oferta institucional dos serviços do INSS e a realidade do atendimento no interior amazônico. Na sequência, os dados administrativos de 2024 e 2025 são analisados em conjunto com as dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica. Por fim, discute-se o dever constitucional de proteção suficiente e a proposta de institucionalidade compensatória como resposta às vulnerabilidades estruturais identificadas. As considerações finais retomam a hipótese, sistematizam os resultados e apresentam as conclusões alcançadas.

A hipótese central sustenta que, em territórios caracterizados por vulnerabilidade estrutural amazônica, o dever constitucional de proteção suficiente impõe institucionalidade compensatória diferenciada. A igualdade material, enquanto princípio estruturante da ordem constitucional, não se realiza mediante oferta formalmente idêntica de serviços, mas por meio de arranjos institucionais aptos a neutralizar barreiras territoriais e temporais que incidem de modo desproporcional sobre populações vulneráveis.

A relevância da pesquisa transcende o caso concreto analisado. Ao examinar a efetividade da seguridade social em município amazônico de difícil acesso, a investigação contribui para o debate mais amplo sobre a densidade normativa dos direitos sociais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo. A Amazônia, com suas especificidades geográficas e socioeconômicas, coloca à prova a capacidade do Estado de cumprir o compromisso constitucional de redução das desigualdades regionais e de promoção da dignidade da pessoa humana.

Assim, esta dissertação propõe-se a examinar, sob perspectiva constitucional e empírica, se a organização administrativa do INSS em São Paulo de Olivença atende ao patamar mínimo exigido pelo princípio da vedação à proteção insuficiente ou se demanda reconfiguração estrutural orientada pela institucionalidade compensatória. A análise que se segue parte da compreensão de que o território não é mero pano de fundo, mas elemento constitucionalmente relevante na concretização dos direitos sociais. Onde a vulnerabilidade é estrutural, a proteção deve ser estruturalmente reforçada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS

O presente capítulo tem por finalidade estabelecer o arcabouço teórico-constitucional indispensável à compreensão da problemática central desta dissertação, qual seja, a efetivação dos direitos sociais no contexto do sistema previdenciário brasileiro, especialmente diante das dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica enfrentadas por populações residentes em regiões marcadas por elevada vulnerabilidade social e territorial. Para tanto, parte-se da análise do sistema de direitos fundamentais consagrado pela Constituição Federal de 1988, com ênfase na natureza, na eficácia e na tutela dos direitos sociais, bem como nos limites e condicionantes de sua concretização.

Busca-se, ainda, demonstrar que a efetividade desses direitos não pode ser dissociada da compreensão da vulnerabilidade social como categoria jurídica relevante, apta a influenciar a interpretação e a aplicação das normas constitucionais. O desenvolvimento teórico aqui empreendido tem caráter instrumental, servindo de base para a análise crítica, nos capítulos seguintes, das falhas estruturais do sistema previdenciário que comprometem a realização concreta dos direitos sociais em determinados contextos territoriais.

2.1 O SISTEMA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de redemocratização do Brasil, consolidado com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representou um marco histórico decisivo para a reconstrução institucional do Estado brasileiro e para a afirmação de um novo paradigma jurídico-constitucional. Após um prolongado período de autoritarismo, marcado pela supressão de liberdades públicas, restrições à participação política e enfraquecimento das garantias institucionais, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada com a missão de refundar as bases normativas do Estado, incorporando demandas sociais historicamente reprimidas e afirmando compromissos estruturantes com a democracia, justiça social, cidadania e dignidade da pessoa humana.

A Constituição de 1988 instituiu, de forma expressa, o Estado Democrático de Direito, rompendo com a tradição constitucional autoritária que marcou a história política brasileira. Essa opção normativa não se limitou à restauração das liberdades civis e políticas, mas representou a adoção de um modelo constitucional comprometido com a transformação da realidade social. O constituinte originário partiu da premissa de que a democracia não se resume à realização periódica de eleições, mas exige a criação de condições materiais mínimas que permitam a participação efetiva dos indivíduos na vida social, política e econômica.

A centralidade conferida à dignidade da pessoa humana, erigida a fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III), revela-se elemento estruturante de todo o sistema constitucional. A dignidade deixa de ser compreendida como mero valor abstrato ou retórico e passa a operar como verdadeiro parâmetro normativo para a interpretação e aplicação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, Piovesan (2016, p. 96) destaca que a cidadania e a dignidade da pessoa humana constituem pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro, evidenciando que os direitos fundamentais exercem função essencialmente democratizadora.

Embora a dignidade da pessoa humana constitua fundamento axiológico do Estado Democrático de Direito, sua concretização não pode ser compreendida apenas sob perspectiva principiológica ou retórica. A Constituição de 1988 atribuiu à dignidade uma função jurídico-operativa, irradiando efeitos sobre toda a atuação estatal e condicionando tanto a elaboração das políticas públicas quanto a interpretação das normas infraconstitucionais. A proteção da dignidade exige que a atuação administrativa seja estruturada de forma apta a permitir que os indivíduos tenham acesso efetivo aos mecanismos institucionais necessários à concretização dos direitos fundamentais. Não basta, portanto, que o ordenamento reconheça determinado direito em abstrato; é indispensável que existam condições materiais e procedimentais que possibilitem sua fruição concreta.

Essa compreensão aproxima-se da concepção desenvolvida por Ingo Wolfgang Sarlet ao afirmar que a dignidade da pessoa humana constitui qualidade intrínseca e distintiva de todo ser humano, impondo ao Estado não apenas deveres negativos de abstenção, mas também deveres positivos de proteção e promoção. Sob essa perspectiva, a omissão administrativa, quando impede ou dificulta injustificadamente o acesso aos direitos fundamentais, pode representar violação à própria dignidade da pessoa humana, sobretudo quando atinge indivíduos em situação de vulnerabilidade social ou territorial.

No âmbito da presente pesquisa, essa perspectiva assume especial relevância. A dificuldade de acesso à avaliação social e à perícia médica não representa simples obstáculo procedimental ou deficiência burocrática. Trata-se de circunstância potencialmente apta a impedir que pessoas em situação de incapacidade, deficiência ou extrema vulnerabilidade obtenham o reconhecimento administrativo de direitos constitucionalmente assegurados. A análise da efetividade dos direitos sociais exige, portanto, que a dignidade da pessoa humana seja compreendida não apenas como fundamento da República, mas também como parâmetro de avaliação da suficiência das estruturas administrativas responsáveis pela implementação das prestações previdenciárias e assistenciais.

A Carta Política insere-se no contexto do constitucionalismo contemporâneo de matriz pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela superação do modelo liberal clássico e pela afirmação do Estado Social. Conforme assinala Canotilho (2003), as constituições modernas assumem caráter dirigente, passando a estabelecer programas normativos voltados à realização de fins sociais relevantes e a impor ao Estado deveres positivos de atuação. A Constituição brasileira alinha-se a essa tradição ao prever, no art. 3º, objetivos fundamentais vinculantes, como a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos.

Conquanto a Constituição de 1988 tenha consolidado o paradigma do Estado Democrático de Direito, a sua plena compreensão demanda reconhecer que a proteção dos direitos fundamentais não decorre exclusivamente da positivação constitucional, mas da própria evolução histórica do constitucionalismo. A trajetória dos direitos fundamentais demonstra um processo contínuo de ampliação do espaço de proteção da pessoa humana, acompanhando as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas ao longo da modernidade. Essa evolução explica por que a Constituição brasileira reúne, em um mesmo sistema normativo, direitos de liberdade, direitos políticos, direitos sociais, direitos difusos e coletivos, bem como mecanismos institucionais destinados à sua proteção.

A doutrina costuma sistematizar essa evolução por meio da teoria das dimensões dos direitos fundamentais. Ainda que a terminologia "gerações" permaneça amplamente difundida, parcela significativa da doutrina contemporânea prefere a expressão "dimensões", justamente para evitar a falsa impressão de substituição sucessiva entre categorias de direitos. Na realidade, os direitos fundamentais apresentam natureza cumulativa e complementar. O reconhecimento dos direitos sociais não suprimiu a

importância das liberdades individuais, assim como o desenvolvimento dos direitos coletivos não reduziu a centralidade dos direitos civis e políticos. Ao contrário, verifica-se permanente processo de acumulação e fortalecimento recíproco das diversas dimensões de proteção da pessoa humana.

Essa compreensão possui particular relevância para o constitucionalismo brasileiro. A Constituição de 1988 não estabelece qualquer hierarquia normativa entre os diversos direitos fundamentais. Todos integram um sistema unitário orientado pela dignidade da pessoa humana e pelos objetivos fundamentais da República. Assim, a efetividade dos direitos sociais não pode ser considerada secundária em relação às liberdades clássicas, pois a própria Constituição lhes atribui igual estatura jurídica, submetendo-os ao regime geral dos direitos fundamentais, inclusive quanto à aplicabilidade imediata prevista no art. 5º, § 1º.

A construção da dimensão objetiva dos direitos fundamentais representa uma das mais relevantes contribuições do constitucionalismo contemporâneo para a superação da compreensão meramente individualista dos direitos fundamentais. Tradicionalmente, esses direitos eram concebidos como posições jurídicas subjetivas oponíveis pelo indivíduo ao Estado, funcionando como instrumentos de contenção do poder público. A evolução da teoria constitucional, contudo, demonstrou que essa perspectiva revela-se insuficiente para explicar a complexidade das relações jurídicas estabelecidas no âmbito do Estado Social e Democrático de Direito.

Na ordem constitucional inaugurada em 1988, os direitos fundamentais transcendem a esfera das posições subjetivas e assumem a condição de valores estruturantes da própria ordem jurídica. Nessa perspectiva, a Constituição não apenas reconhece faculdades individuais, mas estabelece parâmetros normativos que devem orientar a produção legislativa, a atuação administrativa e a atividade jurisdicional. Os direitos fundamentais passam a exercer função integradora, irradiando seus efeitos sobre todas as esferas da atuação estatal e influenciando, inclusive, as relações entre particulares, quando presentes situações de desigualdade ou vulnerabilidade que reclamem tutela constitucional.

Como observa Ingo Wolfgang Sarlet (2012), a dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado deveres de organização, proteção e promoção, exigindo que a estrutura administrativa seja concebida de modo a permitir a efetiva fruição dos direitos constitucionalmente assegurados. Não basta, portanto, a mera abstenção estatal

diante das liberdades individuais; exige-se atuação positiva voltada à criação de condições institucionais que tornem possível o exercício concreto desses direitos.

Essa perspectiva assume especial relevância quando se analisam direitos fundamentais de natureza prestacional, como aqueles relacionados à seguridade social. Diferentemente dos direitos de defesa, cuja proteção frequentemente depende da não intervenção estatal, os direitos previdenciários e assistenciais pressupõem a existência de uma complexa estrutura administrativa, composta por órgãos, servidores, procedimentos, sistemas de informação, recursos tecnológicos e mecanismos de atendimento aptos a reconhecer e implementar as prestações asseguradas pela Constituição.

Em consequência, a suficiência da estrutura administrativa deixa de constituir mera questão de eficiência gerencial para adquirir inequívoca dimensão constitucional. Quando a organização institucional se revela inadequada para assegurar acesso efetivo aos mecanismos necessários ao reconhecimento dos direitos fundamentais, o problema ultrapassa o campo da administração pública e ingressa no âmbito da jurisdição constitucional. A análise da constitucionalidade passa a abranger não apenas o conteúdo das normas jurídicas, mas também a suficiência das estruturas estatais destinadas à sua concretização.

É precisamente sob essa perspectiva que se desenvolverá a análise desta dissertação. A investigação não se limita a verificar a existência formal dos benefícios previdenciários e assistenciais previstos na legislação brasileira. Busca examinar se a forma pela qual a Administração Pública organiza a realização da avaliação social e da perícia médica no município de São Paulo de Olivença revela-se compatível com os deveres constitucionais de proteção, promoção e efetivação dos direitos fundamentais sociais. A resposta a essa indagação dependerá da verificação da suficiência das estruturas administrativas disponibilizadas pelo Estado para assegurar igualdade material de acesso à proteção previdenciária em contexto de reconhecida vulnerabilidade territorial.

Sob essa perspectiva, a classificação em dimensões revela utilidade eminentemente didática. Como observa a doutrina constitucional contemporânea, cada nova dimensão amplia o conteúdo material da proteção constitucional sem afastar aquelas anteriormente reconhecidas. Em consequência, a concretização dos direitos fundamentais exige interpretação sistemática da Constituição, apta a harmonizar liberdade, igualdade, solidariedade e justiça social como valores reciprocamente dependentes.

A estrutura normativa dos direitos fundamentais delineada pela Constituição Federal de 1988 revela uma arquitetura complexa, plural e sistematizada. O constituinte

originário organizou um extenso catálogo de direitos no Título II da Constituição, distribuído em cinco capítulos: direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), direitos sociais (arts. 6º a 11), nacionalidade (arts. 12 e 13), direitos políticos (arts. 14 a 16) e partidos políticos (art. 17). Essa organização evidencia a intenção de conferir tratamento privilegiado aos direitos fundamentais, posicionando-os logo após os princípios fundamentais que regem a República.

A posição topográfica dos direitos fundamentais no texto constitucional possui relevante significado hermenêutico. Ao situá-los imediatamente após os fundamentos da República, o constituinte originário sinaliza que tais direitos constituem verdadeiro eixo estruturante de todo o ordenamento jurídico. A interpretação das demais normas constitucionais e infraconstitucionais deve, portanto, ser orientada pelos valores e princípios consagrados no sistema de direitos fundamentais.

A doutrina constitucional contemporânea reconhece que os direitos fundamentais exercem dupla função no sistema jurídico. De um lado, possuem dimensão subjetiva, enquanto posições jurídicas individuais oponíveis ao Estado, aptas a proteger os indivíduos contra ingerências arbitrárias do poder público. De outro, apresentam dimensão objetiva, funcionando como valores e princípios que irradiam efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e orientam a atuação dos poderes públicos.

Sarlet (2012) destaca que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado deveres de proteção, exigindo a adoção de medidas legislativas, administrativas e jurisdicionais destinadas à promoção da efetividade desses direitos. Essa compreensão revela-se particularmente relevante no campo dos direitos sociais, cuja concretização depende, em grande medida, da atuação positiva e estruturada do poder público.

O catálogo de direitos fundamentais previsto na Constituição Federal de 1988 não se esgota no Título II. O § 2º do art. 5º consagra a chamada cláusula de abertura material, ao reconhecer que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, bem como dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte. Trata-se de mecanismo que confere dinamismo ao sistema constitucional, permitindo sua adaptação às transformações sociais, econômicas e tecnológicas.

Morais e Nascimento (2010, p. 28) ressaltam que essa abertura material evita a rigidez excessiva do texto constitucional e possibilita o reconhecimento de novos direitos fundamentais sem a necessidade de constantes reformas formais. A cláusula de abertura revela, assim, a natureza evolutiva do sistema de direitos fundamentais e reforça a

centralidade da dignidade da pessoa humana como critério material de reconhecimento de novos direitos.

A abertura material do sistema constitucional assume especial relevância no contexto da incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro. A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, tais tratados, quando aprovados em rito qualificado, passaram a integrar o bloco de constitucionalidade, ampliando o espectro de proteção dos direitos fundamentais e reforçando a vinculação do Estado brasileiro aos parâmetros internacionais de direitos humanos.

Outro aspecto central do sistema instituído pela Constituição de 1988 é o reconhecimento expresso da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, previsto no § 1º do art. 5º. Esse dispositivo representa uma ruptura com a tradição constitucional anterior, que relegava, especialmente os direitos sociais, à condição de normas meramente programáticas, desprovidas de eficácia jurídica imediata.

A aplicabilidade imediata não significa, contudo, implementação automática de todos os direitos fundamentais, mas impõe aos intérpretes e aplicadores do direito o dever de conferir a máxima efetividade possível às normas constitucionais. Sarmento (2008) ressalta que a aplicação imediata deve ser compreendida como presunção de eficácia jurídica, exigindo esforços institucionais contínuos para a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a efetividade dos direitos fundamentais não pode ser dissociada da existência de estruturas administrativas e institucionais aptas a assegurar o acesso real às prestações estatais. A ausência ou precariedade dessas estruturas compromete a eficácia prática dos direitos fundamentais, produzindo uma distância significativa entre a normatividade constitucional e a experiência concreta dos cidadãos.

A doutrina constitucional contemporânea reconhece que o sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição Federal de 1988 não pode ser compreendido de forma fragmentada ou hierarquizada, sob pena de esvaziamento de seu sentido normativo. A Constituição adota, de forma implícita, o princípio da indivisibilidade e da interdependência dos direitos fundamentais, segundo o qual os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais constituem um conjunto integrado, cuja efetividade depende da realização conjunta de suas diversas dimensões.

Nesse sentido, a clássica classificação dos direitos fundamentais em dimensões ou gerações, embora possua inegável valor didático, não deve ser interpretada de forma estanque. Os direitos de primeira dimensão, relacionados às liberdades individuais e

políticas, não se realizam plenamente em contextos de extrema desigualdade social, assim como os direitos sociais carecem de garantias institucionais e procedimentais típicas dos direitos civis e políticos para se tornarem efetivos. Como observa Senra (2021, p. 129), as dimensões de direitos fundamentais se acumulam e se interpenetram, ampliando progressivamente o espectro de proteção jurídica no Estado Democrático de Direito.

Os direitos sociais, em especial, assumem papel central no modelo constitucional brasileiro, pois se destinam à correção das desigualdades estruturais que marcam a sociedade. A Constituição Federal de 1988 confere a esses direitos tratamento normativo privilegiado, ao incluí-los expressamente no rol dos direitos fundamentais (art. 6º) e ao estabelecer, no Título VIII, as bases da ordem social, com destaque para a seguridade social, a saúde, a previdência e a assistência social. Essa opção normativa revela o compromisso do constituinte com a promoção da igualdade material e com a efetivação da justiça social.

A compreensão do sistema de direitos fundamentais exige, ainda, a análise das características estruturantes que lhe conferem unidade e coerência. A doutrina aponta, entre outras, as seguintes características centrais do sistema constitucional brasileiro de direitos fundamentais:

- a) a centralidade da dignidade da pessoa humana como valor-fonte do ordenamento jurídico;
- b) a indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais;
- c) a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais;
- d) a abertura material do catálogo constitucional;
- e) a eficácia objetiva e irradiante dos direitos fundamentais sobre todo o ordenamento jurídico.

Essas características não possuem caráter meramente declaratório, mas produzem relevantes consequências práticas para a atuação dos poderes públicos. A eficácia objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado o dever de estruturar políticas públicas e serviços administrativos capazes de assegurar sua efetividade. No campo dos direitos sociais, isso significa que a omissão estatal, a precariedade administrativa ou a inexistência de mecanismos adequados de acesso podem configurar violações diretas ao sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais.

A aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais reforça essa conclusão. Ao afastar a concepção de normas meramente programáticas, o constituinte impôs ao Estado o dever de promover, desde logo, condições mínimas para a realização dos direitos fundamentais, ainda que sua concretização plena demande esforços progressivos. Conforme adverte Sarlet (2012), a aplicabilidade imediata não elimina a complexidade da implementação dos direitos sociais, mas impede que o Estado se exima de suas obrigações sob o argumento genérico de ausência de regulamentação ou de limitações orçamentárias abstratas.

A dimensão institucional da efetividade dos direitos fundamentais revela-se particularmente relevante no âmbito da seguridade social. Direitos como a previdência e a assistência social dependem, para sua concretização, de estruturas administrativas especializadas, capazes de avaliar situações de incapacidade, deficiência, vulnerabilidade social e necessidade de proteção estatal. A inexistência ou a precariedade desses mecanismos compromete a eficácia prática dos direitos sociais e produz uma forma indireta, porém profunda, de exclusão jurídica.

Nesse contexto, o acesso à justiça deve ser compreendido de forma ampliada, abrangendo não apenas a possibilidade de provocar o Poder Judiciário, mas também o acesso efetivo aos procedimentos administrativos necessários ao reconhecimento de direitos. Cappelletti e Garth (1988) já advertiam que um sistema jurídico somente pode ser considerado justo quando é realmente acessível a todos e capaz de produzir resultados individual e socialmente justos. A ausência de acesso aos mecanismos administrativos de reconhecimento de direitos compromete esse ideal de justiça.

A literatura contemporânea sobre vulnerabilidade social reforça essa perspectiva ao evidenciar que determinados grupos sociais enfrentam obstáculos estruturais adicionais para acessar direitos formalmente assegurados. Estudos empíricos e teóricos apontam que fatores como isolamento geográfico, pobreza extrema, baixa escolaridade e ausência de serviços públicos adequados intensificam a distância entre a normatividade constitucional e a realidade vivenciada por parcelas significativas da população, especialmente em regiões periféricas e interioranas do país.

Assim, a efetividade do sistema de direitos fundamentais não pode ser analisada de forma abstrata ou descontextualizada, devendo considerar as condições materiais, institucionais e territoriais de sua implementação. A Constituição de 1988 estabelece um modelo normativo ambicioso, mas sua realização concreta depende da atuação

coordenada dos poderes públicos e da existência de estruturas administrativas capazes de assegurar o acesso real às prestações estatais.

A análise aprofundada do sistema de direitos fundamentais consagrado pela Constituição Federal de 1988 evidencia que os direitos sociais ocupam posição central e estruturante no projeto constitucional brasileiro, sendo dotados de força normativa, aplicabilidade imediata e eficácia objetiva. A compreensão da indivisibilidade dos direitos fundamentais e da necessidade de estruturas institucionais adequadas para sua efetivação revela que a concretização dos direitos sociais depende, em grande medida, do acesso real aos mecanismos administrativos de reconhecimento de direitos.

Tal constatação é fundamental para o objetivo da presente pesquisa, pois permite compreender que as dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica previdenciária enfrentadas pelos residentes do município de São Paulo de Olivença não constituem meras falhas pontuais, mas expressam problemas estruturais que comprometem a efetividade do sistema constitucional de proteção dos direitos sociais em contextos de elevada vulnerabilidade social e territorial.

A partir dessas premissas, torna-se possível afirmar que a proteção constitucional dos direitos fundamentais sociais não se exaure na previsão normativa das prestações estatais, alcançando igualmente a estrutura institucional encarregada de viabilizar sua concretização. Em outras palavras, a Constituição protege não apenas o direito ao benefício, mas também o direito ao adequado funcionamento dos mecanismos administrativos indispensáveis ao seu reconhecimento. É precisamente essa dimensão institucional da efetividade que servirá de fundamento para a investigação desenvolvida nos capítulos subsequentes.

2.2 A NATUREZA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS NA SUA DIMENSÃO PRESTACIONAL

A análise da natureza jurídica e da eficácia normativa dos direitos sociais constitui etapa essencial para a compreensão do modelo constitucional brasileiro e para a avaliação dos limites e possibilidades de sua efetivação. No âmbito do Estado Democrático de Direito, os direitos sociais não podem ser compreendidos como meras diretrizes políticas ou promessas programáticas, mas como autênticos direitos fundamentais, dotados de juridicidade própria e aptos a gerar obrigações concretas ao Estado.

O reconhecimento da natureza fundamental dos direitos sociais produz relevantes consequências dogmáticas. Se tais direitos integram o núcleo essencial da Constituição, sua proteção não pode depender exclusivamente da vontade política circunstancial dos governantes. A Constituição passa a impor deveres jurídicos de atuação ao Estado, cuja intensidade varia conforme o direito envolvido, mas cuja existência decorre diretamente da força normativa do texto constitucional. A discussão desloca-se, portanto, da existência do dever estatal para a análise da suficiência das medidas adotadas para cumpri-lo.

A atuação positiva exigida pelo Estado Social, entretanto, não se resume à destinação de recursos financeiros ou à instituição de prestações econômicas. A concretização dos direitos sociais pressupõe uma atuação estatal multifacetada, que compreende a edição de normas jurídicas, a formulação de políticas públicas, a organização de estruturas administrativas, a disponibilização de recursos humanos qualificados e a implementação de procedimentos aptos a assegurar o acesso efetivo da população às prestações constitucionalmente garantidas.

Nesse contexto, mostra-se relevante distinguir a prestação estatal em três planos complementares. O primeiro refere-se às prestações normativas, consistentes na criação do suporte legislativo necessário à implementação do direito fundamental. O segundo compreende as prestações materiais, traduzidas na disponibilização dos bens, serviços ou benefícios destinados à satisfação das necessidades protegidas constitucionalmente. Por fim, situam-se as prestações organizacionais ou institucionais, representadas pela estrutura administrativa encarregada de operacionalizar o reconhecimento e a efetivação desses direitos.

Essa distinção revela especial importância quando se analisa a proteção previdenciária. A existência de legislação disciplinando benefícios por incapacidade, aposentadorias ou benefícios assistenciais não assegura, por si só, sua fruição pelos destinatários. Também não basta a previsão orçamentária destinada ao pagamento das prestações. A efetividade desses direitos depende da existência de uma estrutura administrativa capaz de receber requerimentos, realizar avaliações sociais, promover perícias médicas, analisar documentos e proferir decisões em prazo razoável, observando os princípios da eficiência, da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Sob essa perspectiva, a dimensão prestacional dos direitos sociais apresenta inequívoca natureza institucional. O dever constitucional do Estado não se exaure na previsão abstrata do benefício, alcançando igualmente a organização dos meios

necessários para que o cidadão possa exercer concretamente o direito reconhecido pela Constituição. Em outras palavras, a insuficiência da estrutura administrativa pode comprometer a própria efetividade do direito fundamental, ainda que a prestação material esteja formalmente prevista na legislação.

Essa compreensão revela-se particularmente pertinente ao objeto da presente pesquisa. O problema investigado não consiste na inexistência do direito ao benefício previdenciário ou assistencial, tampouco na ausência de disciplina normativa sobre os requisitos legais para sua concessão. A questão central reside em verificar se a organização administrativa disponibilizada pelo Estado, especialmente no que se refere à realização de perícias médicas e avaliações sociais no município de São Paulo de Olivença, mostra-se constitucionalmente suficiente para assegurar igualdade material de acesso aos direitos sociais.

Durante longo período, tanto na doutrina quanto na jurisprudência brasileiras, prevaleceu a concepção de que os direitos sociais seriam normas de eficácia limitada, dependentes de intermediação legislativa para produzirem efeitos jurídicos. Essa leitura, fortemente influenciada por uma visão liberal clássica do constitucionalismo e por uma compreensão rígida da separação dos poderes, relegava os direitos sociais a um plano secundário, negando-lhes a condição de direitos subjetivos exigíveis.

A progressiva superação dessa compreensão decorreu da própria evolução do constitucionalismo contemporâneo e da consolidação da força normativa da Constituição. A partir da segunda metade do século XX, especialmente após a experiência do constitucionalismo do pós-guerra, passou-se a reconhecer que a efetividade da Constituição não poderia ficar condicionada exclusivamente à conveniência política dos órgãos estatais. Nesse contexto, os direitos sociais deixaram de ser compreendidos como simples objetivos programáticos para assumir a condição de verdadeiros direitos fundamentais, dotados de eficácia jurídica e suscetíveis de produzir efeitos concretos no ordenamento.

Essa mudança de perspectiva também repercutiu no constitucionalismo brasileiro. A Constituição da República de 1988 incorporou os direitos sociais ao catálogo dos direitos fundamentais e estabeleceu um modelo de Estado comprometido não apenas com a proteção das liberdades individuais, mas igualmente com a promoção da igualdade material e da justiça social. Como observa Flávia Piovesan, a Constituição de 1988 representa um marco na afirmação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais no Brasil, ao romper com a tradição autoritária e conferir centralidade à dignidade da pessoa

humana como fundamento da ordem constitucional. Essa opção constitucional exige que a interpretação dos direitos sociais seja orientada pela máxima efetividade das normas constitucionais, afastando leituras que esvaziem seu conteúdo jurídico (Piovesan, 2016).

A doutrina contemporânea, por essa razão, passou a reconhecer que a eficácia dos direitos sociais deve ser analisada em perspectiva gradual, mas jamais como sinônimo de inexigibilidade. Ainda que determinadas prestações dependam de providências legislativas, administrativas ou orçamentárias, isso não autoriza a conclusão de que o Estado disponha de liberdade para permanecer inerte. Ao contrário, a Constituição impõe um dever permanente de atuação, cuja intensidade será aferida à luz das circunstâncias concretas, dos recursos disponíveis e, sobretudo, da necessidade de preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Essa compreensão possui especial relevância para a presente pesquisa. A discussão desenvolvida nesta dissertação não parte da premissa de que todo direito social possa ser imediatamente satisfeito em sua máxima extensão. O que se investiga é se o modelo administrativo adotado pelo Estado para viabilizar o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais observa o grau mínimo de proteção constitucionalmente exigido, especialmente em regiões marcadas por dificuldades geográficas e vulnerabilidades estruturais, como ocorre no município de São Paulo de Olivença.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma ruptura significativa com essa tradição ao reconhecer expressamente os direitos sociais como direitos fundamentais e ao lhes conferir aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do art. 5º. Ao posicionar os direitos sociais no Título II da Constituição, ao lado dos direitos individuais e coletivos, o constituinte originário afastou qualquer dúvida quanto à sua natureza jurídica fundamental, impondo ao Estado deveres positivos vinculantes voltados à promoção da igualdade material e da justiça social.

A inserção dos direitos sociais no Título II da Constituição da República não possui significado meramente topográfico. Ao alocá-los no mesmo título destinado aos direitos e garantias fundamentais, o constituinte originário rompeu com a tradição que relegava tais direitos ao plano das normas programáticas destituídas de eficácia jurídica imediata. A opção constitucional revela inequívoca intenção de conferir aos direitos sociais o mesmo estatuto normativo dos direitos individuais, afastando interpretações que pretendam reduzir sua eficácia à discricionariedade política ou à conveniência administrativa.

Essa escolha sistemática deve ser interpretada em consonância com o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. Embora a concretização dos direitos sociais frequentemente dependa da atuação legislativa e administrativa, essa circunstância não lhes retira a natureza de direitos subjetivos constitucionalmente protegidos. Ao contrário, impõe ao Estado o dever de adotar providências positivas voltadas à sua implementação progressiva, observadas as prioridades constitucionais e a vedação ao retrocesso social.

Nessa perspectiva, a fundamentalidade dos direitos sociais decorre não apenas de sua localização sistemática na Constituição, mas sobretudo de sua função na realização da dignidade da pessoa humana e na promoção da igualdade material. Como já ressaltado no item anterior desta dissertação, a Constituição de 1988 instituiu um modelo de Estado comprometido com a transformação da realidade social, circunstância que impede a compreensão dos direitos sociais como simples programas políticos desprovidos de juridicidade.

Nesse contexto, Sarlet (2012, p. 47) observa que a nota distintiva dos direitos sociais reside em sua dimensão positiva, pois não se trata mais de assegurar liberdades “do” Estado, mas de garantir liberdades “por intermédio” do Estado, mediante prestações materiais indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana. Os direitos sociais conferem aos indivíduos verdadeiros direitos a prestações estatais, como saúde, previdência e assistência social, sem os quais a dignidade restaria esvaziada de conteúdo.

A superação da teoria das normas meramente programáticas foi impulsionada, no Brasil, pelo desenvolvimento da doutrina da efetividade das normas constitucionais, amplamente difundida a partir da década de 1990. Conforme pontua Barroso (2000), a Constituição passou a ser compreendida como norma jurídica dotada de força normativa própria, capaz de irradiar efeitos concretos sobre a realidade social. Essa mudança de paradigma contribuiu decisivamente para o fortalecimento da tutela dos direitos sociais e para a ampliação de sua exigibilidade jurídica.

Do ponto de vista teórico, a compreensão contemporânea da eficácia dos direitos sociais é fortemente influenciada pela teoria dos princípios, desenvolvida por Robert Alexy. Segundo essa perspectiva, os direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais, possuem estrutura principiológica e conferem aos seus titulares direitos subjetivos *prima facie*, cuja concretização depende de processos de ponderação com outros princípios constitucionais relevantes. Isso significa que os direitos sociais não são absolutos, mas tampouco podem ser esvaziados sob o argumento genérico de sua natureza prestacional.

Sarmento (2008) destaca que a democracia constitucional contemporânea não pode ser reduzida à realização periódica de eleições, exigindo, para sua efetividade, a fruição concreta de direitos básicos por todos os cidadãos. Para o autor, a efetivação dos direitos sociais constitui condição material para o exercício das liberdades políticas e civis, pois somente indivíduos protegidos contra riscos sociais básicos são capazes de participar de forma efetiva da vida democrática.

A relação entre democracia substancial e efetividade dos direitos sociais também evidencia que a proteção constitucional não pode ser aferida exclusivamente pela existência formal de prestações previstas em lei. A experiência constitucional brasileira demonstra que a mera previsão normativa de benefícios previdenciários e assistenciais não assegura, por si só, o acesso da população às prestações estatais. Entre o reconhecimento abstrato do direito e sua concretização existe um conjunto de procedimentos administrativos, estruturas institucionais e mecanismos técnicos que condicionam a efetividade da proteção social.

Sob essa perspectiva, a dimensão prestacional dos direitos sociais compreende não apenas o dever estatal de custear determinadas prestações materiais, mas igualmente a obrigação de organizar serviços públicos aptos a permitir que os destinatários desses direitos possam exercê-los em condições de igualdade. A organização administrativa, portanto, deixa de constituir simples aspecto gerencial para assumir relevância constitucional, na medida em que sua insuficiência pode inviabilizar o próprio exercício de direitos fundamentais.

Essa observação assume particular importância para o objeto desta pesquisa. O problema investigado não reside na inexistência normativa dos benefícios previdenciários ou assistenciais, mas na suficiência da estrutura administrativa destinada ao reconhecimento desses direitos em território amazônico. A análise da eficácia dos direitos sociais exige, assim, que a dimensão prestacional seja compreendida de maneira ampla, abrangendo tanto a previsão jurídica das prestações quanto os instrumentos institucionais necessários à sua implementação concreta.

A natureza prestacional dos direitos sociais impõe ao Estado a obrigação de adotar políticas públicas e de estruturar serviços administrativos aptos a assegurar sua concretização. No entanto, a realização desses direitos encontra limites fáticos e jurídicos, frequentemente invocados sob a rubrica da chamada “reserva do possível”. Trata-se de conceito originário da jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão, utilizado para

expressar a ideia de que a efetivação de direitos prestacionais depende da disponibilidade de recursos materiais e financeiros.

A análise da eficácia dos direitos sociais exige, ainda, a consideração do conceito de mínimo existencial, entendido como o conjunto de prestações materiais indispensáveis à preservação da dignidade da pessoa humana. O mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial dos direitos sociais, insuscetível de supressão, mesmo diante de restrições orçamentárias. A sua proteção constitui exigência direta do princípio da dignidade da pessoa humana e impõe ao Estado o dever de assegurar condições mínimas de subsistência e inclusão social.

Nesse sentido, a natureza jurídica dos direitos sociais deve ser compreendida a partir de uma perspectiva que reconheça, simultaneamente, sua fundamentalidade e sua complexidade estrutural. Os direitos sociais são autênticos direitos fundamentais, dotados de força normativa e exigibilidade jurídica, ainda que sua concretização dependa de mediações institucionais e administrativas.

A discussão acerca da eficácia dos direitos sociais prestacionais não pode ser dissociada da análise dos limites jurídicos e fáticos à sua concretização. No constitucionalismo contemporâneo, tais limites são frequentemente debatidos a partir da tensão existente entre a exigibilidade dos direitos sociais e as restrições orçamentárias e administrativas enfrentadas pelo Estado. Essa tensão manifesta-se de forma recorrente no debate sobre a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas voltadas à efetivação desses direitos.

A chamada “reserva do possível” surge, nesse contexto, como argumento central. Originária da jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão, a reserva do possível foi inicialmente concebida como expressão da ideia de que a realização de direitos prestacionais depende da disponibilidade de recursos materiais e financeiros. Todavia, a transposição acrítica desse conceito para a realidade brasileira tem sido objeto de severas críticas, especialmente quando utilizado como justificativa genérica para a omissão estatal.

Sarlet (2012) sustenta que a reserva do possível não pode ser invocada de forma abstrata, desvinculada da análise concreta do caso e das prioridades constitucionais estabelecidas pelo próprio texto constitucional. Para o autor, a simples alegação de escassez de recursos não é suficiente para afastar a exigibilidade dos direitos sociais, sendo imprescindível a demonstração objetiva da impossibilidade de atendimento da

prestação reclamada, bem como a comprovação de que o Estado vem adotando medidas razoáveis para a progressiva realização desses direitos.

Reconhecida a natureza jurídica dos direitos sociais como direitos fundamentais dotados de eficácia normativa, impõe-se examinar de que forma essa fundamentalidade se projeta sobre as obrigações atribuídas ao Estado. É precisamente nesse contexto que se desenvolve a denominada dimensão prestacional dos direitos sociais, por meio da qual se evidencia que a efetividade dessas posições jurídicas depende, em grande medida, da adoção de prestações positivas pelos Poderes Públicos.

Nesse sentido, a doutrina contemporânea tem buscado diferenciar a reserva do possível em ao menos três dimensões:

- a) a reserva do possível fática, relacionada à efetiva inexistência de recursos materiais ou financeiros;
- b) a reserva do possível jurídica, vinculada às opções orçamentárias e às escolhas legislativas;
- c) a reserva do possível administrativa, associada à capacidade institucional do Estado de implementar políticas públicas de forma eficiente.

A análise dessas dimensões revela que muitos obstáculos à efetivação dos direitos sociais não decorrem propriamente da ausência absoluta de recursos, mas de deficiências estruturais na organização administrativa e na gestão das políticas públicas. Essa constatação é particularmente relevante no âmbito da seguridade social, em que a falta de estrutura técnica e administrativa pode inviabilizar o acesso a direitos formalmente assegurados.

Em contraposição à utilização indiscriminada da reserva do possível, a doutrina desenvolveu o conceito de mínimo existencial, entendido como o núcleo essencial dos direitos sociais indispensável à preservação da dignidade da pessoa humana. O mínimo existencial corresponde ao conjunto de prestações materiais básicas sem as quais o indivíduo não consegue exercer suas liberdades nem participar da vida social de forma minimamente digna.

A proteção do mínimo existencial impõe limites à atuação estatal, inclusive em matéria orçamentária. Ainda que o Estado disponha de certa margem de discricionariedade na formulação de políticas públicas, essa liberdade não é absoluta, encontrando restrições no dever constitucional de assegurar condições mínimas de existência aos indivíduos. Assim, a alegação de insuficiência de recursos não pode justificar a supressão de prestações essenciais à dignidade humana.

A tutela judicial dos direitos sociais insere-se nesse contexto como mecanismo de correção de falhas estruturais na implementação das políticas públicas. Embora a intervenção do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas suscite debates relacionados à separação dos poderes, a jurisprudência constitucional brasileira tem reconhecido, de forma crescente, a legitimidade dessa atuação quando se verifica a violação do núcleo essencial dos direitos sociais.

Sarmento (2008) destaca que a atuação judicial em defesa dos direitos sociais não configura afronta à democracia, mas pode, ao contrário, funcionar como instrumento de fortalecimento do regime democrático, especialmente quando destinada a assegurar condições mínimas de participação social a grupos historicamente marginalizados. A intervenção judicial, nesses casos, assume caráter subsidiário e corretivo, voltado à proteção da dignidade humana.

No âmbito da seguridade social, a necessidade de tutela efetiva dos direitos sociais revela-se ainda mais evidente. Benefícios previdenciários e assistenciais possuem caráter alimentar e destinam-se à proteção de indivíduos em situações de incapacidade laboral, deficiência, velhice ou extrema vulnerabilidade social. A eficácia desses direitos depende não apenas da previsão legal do benefício, mas da existência de mecanismos administrativos capazes de reconhecer a condição do beneficiário e viabilizar o acesso à prestação estatal.

A ausência ou precariedade de instrumentos como a avaliação social e a perícia médica compromete diretamente a eficácia prática dos direitos sociais, produzindo uma forma indireta, porém profunda, de negação de direitos fundamentais. Nesses casos, a violação não decorre da inexistência do direito, mas da impossibilidade fática de acessá-lo, o que evidencia a relevância da dimensão institucional da efetividade dos direitos sociais.

A literatura sobre vulnerabilidade social reforça essa perspectiva ao demonstrar que determinados grupos enfrentam obstáculos adicionais para acessar direitos prestacionais, em razão de fatores como isolamento geográfico, pobreza extrema, deficiência de serviços públicos e fragilidade institucional. Tais fatores intensificam a distância entre a normatividade constitucional e a realidade concreta vivenciada por parcelas significativas da população, especialmente em regiões interioranas e periféricas do país.

Dessa forma, a análise da natureza e da eficácia dos direitos sociais prestacionais exige abordagem que considere não apenas os aspectos normativos e teóricos, mas

também as condições materiais, institucionais e territoriais de sua implementação. A efetividade dos direitos sociais depende da articulação entre normas jurídicas, políticas públicas adequadas e estruturas administrativas acessíveis e eficientes.

A análise da natureza e da eficácia dos direitos sociais em sua dimensão prestacional evidencia que tais direitos constituem autênticos direitos fundamentais, dotados de força normativa e exigibilidade jurídica, ainda que condicionados por limites fáticos e institucionais. A compreensão crítica da reserva do possível, em diálogo com o conceito de mínimo existencial, revela que a efetivação dos direitos sociais não pode ser frustrada por deficiências administrativas ou por alegações genéricas de escassez de recursos.

Essa constatação é central para o objetivo da presente pesquisa, pois permite compreender que as dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica previdenciária, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade social e territorial, configuram obstáculos estruturais à efetividade dos direitos sociais, exigindo reflexão crítica sobre o papel das instituições administrativas e do próprio Estado na concretização do projeto constitucional de justiça social.

2.3 TUTELA JURISDICIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS E CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tutela dos direitos sociais constitui tema central no constitucionalismo contemporâneo, especialmente em Estados marcados por profundas desigualdades sociais e territoriais, como é o caso do Brasil. No âmbito do Estado Democrático de Direito, a efetivação dos direitos sociais não se exaure na sua previsão normativa, exigindo mecanismos institucionais capazes de assegurar sua concretização, seja por meio da atuação administrativa do Estado, seja, subsidiariamente, pela intervenção do Poder Judiciário.

Por óbvio, para além da positivação desses direitos, é preciso garanti-los. É sob essa premissa que surge o problema da eficácia dos direitos sociais em sua acepção prestacional, à luz do acesso à justiça, em sua dimensão social, que, no caso em exame, incide sobre o acesso a serviços e expedientes institucionais necessários à implementação da seguridade e da assistência social em favor de 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.

A concepção desenvolvida pelos autores ultrapassa a compreensão tradicional do acesso à justiça como mero acesso ao Poder Judiciário. Em sua dimensão substancial, o acesso à justiça pressupõe a existência de instituições públicas capazes de tornar concretos os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Essa leitura revela-se especialmente pertinente quando se examinam direitos sociais de natureza prestacional, cuja efetividade depende da atuação administrativa prévia ao eventual controle jurisdicional.

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 Sarmento (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 poder²¹. 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.

A posição defendida por Sarmento possui especial relevância para a presente investigação. Se a democracia pressupõe condições materiais mínimas para o exercício da cidadania, então a insuficiência dos mecanismos administrativos destinados ao reconhecimento de benefícios previdenciários deixa de representar mero problema

burocrático e passa a constituir questão de qualidade democrática. A exclusão administrativa produz, nesse contexto, efeitos que transcendem a esfera individual do requerente, repercutindo sobre a própria concretização do Estado Democrático de Direito.

Os direitos sociais, por se qualificarem como direitos fundamentais da coletividade, não se sujeitam, em seu processo de concretização, a juízos meramente discricionários da Administração Pública, nem se subordinam a razões de puro pragmatismo político estatal.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer os direitos sociais como direitos fundamentais e ao lhes conferir aplicabilidade imediata, impôs ao Estado o dever de estruturar políticas públicas aptas a assegurar condições materiais mínimas de existência. Todavia, a persistência de omissões estatais, falhas administrativas e desigualdades regionais tem levado à ampliação do debate sobre o papel do Poder Judiciário na tutela desses direitos, fenômeno amplamente conhecido como judicialização das políticas públicas.

A judicialização dos direitos sociais não decorre de uma opção voluntarista do Judiciário, mas da insuficiência ou ineficiência das instâncias políticas e administrativas na concretização do projeto constitucional. Conforme observa Barroso, a expansão da atuação judicial em matéria de direitos sociais está diretamente relacionada à força normativa da Constituição de 1988 e à ampliação do catálogo de direitos fundamentais, que passaram a ser invocados como parâmetros diretos de controle das ações e omissões estatais.

A expansão da atuação jurisdicional em matéria de direitos sociais não significa substituição permanente da Administração Pública pelo Poder Judiciário. Ao contrário, evidencia o caráter subsidiário da jurisdição constitucional, chamada a atuar quando os mecanismos ordinários de implementação dos direitos fundamentais se revelam insuficientes ou inadequados.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido de forma reiterada a possibilidade de controle judicial das políticas públicas quando verificada a violação de direitos fundamentais, especialmente daqueles vinculados ao mínimo existencial. Em precedentes paradigmáticos, a Corte afirmou que a separação de poderes não pode ser invocada como obstáculo absoluto à tutela jurisdicional de direitos sociais, sobretudo quando a omissão estatal compromete a dignidade da pessoa humana.

Os precedentes examinados a seguir não possuem relevância apenas como exemplos de judicialização de políticas públicas. Em conjunto, eles permitem identificar

parâmetros constitucionais para aferição da suficiência das ações estatais destinadas à concretização dos direitos sociais. São esses parâmetros que servirão de referência para a análise do modelo institucional adotado pelo INSS no município de São Paulo de Olivença.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento firmado no julgamento da ADPF 45, no qual o STF assentou que a cláusula da reserva do possível não pode ser utilizada de forma genérica para afastar a proteção judicial dos direitos fundamentais, devendo ser analisada em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a garantia do mínimo existencial. A Corte reconheceu que a atuação judicial, nesses casos, possui caráter excepcional, porém legítimo, quando destinada a assegurar prestações essenciais à sobrevivência digna dos indivíduos.

Em matéria de direitos sociais à saúde, o STF consolidou orientação no sentido de que o Estado possui dever jurídico de garantir o acesso a tratamentos indispensáveis à preservação da vida e da integridade física, ainda que isso implique a adoção de medidas judiciais de caráter mandamental. Embora o direito à saúde possua especificidades próprias, a lógica decisória adotada pelo Tribunal tem sido estendida, em termos principiológicos, a outros direitos sociais de natureza prestacional, como a previdência e a assistência social.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem desempenhado papel relevante na tutela dos direitos sociais no âmbito infraconstitucional, especialmente no que se refere à interpretação das normas que regulam o acesso a benefícios previdenciários e assistenciais. A jurisprudência do STJ reconhece que tais benefícios possuem natureza alimentar e que a sua concessão deve observar os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção social e da efetividade dos direitos fundamentais.

Em diversos precedentes, o STJ¹ tem afirmado que entraves meramente formais ou deficiências administrativas não podem impedir o acesso dos cidadãos a benefícios previdenciários e assistenciais quando comprovado o preenchimento dos requisitos legais. Essa orientação revela uma compreensão material da tutela dos direitos sociais, voltada à proteção de indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

A atuação do Poder Judiciário, contudo, não se limita à concessão direta de prestações sociais. Em muitos casos, a tutela jurisdicional assume a forma de controle das

¹ Nesse sentido, v. AgRg no REsp 1.369.165/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, j. 18.6.2013; REsp 1.112.557/MG (Tema 185), Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, j. 28.10.2009; AgInt no REsp 1.648.305/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 20.2.2018.

estruturas administrativas responsáveis pela implementação das políticas públicas, exigindo do Estado a adoção de providências voltadas à superação de falhas sistêmicas. Essa perspectiva amplia o conceito de tutela dos direitos sociais, deslocando o foco exclusivo do indivíduo para a análise das condições institucionais de efetivação dos direitos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia que o controle jurisdicional das políticas públicas não se orienta pela substituição das escolhas administrativas legítimas, mas pela verificação de sua compatibilidade com os deveres constitucionais de proteção dos direitos fundamentais. O foco desloca-se da conveniência administrativa para a suficiência constitucional da atuação estatal.

A doutrina tem ressaltado que a realização da justiça social, no contexto constitucional brasileiro, depende da articulação entre tutela jurisdicional e políticas públicas eficazes. A intervenção judicial, embora relevante, não pode substituir de forma permanente a atuação administrativa do Estado, devendo funcionar como mecanismo subsidiário de correção de omissões e distorções que comprometam a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, o acesso à justiça assume dimensão ampliada, não se restringindo ao ingresso em juízo, mas compreendendo também o acesso a procedimentos administrativos adequados e eficientes. A ausência de canais administrativos acessíveis e estruturados tende a intensificar a judicialização, sobrecarregando o Judiciário e aprofundando desigualdades no acesso aos direitos sociais.

A análise da tutela dos direitos sociais revela, portanto, que a justiça social não se realiza apenas por meio de decisões judiciais isoladas, mas exige um arranjo institucional capaz de assegurar a efetividade contínua e universal dos direitos fundamentais. Essa constatação é particularmente relevante em contextos marcados por vulnerabilidade social e territorial, nos quais as deficiências administrativas produzem impactos mais severos sobre a população.

A judicialização dos direitos sociais não decorre de protagonismo voluntarista do Judiciário, mas da insuficiência das instâncias políticas e administrativas em concretizar comandos constitucionais expressos. A doutrina constitucional contemporânea reconhece que, diante da força normativa da Constituição, o controle judicial de políticas públicas torna-se inevitável quando a omissão estatal compromete a realização de direitos fundamentais.

No âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o *leading case* sobre os limites e critérios da atuação judicial em políticas públicas é o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF, relatoria do Ministro Celso de Mello. Nesse precedente paradigmático, o STF fixou entendimento no sentido de que a cláusula da separação de poderes não pode ser invocada como obstáculo absoluto à tutela jurisdicional dos direitos fundamentais, especialmente quando a omissão estatal inviabiliza a fruição do mínimo existencial.

Na ADPF 45/DF, o Tribunal assentou que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas é constitucionalmente legítima quando presentes determinados pressupostos, dentre os quais se destacam:

- a) a existência de um dever constitucional específico imposto ao Estado;
- b) a comprovação de omissão ou atuação estatal insuficiente;
- c) a violação a direitos fundamentais, especialmente aqueles ligados à dignidade da pessoa humana;
- d) a necessidade de proteção do mínimo existencial.

Esse entendimento consolidou a ideia de que a reserva do possível não pode ser utilizada de forma genérica para afastar a sindicabilidade judicial dos direitos sociais, exigindo-se demonstração concreta da impossibilidade fática ou financeira de cumprimento da obrigação estatal. O STF reconheceu, ainda, que a atuação judicial deve observar critérios de razoabilidade e proporcionalidade, evitando-se substituição indevida das escolhas legítimas do administrador público.

A importância da ADPF nº 45 transcende o caso concreto que lhe deu origem. O precedente consolidou a compreensão de que a atuação jurisdicional em matéria de direitos sociais não representa exceção ao Estado Democrático de Direito, mas mecanismo constitucional de preservação da força normativa da Constituição quando os demais Poderes deixam de assegurar patamar mínimo de proteção aos direitos fundamentais.

Outro precedente de extrema relevância é o julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.581/RS (Tema 27 da repercussão geral), no qual o STF reafirmou que a escassez de recursos públicos não afasta, por si só, a obrigação estatal de assegurar prestações essenciais à dignidade humana. Nesse julgado, a Corte reforçou que a análise judicial

deve considerar a proteção do mínimo existencial e a prioridade constitucional conferida aos direitos fundamentais sociais.

Ainda no campo da definição de critérios para controle judicial de políticas públicas, merece destaque o julgamento do Recurso Extraordinário nº 855.178/SE (Tema 793), relativo ao direito à saúde. Embora o objeto imediato fosse o fornecimento de medicamentos, o STF estabeleceu parâmetros gerais aplicáveis à tutela dos direitos sociais prestacionais, como a necessidade de análise da razoabilidade da pretensão, da existência de política pública já estruturada e da capacidade institucional do Estado para o cumprimento da decisão judicial.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 657.718/MG (Tema 500), fixou critérios para a atuação judicial em demandas que envolvem prestações estatais de alto custo, ressaltando que a intervenção do Judiciário deve respeitar a política pública existente, salvo quando demonstrada sua insuficiência ou inadequação para assegurar o núcleo essencial do direito fundamental envolvido.

Esses precedentes revelam que o STF não nega a legitimidade do controle judicial de políticas públicas, mas o submete a critérios jurídicos rigorosos, voltados à proteção dos direitos fundamentais sem violar a separação de poderes. A atuação judicial assume, assim, caráter subsidiário e corretivo, destinado a suprir omissões inconstitucionais e a assegurar prestações indispensáveis à dignidade da pessoa humana.

No âmbito infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça também tem consolidado entendimento no sentido de que direitos sociais de natureza previdenciária e assistencial possuem caráter alimentar e devem ser interpretados à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. O STJ tem reiteradamente afirmado que entraves administrativos e formalismos excessivos não podem inviabilizar o acesso a benefícios quando preenchidos os requisitos legais, reforçando a necessidade de uma tutela jurisdicional materialmente orientada.

A análise conjunta da jurisprudência do STF evidencia que a tutela dos direitos sociais não se limita à concessão individual de prestações, mas pode alcançar o controle das estruturas administrativas responsáveis pela implementação das políticas públicas. Essa perspectiva amplia o alcance da jurisdição constitucional, permitindo a correção de falhas sistêmicas que comprometem a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a realização da justiça social depende da articulação entre tutela jurisdicional e políticas públicas eficazes. A atuação do Poder Judiciário, embora

essencial em situações de omissão ou inadequação estatal, não substitui a responsabilidade primária do Estado na formulação e execução das políticas públicas, devendo funcionar como mecanismo de garantia do projeto constitucional.

A evolução da jurisprudência constitucional brasileira demonstra que a tutela dos direitos sociais vem gradualmente se afastando de uma lógica estritamente individual para incorporar mecanismos de controle mais amplos e estruturais das políticas públicas. Essa mudança de perspectiva revela-se especialmente relevante em contextos nos quais a violação de direitos fundamentais decorre não de atos isolados, mas de falhas sistêmicas na organização administrativa do Estado.

A distinção entre tutela individual e tutela estrutural dos direitos sociais tem sido amplamente debatida na doutrina e encontra respaldo progressivo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Enquanto a tutela individual busca assegurar a satisfação do direito subjetivo de um determinado indivíduo, a tutela estrutural volta-se à correção de deficiências institucionais que afetam coletivamente grupos sociais inteiros, produzindo violações reiteradas e generalizadas de direitos fundamentais.

O STF tem reconhecido a legitimidade da adoção de medidas estruturais em situações de omissão estatal prolongada ou de inadequação persistente das políticas públicas. No julgamento da ADPF nº 347/DF, que tratou do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, a Corte afirmou que a atuação judicial pode ultrapassar a concessão de ordens pontuais, alcançando a determinação de providências estruturais destinadas à superação de violações massivas e contínuas de direitos fundamentais. Embora o objeto imediato do julgado não tenha sido a seguridade social, os fundamentos adotados possuem aplicação transversal à tutela dos direitos sociais.

Nesse precedente, o STF reconheceu que a persistência de falhas estruturais caracteriza situação de inconstitucionalidade continuada, legitimando a intervenção judicial para compelir o Estado a reorganizar suas estruturas administrativas. Essa compreensão é especialmente relevante para a análise de políticas públicas de natureza prestacional, cuja ineficiência sistêmica compromete o acesso universal e igualitário aos direitos sociais.

No campo específico da seguridade social, a ausência de estruturas administrativas adequadas para a realização de atos essenciais, como a avaliação social e a perícia médica, pode configurar verdadeira barreira institucional ao acesso a direitos fundamentais. Nesses casos, a violação não se dá pela inexistência formal do direito, mas

pela impossibilidade prática de exercê-lo, em razão de entraves administrativos, deficiência de recursos humanos ou inadequação territorial dos serviços públicos.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reforçado essa compreensão ao reconhecer que benefícios previdenciários e assistenciais possuem natureza alimentar e devem ser analisados à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção social e da efetividade dos direitos fundamentais. O STJ tem reiteradamente decidido que a demora excessiva ou a ausência de estrutura administrativa adequada para análise de requerimentos previdenciários configura violação a direito líquido e certo do segurado, legitimando a intervenção judicial.

Em diversos julgados, o STJ firmou entendimento no sentido de que a Administração Pública não pode transferir ao cidadão o ônus de suas deficiências organizacionais. A demora injustificada na realização de perícia médica ou de avaliação social, quando impede o acesso a benefício de natureza alimentar, tem sido reconhecida como afronta aos princípios constitucionais da eficiência administrativa e da dignidade da pessoa humana.

A partir dessa perspectiva, a tutela jurisdicional dos direitos sociais passa a assumir caráter não apenas reparatório, mas também preventivo e estruturante. O Judiciário, ao reconhecer a existência de falhas sistêmicas, pode impor ao Estado a adoção de medidas destinadas à reorganização de serviços, à ampliação da capacidade administrativa e à adequação territorial das políticas públicas, respeitados os critérios de razoabilidade, proporcionalidade e deferência institucional.

O STF, ao fixar critérios para o controle judicial de políticas públicas, tem enfatizado que a atuação jurisdicional deve observar limites claros, evitando a substituição indevida do administrador público. Contudo, tais limites não podem servir de escudo para a perpetuação de omissões inconstitucionais. A Corte tem reiterado que a separação de poderes não impede o controle judicial de políticas públicas quando está em jogo a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a realização da justiça social no Estado Democrático de Direito depende da existência de mecanismos eficazes de responsabilização institucional do Estado, capazes de corrigir falhas administrativas que comprometam o acesso aos direitos sociais. A tutela jurisdicional, nesse contexto, funciona como instrumento de garantia do projeto constitucional, assegurando que as promessas normativas da Constituição não permaneçam no plano meramente formal.

A análise da tutela dos direitos sociais evidencia, portanto, que a efetividade constitucional exige mais do que decisões judiciais isoladas. Exige a construção de arranjos institucionais capazes de assegurar o acesso universal, contínuo e igualitário às prestações estatais. Essa exigência torna-se ainda mais relevante em contextos de vulnerabilidade social e territorial, nos quais a precariedade das estruturas administrativas amplia a distância entre a norma constitucional e a realidade concreta dos cidadãos.

Ainda, tal análise demonstra que a atuação do Poder Judiciário, especialmente à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, constitui instrumento legítimo e necessário para a correção de omissões estatais e falhas estruturais na implementação de políticas públicas. A distinção entre tutela individual e tutela estrutural evidencia que, em contextos de deficiência administrativa persistente, a intervenção judicial pode assumir caráter organizacional, voltado à superação de barreiras institucionais ao acesso a direitos fundamentais.

Essa compreensão é diretamente pertinente ao objetivo da presente pesquisa, pois permite reconhecer que as dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica previdenciária enfrentadas pelos residentes do município de São Paulo de Olivença configuram problema estrutural de efetividade dos direitos sociais, exigindo análise crítica não apenas da atuação administrativa do INSS, mas também dos mecanismos jurisdicionais aptos a assegurar a concretização do projeto constitucional de justiça social.

A evolução doutrinária e jurisprudencial examinada neste capítulo demonstra que a tutela dos direitos sociais não se limita ao reconhecimento abstrato das prestações asseguradas pela Constituição. A proteção constitucional projeta-se também sobre a adequação das estruturas administrativas incumbidas de sua implementação. É justamente nesse contexto que assume relevo o princípio da vedação à proteção insuficiente, cuja aplicação permitirá examinar, nos capítulos seguintes, se a organização institucional do INSS no município de São Paulo de Olivença satisfaz o padrão mínimo de proteção exigido pela Constituição da República.

2.4 RESERVA DO POSSÍVEL, PROPORCIONALIDADE E MÍNIMO EXISTENCIAL

A efetivação dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito brasileiro insere-se em um campo de permanente tensão entre a oponibilidade estatal e a obrigação constitucional de concretização desses direitos. De um lado, o Estado invoca limites fáticos, financeiros e institucionais para justificar a não implementação integral das

prestações sociais; de outro, a Constituição Federal de 1988 consagrou os direitos sociais como direitos fundamentais, dotados de força normativa e exigibilidade jurídica. A compreensão dessa tensão exige a análise articulada do princípio da reserva do possível, do princípio da proporcionalidade e do conceito de mínimo existencial.

A Constituição de 1988 rompeu com a tradição de tratamento meramente programático dos direitos sociais ao posicioná-los no Título II, ao lado dos direitos e garantias fundamentais, e ao estabelecer, no § 1º do art. 5º, a aplicabilidade imediata das normas definidoras desses direitos. Todavia, a realização prática das prestações sociais depende da atuação estatal positiva, o que implica a alocação de recursos públicos e a organização de estruturas administrativas adequadas, abrindo espaço para o debate acerca dos limites dessa obrigação.

Noutro giro, é cediço que são escassos os recursos públicos disponíveis destinados à efetivação dos direitos sociais, que envolvem 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, senão impossível, realizar todos os direitos sociais em seu grau máximo.

Nesse contexto, o princípio da reserva do possível surge como um dos principais argumentos utilizados pelo Estado para limitar a concretização dos direitos sociais. Originário da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, especialmente do caso *Numerus Clausus* (1972), o princípio da reserva do possível expressa a ideia de que a realização de direitos prestacionais está condicionada às possibilidades fáticas e financeiras do Estado. Em sua formulação original, a reserva do possível não se destinava a negar direitos, mas a reconhecer que a sua concretização depende de condições materiais concretas.

No constitucionalismo brasileiro, entretanto, a reserva do possível passou a ser frequentemente invocada de forma genérica e abstrata, como justificativa para a omissão estatal na implementação de políticas públicas. A doutrina constitucional crítica tem apontado que tal uso desvirtua o sentido original do princípio, transformando-o em verdadeiro instrumento de neutralização da força normativa dos direitos sociais.

A invocação da reserva do possível, quando utilizada para justificar a não concretização de direitos sociais, não afasta o dever estatal de apresentar fundamentação específica acerca das limitações fáticas, financeiras ou institucionais efetivamente existentes. A controvérsia, portanto, não deve ser formulada como oposição abstrata entre direitos fundamentais e separação de poderes, mas como exame da suficiência das

providências adotadas pelo Poder Público diante do dever constitucional de proteção. Nessa perspectiva, eventual controle jurisdicional incide sobre a consistência da justificativa estatal e sobre a preservação do núcleo essencial do direito, sem substituir, de modo ordinário, as escolhas administrativas legitimamente formuladas.

Tal argumento chegou a ser encampado pelo Poder Judiciário, conforme se extrai no julgado abaixo transcrito:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 6.564/RS
(95.0068782-8)

RELATOR: O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO
REPR. POR: DANIEL PEDROSO E OUTRO
RECORRIDO: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
T. ORGIEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

IMPETRADO: GOVERNADOR DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS: SÉRGIO REIS E IGOR KOEHLER MOREIRA
EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE
SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.
Direito líquido e certo, para efeito de concessão de segurança, é aquele reconhecível de plano e decorrente de lei expressa ou de preceito constitucional, que atribua ao impetrante, um direito subjetivo próprio. Normas constitucionais meramente programáticas – ad exemplum, o direito à saúde – protegem um interesse geral, todavia, não conferem, aos beneficiários deste interesse, o poder de exigir sua satisfação... Estas normas (arts. 195, 196, 204 e 227 da CF) são de eficácia limitada, ou, em outras palavras, não têm força suficiente para desenvolver-se integralmente, ‘ou não dispõem de eficácia plena’, posto que dependem, para ter incidência sobre os interesses tutelados, de legislação complementar. Na regra jurídico-constitucional que dispõe ‘todos têm o direito e o Estado o dever’ – dever de saúde – como afiançam os constitucionalistas, ‘na realidade todos não têm direito, porque a relação jurídica entre o cidadão e o Estado devedor não se fundamenta em vinculum juris gerador de obrigações, pelo que falta ao cidadão o direito subjetivo público, oponível ao Estado, de exigir em juízo, as prestações prometidas a que o Estado se obriga por proposição ineficaz dos constituintes’. No sistema jurídico pátrio, a nenhum órgão ou autoridade é permitido realizar despesas sem a devida previsão orçamentária, sob pena de incorrer no desvio de verbas. Julgado em 23/05/1996.

A experiência constitucional brasileira demonstra, todavia, que a reserva do possível pode ser empregada de forma excessivamente genérica, sobretudo quando a Administração não explicita os dados concretos que sustentariam a alegada impossibilidade de prestação. Por essa razão, a doutrina passou a exigir um ônus argumentativo mais rigoroso: não basta afirmar a escassez; é necessário demonstrar a relação entre os recursos disponíveis, as prioridades constitucionalmente impostas e as

medidas efetivamente adotadas para reduzir a insuficiência de proteção. Nessa linha, Sarlet (2012, p. 363) critica a utilização da reserva do possível como fórmula retórica de exoneração estatal no campo dos direitos fundamentais sociais.

Atualmente, esse panorama se inverteu com a mudança de entendimento acerca da natureza dos direitos sociais prestacionais, identificando-os como direitos subjetivos, em dimensão coletiva, providos de eficácia plena, não ficando, pois, condicionados à conformação legislativa para exigir seu cumprimento.

Sarlet (2012) observa que a reserva do possível não pode ser compreendida como cláusula geral de exoneração da responsabilidade estatal, mas como elemento a ser analisado em conjunto com outros princípios constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana. Para o autor, a simples alegação de insuficiência de recursos não é suficiente para afastar a exigibilidade dos direitos sociais, sendo imprescindível a demonstração concreta da impossibilidade de atendimento da prestação reclamada.

Na mesma linha, Barroso (2009) sustenta que a reserva do possível deve ser interpretada de forma restritiva, sob pena de se converter em argumento retórico apto a legitimar a ineficácia constitucional. Segundo o autor, a escassez de recursos não pode servir de pretexto para a negação sistemática de direitos fundamentais, sobretudo em um Estado que constitucionalizou um amplo projeto de justiça social.

A análise da reserva do possível exige, portanto, a sua articulação com o princípio da proporcionalidade, entendido como critério de racionalidade e controle das decisões estatais que limitam direitos fundamentais. O princípio da proporcionalidade, de origem germânica, desdobra-se nos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, funcionando como instrumento de ponderação entre direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

No âmbito dos direitos sociais, a proporcionalidade atua como parâmetro para avaliar se a restrição imposta pelo Estado é adequada e necessária à proteção de outros valores constitucionais e se o sacrifício imposto ao titular do direito não é excessivo em relação ao benefício buscado. Conforme ensina Alexy (2015), a ponderação entre princípios deve observar critérios racionais, evitando decisões arbitrárias ou desproporcionais.

Nesta quadra, invoca-se o princípio do mínimo existencial, que, embora seja de difícil delimitação conceitual, tem seu conteúdo presente no balizamento das decisões judiciais brasileiras. Sobre o referido princípio, tomem-se 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 saudável⁴⁵ (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 sociedade⁴⁶. 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. Com efeito, consoante já demonstrado em outra ocasião, não é certo que todos os direitos fundamentais tenham um fundamento direto na dignidade da pessoa humana, e, portanto, um conteúdo certo em dignidade, assim como não é correto afirmar que o conteúdo em dignidade dos direitos (que sempre é variável) seja sempre equivalente ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A articulação entre reserva do possível e proporcionalidade conduz à análise do conceito de mínimo existencial. O mínimo existencial corresponde ao conjunto de prestações materiais indispensáveis à preservação da dignidade da pessoa humana, compreendendo as condições básicas sem as quais a vida digna resta inviabilizada. Sarlet e Figueiredo (2007) destacam que o mínimo existencial representa limite material à atuação estatal, impondo ao poder público o dever de assegurar prestações básicas independentemente de restrições orçamentárias genéricas.

Sarmento (2010) adverte, contudo, que o mínimo existencial não pode ser concebido como direito absoluto e ilimitado. A sua concretização também exige ponderação com outros valores constitucionais, sob pena de inviabilizar a própria atuação estatal. Ainda assim, o autor ressalta que a proteção do mínimo existencial constitui exigência central do Estado Democrático de Direito, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais.

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.

No campo da seguridade social, o debate assume densidade própria porque as prestações previdenciárias e assistenciais guardam relação imediata com a subsistência de pessoas expostas a riscos sociais juridicamente qualificados. Incapacidade, deficiência, velhice e vulnerabilidade econômica não constituem apenas categorias abstratas de proteção: são situações em que a demora administrativa ou a ausência de estrutura apta ao reconhecimento do direito pode produzir efeitos materiais incompatíveis com a dignidade da pessoa humana e com a preservação do mínimo existencial.

Por isso, a análise da reserva do possível deve alcançar também o modo como a Administração organiza os meios necessários à prestação. Em matéria previdenciária e assistencial, a justificativa estatal precisa enfrentar não apenas a disponibilidade orçamentária, mas a adequação da estrutura administrativa, dos fluxos de atendimento e dos recursos humanos destinados à implementação dos benefícios. Quando a insuficiência decorre do próprio desenho institucional, a discussão constitucional desloca-se para a verificação de proteção deficiente e para a possibilidade de controle jurisdicional da omissão.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consolidado entendimento no sentido de que a reserva do possível não pode ser invocada de forma abstrata para afastar a tutela jurisdicional de direitos fundamentais. No julgamento da ADPF 45/DF, a Corte afirmou que o Poder Judiciário pode intervir, em caráter excepcional, quando evidenciada omissão estatal capaz de comprometer a eficácia de direitos sociais constitucionalmente assegurados.

Mais recentemente, ao definir parâmetros para nortear decisões judiciais acerca de políticas públicas — conforme noticiado no sítio oficial do STF — a Corte reafirmou que o controle jurisdicional é legítimo quando se verifica omissão estatal inconstitucional, devendo o magistrado examinar a existência de política pública estruturada, a adequação da medida pleiteada e a demonstração concreta de insuficiência orçamentária. A Suprema Corte enfatizou que a reserva do possível exige comprovação objetiva da limitação financeira, não se admitindo sua invocação genérica como justificativa para o descumprimento de deveres constitucionais.

No âmbito da saúde, por exemplo, o STF consolidou entendimento no RE 566.471/RN (Tema 6 da repercussão geral) no sentido de que o fornecimento de medicamentos pode ser judicialmente determinado, desde que observados critérios técnicos e demonstrada a imprescindibilidade do tratamento, reafirmando a natureza

fundamental do direito à saúde (art. 196 da CF). Em igual sentido, no RE 410.715/SP, rel. Min. Celso de Mello, reconheceu-se que o direito à educação infantil possui caráter vinculante e que a omissão estatal configura descumprimento de dever constitucional.

Esses precedentes evidenciam que o STF adota postura de deferência qualificada às escolhas administrativas, mas não admite omissões que comprometam o núcleo essencial de direitos sociais. A intervenção judicial não substitui a formulação de políticas públicas, mas atua como mecanismo de correção de inconstitucionalidades, especialmente em hipóteses de proteção insuficiente.

A proibição da proteção insuficiente, na perspectiva desenvolvida por Senra (2021), traduz-se na obrigação estatal de garantir patamares materiais mínimos indispensáveis à preservação da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, a inércia estrutural na formulação ou execução de políticas de seguridade social — especialmente quando atinge prestações de caráter alimentar — pode caracterizar afronta ao núcleo essencial dos direitos sociais, com repercussão direta sobre o mínimo existencial.

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.

Em complemento, reforça-se o argumento pela adequada compreensão do princípio da proporcionalidade em sua dimensão bifronte, que se projeta tanto como limite ao excesso estatal quanto como parâmetro de controle da proteção insuficiente. Nessa perspectiva, a proporcionalidade opera como instrumento normativo que concretiza simultaneamente a proibição do excesso e a vedação à tutela deficiente, elevando esta última à categoria de princípio jurídico dotado de densidade constitucional. Para Senra (2021):

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.

Cumpra ainda assinalar que a prevalência da reserva do possível sobre o mínimo existencial, utilizada como fundamento para eximir o Estado do cumprimento de deveres sociais constitucionalmente previstos, implicaria verdadeira inversão da lógica constitucional. Tal interpretação converteria a limitação orçamentária em regra e esvaziaria a densidade normativa do princípio da dignidade da pessoa humana, comprometendo a força vinculante dos direitos fundamentais sociais. Ao debater sobre o papel do Poder Judiciário sobre o tema, Sarmiento 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. 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.

Sob esse enfoque, merece destaque o entendimento firmado na Suspensão de Tutela Antecipada nº 241-7/RJ, julgada em 10.10.2008, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no qual se assentou que incumbe ao Estado estruturar os pressupostos fáticos indispensáveis à fruição efetiva dos direitos sociais. Reconheceu-se, naquele precedente, que a inércia ou insuficiência na implementação dessas condições pode legitimar a atuação do Poder Judiciário, a fim de impedir que a omissão estatal configure proteção deficiente e, por conseguinte, resulte em violação a direitos fundamentais — no caso concreto, o direito à educação. A esse respeito, colaciona-se as seguintes lições de Sarlet (2012):

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 e o conceito de mínimo existencial, este, por sua vez, inserido na ideia de dignidade humana, que converge para a obrigação do Estado de cumprir os valores constitucionais ligados aos direitos fundamentais.

Assim, a análise integrada da reserva do possível, da proporcionalidade e do mínimo existencial, à luz da doutrina e da jurisprudência constitucional, demonstra que a efetivação dos direitos sociais não se submete a lógica binária de deferimento irrestrito ou negativa absoluta. Exige-se ponderação estruturada, fundamentação racional e demonstração concreta das limitações invocadas, preservando-se, em qualquer hipótese, o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A oponibilidade estatal encontra limites normativos claros no texto constitucional. A obrigação de realizar direitos sociais impõe deveres positivos de organização administrativa, alocação racional de recursos e implementação eficaz de políticas públicas. A ausência dessas condições, quando compromete prestações essenciais à dignidade humana, configura violação constitucional passível de controle jurisdicional.

É importante elucidar, por fim, que, embora aqui se pretenda 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 no interior do Amazonas, fez-se necessário abordar os postulados jurídicos

assentados na reserva do possível, no mínimo existencial e na proporcionalidade, eis que inegavelmente permeiam o debate doutrinário e jurisprudencial acerca da efetivação dos direitos sociais prestacionais, contribuindo para o aprofundamento do tema proposto na presente pesquisa.

As categorias teóricas desenvolvidas neste capítulo constituirão o referencial analítico empregado na investigação empírica realizada sobre a organização administrativa do INSS no município de São Paulo de Olivença, permitindo aferir se o modelo institucional atualmente existente satisfaz o dever constitucional de proteção suficiente em contexto de vulnerabilidade estrutural.

3 A TUTELA DOS DIREITOS SOCIAIS DA SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após a análise dos fundamentos constitucionais da efetivação dos direitos fundamentais sociais, da justiça social e da vulnerabilidade como elemento juridicamente relevante, impõe-se o exame do regime jurídico da seguridade social, enquanto campo normativo específico de concretização desses direitos.

O presente capítulo tem por objetivo analisar a tutela dos direitos sociais no âmbito da previdência social e da assistência social, enfatizando os mecanismos institucionais que condicionam o acesso aos benefícios e evidenciam, no plano concreto, os limites e desafios da efetividade dos direitos sociais. Parte-se da compreensão de que a seguridade social não se resume à previsão normativa de prestações, mas depende da existência e do funcionamento adequado de estruturas administrativas aptas a viabilizar o acesso material aos direitos, especialmente por meio da avaliação social e da perícia médica, cuja insuficiência impacta diretamente populações em situação de vulnerabilidade social e territorial.

3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A seguridade social constitui um dos pilares estruturantes do Estado Social instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representando importante mecanismo de concretização dos direitos fundamentais sociais e de realização do ideal de justiça social consagrado pelo texto constitucional. Longe de representar mero conjunto de prestações estatais, a seguridade social traduz um verdadeiro sistema constitucional de proteção destinado à prevenção e ao enfrentamento das contingências sociais capazes de comprometer a dignidade da pessoa humana, mediante atuação integrada do Estado e da sociedade.

Nos termos do art. 194 da Constituição da República, a seguridade social compreende "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". A opção do constituinte evidencia que a proteção social não se esgota na concessão de benefícios ou serviços isolados, mas pressupõe a articulação coordenada de políticas públicas orientadas pelos princípios da universalidade da cobertura e do

atendimento, da solidariedade, da igualdade material, da seletividade e distributividade das prestações e da equidade no custeio.

A centralidade conferida à seguridade social pela Constituição decorre precisamente de sua função de reduzir vulnerabilidades sociais e assegurar condições mínimas para o desenvolvimento digno da pessoa humana. Sob essa perspectiva, José Afonso da Silva observa que a seguridade social constitui o instrumento mais eficiente de liberação das necessidades sociais, destinado a garantir o bem-estar material, moral e espiritual da população, estruturando-se sobre os princípios da universalidade subjetiva, da universalidade objetiva, da igualdade protetora, da unidade de gestão e da solidariedade financeira (SILVA, 2007, p. 308). A lição evidencia que a proteção social prevista pela Constituição ultrapassa a simples distribuição de prestações pecuniárias, constituindo elemento essencial do projeto constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Essa compreensão afasta qualquer leitura que reduza a seguridade social a uma política pública contingente ou a um programa governamental sujeito exclusivamente às conveniências administrativas. Trata-se de direito fundamental social de eficácia constitucional, cuja implementação impõe ao Estado deveres positivos de organização, planejamento e prestação de serviços públicos capazes de assegurar o efetivo acesso dos cidadãos às prestações constitucionalmente garantidas. A concretização desse direito, portanto, depende não apenas da previsão normativa dos benefícios, mas também da existência de estruturas administrativas aptas a permitir seu reconhecimento em condições de igualdade material.

Para Martins (2023),

a seguridade social deve ser interpretada de forma sistemática, à luz dos princípios constitucionais, tais como a universalidade da cobertura e do atendimento, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, e a equidade na forma de participação no custeio.

A dimensão constitucional da seguridade social revela, ainda, que sua efetividade não pode ser aferida apenas pela existência formal de benefícios previdenciários e assistenciais. O verdadeiro parâmetro constitucional consiste na capacidade do Estado de assegurar que tais prestações sejam efetivamente acessíveis aos destinatários, mediante organização administrativa compatível com as necessidades da população protegida. A proteção social somente se realiza quando os mecanismos institucionais encarregados da

implementação dos direitos funcionam de maneira eficiente, contínua e territorialmente adequada.

Essa perspectiva assume especial relevância para a presente pesquisa. O objeto deste estudo não se limita à análise abstrata do regime jurídico da previdência e da assistência social, mas concentra-se na investigação das condições concretas de acesso aos mecanismos administrativos indispensáveis ao reconhecimento dos direitos sociais, especialmente a avaliação social e a perícia médica. Embora os benefícios previdenciários e assistenciais encontrem sólida previsão constitucional e legal, sua fruição depende da atuação efetiva da Administração Pública, circunstância que desloca o debate para o campo da capacidade institucional do Estado e da suficiência das estruturas responsáveis pela implementação dessas políticas públicas.

A partir dessa premissa, a seguridade social deixa de ser compreendida exclusivamente como sistema de prestações econômicas e passa a ser analisada como expressão concreta do dever constitucional de proteção. Em outras palavras, a efetividade dos direitos sociais pressupõe que o Estado disponha de mecanismos institucionais capazes de assegurar, de forma tempestiva e adequada, o acesso da população aos procedimentos administrativos necessários ao reconhecimento dos direitos constitucionalmente assegurados. A ausência ou insuficiência dessas estruturas compromete diretamente a realização prática da justiça social pretendida pela Constituição e transforma direitos formalmente garantidos em prestações materialmente inacessíveis, especialmente para populações submetidas a contextos de vulnerabilidade territorial e institucional.

É justamente a partir dessa compreensão que se torna necessário examinar, inicialmente, as características próprias da previdência social e da assistência social, subsistemas que, embora possuam regimes jurídicos distintos, convergem na finalidade constitucional de assegurar proteção social e concretizar a dignidade da pessoa humana.

A seguridade social estrutura-se por meio de três subsistemas constitucionalmente autônomos — saúde, previdência social e assistência social — que, embora possuam regimes jurídicos distintos, encontram-se articulados pela finalidade comum de assegurar proteção social e promover a dignidade da pessoa humana. Para os fins desta pesquisa, interessa particularmente o exame da previdência social e da assistência social, uma vez que ambas condicionam, em inúmeras hipóteses, o reconhecimento de direitos à realização de procedimentos técnicos, como a perícia médica e a avaliação social.

A previdência social caracteriza-se por possuir natureza contributiva e organização sob a forma de regime geral, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme estabelece o art. 201 da Constituição da República. Trata-se de sistema securitário destinado à cobertura de eventos que afetem a capacidade laborativa ou a subsistência do segurado e de seus dependentes, oferecendo proteção diante de contingências como incapacidade, idade avançada, maternidade, morte e reclusão.

José Afonso da Silva (2007) sintetiza essa concepção ao afirmar que 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 segurado e de seus dependentes. A base da cobertura assenta-se no fator contribuição e em favor do contribuinte e dos seus dependentes.

A lição evidencia que a proteção previdenciária decorre da existência de vínculo jurídico previamente estabelecido entre o segurado e o sistema previdenciário. O acesso aos benefícios pressupõe, em regra, filiação ao regime, manutenção da qualidade de segurado e cumprimento dos requisitos legais específicos previstos para cada prestação, como período de carência, idade mínima, tempo de contribuição ou demonstração da incapacidade laborativa.

Todavia, a análise desses requisitos não pode ser compreendida de maneira exclusivamente formal. A moderna doutrina previdenciária reconhece que a incapacidade para o trabalho constitui fenômeno complexo, cuja aferição exige consideração das condições concretas de vida do segurado, de seu contexto social e das limitações efetivamente experimentadas.

Nesse sentido, Ibrahim (2023) observa que “a incapacidade laborativa deve ser vista como um fenômeno multifatorial, que envolve aspectos médicos, sociais e jurídicos, demandando do sistema previdenciário respostas que transcendem a rigidez burocrática”.

A importância dessa afirmação reside justamente em demonstrar que a atuação administrativa não pode restringir-se à aplicação mecânica de critérios biomédicos ou burocráticos. O reconhecimento do direito previdenciário exige avaliação técnica capaz de considerar a realidade concreta do segurado, circunstância particularmente relevante nas situações em que fatores sociais, econômicos e territoriais influenciam diretamente sua capacidade de inserção ou permanência no mercado de trabalho.

Essa perspectiva dialoga com a própria finalidade constitucional da previdência social, cuja missão consiste em assegurar proteção efetiva diante das contingências

sociais que comprometem a autonomia econômica e a dignidade do trabalhador. A atuação administrativa, portanto, deve orientar-se pelos princípios constitucionais da proteção social, da razoabilidade e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, evitando interpretações excessivamente restritivas incompatíveis com a função protetiva do sistema.

Embora apresente natureza jurídica distinta, a assistência social também integra o sistema constitucional de seguridade social e desempenha papel essencial na concretização dos direitos fundamentais sociais. Diferentemente da previdência social, seu acesso independe de contribuição prévia, destinando-se à proteção das pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social.

A Constituição da República estabelece, em seu art. 203, que a assistência social será prestada "a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social", tendo por objetivos, entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, às pessoas com deficiência e a promoção da integração ao mercado de trabalho.

A opção constitucional demonstra que a assistência social não possui caráter residual ou meramente assistencialista. Ao contrário, constitui direito fundamental social destinado a assegurar condições mínimas de existência digna às pessoas que, por razões econômicas, sociais ou pessoais, não conseguem prover autonomamente sua subsistência.

Embora distintos quanto ao regime jurídico e à forma de custeio, previdência social e assistência social compartilham finalidade protetiva comum. Ambos os subsistemas integram a arquitetura constitucional da seguridade social e destinam-se à redução das desigualdades, à proteção da dignidade da pessoa humana e à concretização da justiça social.

Essa convergência manifesta-se, igualmente, no plano administrativo. Em ambos os regimes, o reconhecimento do direito depende da atuação concreta da Administração Pública para verificar o preenchimento dos requisitos legais. Seja para aferir incapacidade laborativa, deficiência, vulnerabilidade socioeconômica ou demais pressupostos exigidos em lei, a Administração exerce função decisiva na concretização dos direitos constitucionalmente assegurados.

Desse modo, a existência formal dos benefícios não basta para assegurar sua efetividade. A proteção social prometida pela Constituição somente se materializa quando o Estado organiza estruturas administrativas capazes de oferecer, em tempo oportuno e de forma territorialmente adequada, os serviços técnicos indispensáveis ao

reconhecimento desses direitos. É precisamente nesse ponto que a presente pesquisa concentra sua análise, ao investigar se a organização administrativa responsável pela realização da avaliação social e da perícia médica mostra-se compatível com o dever constitucional de proteção suficiente em contextos marcados por acentuada vulnerabilidade territorial, como ocorre no município de São Paulo de Olivença.

A consagração constitucional da seguridade social como direito fundamental não esgota o debate acerca de sua efetividade. A experiência brasileira demonstra que a existência de direitos formalmente assegurados não garante, por si só, sua concretização prática. A realização dos direitos sociais depende da existência de instituições aptas a implementar as prestações constitucionalmente prometidas, razão pela qual a análise da dimensão organizacional da Administração Pública assume papel central na compreensão do sistema de proteção social.

Essa constatação afasta qualquer compreensão segundo a qual a concretização dos direitos sociais se resumiria à edição de normas jurídicas ou à previsão abstrata de benefícios. A efetividade da Constituição exige que o Estado estruture políticas públicas, organize serviços administrativos e disponibilize mecanismos institucionais capazes de transformar comandos normativos em prestações concretamente acessíveis aos cidadãos.

Nesse contexto, Sérgio Luiz Junkes destaca que a justiça social não constitui simples ideal político ou diretriz programática destituída de eficácia jurídica. Ao contrário, representa verdadeiro comando constitucional vinculante, orientador da atuação estatal: "A justiça social não pode ser tratada como mero discurso legitimador da atuação estatal, mas como comando normativo que condiciona a interpretação e a aplicação das normas constitucionais, especialmente no campo dos direitos sociais." (JUNKES, 2012).

A lição evidencia que a proteção social não pode permanecer restrita ao plano retórico. Se a Constituição impõe ao Estado a promoção da justiça social, impõe-lhe igualmente o dever de estruturar instituições capazes de concretizar esse objetivo. Em consequência, a insuficiência da organização administrativa deixa de representar mera deficiência de gestão para assumir relevância constitucional, na medida em que compromete a realização dos direitos fundamentais sociais.

Nessa mesma perspectiva, Silvia Isabelle Ribeiro Teixeira do Vale ressalta que a reduzida densidade normativa de determinadas disposições constitucionais não autoriza sua desconsideração nem permite relativizar sua eficácia: "A baixa densidade normativa de determinadas normas constitucionais não autoriza a negação de sua eficácia, sob pena

de esvaziamento da força normativa da Constituição e de comprometimento do projeto constitucional de justiça social." (VALE, 2017).

A observação é particularmente relevante para a presente pesquisa. Os direitos previdenciários e assistenciais possuem densidade normativa suficiente para gerar deveres concretos de atuação estatal. A existência de dificuldades administrativas para sua implementação não descaracteriza sua natureza de direitos fundamentais nem autoriza a Administração Pública a oferecer estruturas incompatíveis com as necessidades da população protegida.

Sob essa perspectiva, a efetividade dos direitos fundamentais sociais deve ser compreendida como verdadeiro dever jurídico imposto ao Estado. Sarlet adverte que a conhecida invocação da reserva do possível não pode servir como justificativa genérica para omissões administrativas incompatíveis com a Constituição. Nas palavras do autor:

Tem sido falaciosa a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação de direitos fundamentais, especialmente de cunho social. (SARLET, 2012).

A advertência assume especial importância quando analisada sob a realidade amazônica. Em regiões marcadas por grandes distâncias geográficas, dificuldades logísticas e reduzida presença institucional do Estado, a insuficiência da estrutura administrativa produz efeitos concretos sobre o exercício dos direitos fundamentais. Nessas circunstâncias, não é a inexistência do direito que impede sua fruição, mas a precariedade dos instrumentos estatais encarregados de implementá-lo.

A mesma compreensão pode ser extraída da doutrina de Juarez Freitas, para quem a juridicidade da atuação administrativa não se limita ao respeito formal à legalidade. A Administração Pública deve orientar-se por critérios de eficiência, racionalidade, planejamento e boa governança, de modo a assegurar a máxima realização dos direitos fundamentais. A concretização das políticas públicas exige, portanto, estruturas organizacionais compatíveis com a complexidade das necessidades sociais e com os objetivos constitucionais que lhes dão fundamento.

Essa leitura desloca o eixo do debate da simples existência do benefício para a qualidade da organização administrativa responsável por sua implementação. Não basta que o benefício esteja previsto em lei; é indispensável que existam meios institucionais

capazes de permitir seu efetivo reconhecimento em prazo razoável e mediante procedimentos acessíveis à população destinatária.

Essa compreensão conduz, inevitavelmente, ao princípio da vedação à proteção insuficiente. Daniel Sarmento observa que a omissão estatal pode produzir violação constitucional tão grave quanto a atuação excessiva, especialmente quando impede a concretização de direitos fundamentais sociais. Segundo o autor, a ausência de políticas públicas adequadas ou de estruturas administrativas minimamente eficientes configura hipótese de proteção insuficiente, incompatível com a ordem constitucional comprometida com a dignidade da pessoa humana e com a igualdade material (SARMENTO, 2000).

Essa construção teórica apresenta estreita relação com o objeto desta dissertação. A insuficiência da oferta de avaliação social e de perícia médica não constitui simples deficiência operacional da Administração Pública. Quando impede ou dificulta o acesso da população aos benefícios constitucionalmente assegurados, transforma-se em questão de natureza constitucional, pois compromete diretamente a efetividade da proteção social prometida pela Constituição.

A problemática torna-se ainda mais evidente quando se considera que tanto os benefícios previdenciários quanto diversas prestações assistenciais dependem da produção de prova técnica. A avaliação da incapacidade laborativa, da deficiência ou da vulnerabilidade socioeconômica não constitui etapa meramente burocrática do procedimento administrativo; representa requisito indispensável para o reconhecimento do próprio direito material. Assim, a inexistência, a insuficiência ou a oferta intermitente desses serviços repercute diretamente sobre a possibilidade de acesso às prestações da seguridade social.

Em consequência, a análise da efetividade dos direitos sociais não pode limitar-se à verificação da existência formal dos benefícios previstos em lei. Impõe-se examinar se a Administração Pública disponibiliza estruturas institucionais territorialmente adequadas, tecnicamente suficientes e materialmente acessíveis para assegurar o exercício desses direitos, especialmente em localidades marcadas por profundas vulnerabilidades sociais, territoriais e institucionais.

A compreensão da efetividade dos direitos sociais exige, ainda, uma ampliação da própria noção de acesso à justiça. Tradicionalmente associado à possibilidade de provocar a atuação do Poder Judiciário, o acesso à justiça passou a ser compreendido, especialmente a partir da doutrina contemporânea, como verdadeiro direito de acesso à

ordem jurídica justa, abrangendo não apenas a tutela jurisdicional, mas também o acesso efetivo às estruturas estatais indispensáveis à concretização dos direitos constitucionalmente assegurados.

Nessa perspectiva, Mauro Cappelletti e Bryant Garth desenvolveram uma das mais influentes formulações acerca do tema ao afirmarem que:

A expressão 'acesso à justiça' 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, deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A importância dessa concepção reside no fato de deslocar o foco da mera existência formal de direitos para a análise das condições concretas de seu exercício. Não basta que o ordenamento jurídico reconheça determinada prestação social; é indispensável que o cidadão disponha de mecanismos efetivos para alcançá-la. Sob essa ótica, o acesso à justiça compreende também o acesso aos procedimentos administrativos necessários ao reconhecimento dos direitos fundamentais sociais, sobretudo quando a própria legislação condiciona a concessão da prestação à produção de prova técnica.

No âmbito da seguridade social, essa constatação assume especial relevância. Diversos benefícios previdenciários e assistenciais dependem da realização de avaliação social, perícia médica ou outros procedimentos técnicos destinados à verificação dos requisitos legais. Esses atos administrativos não constituem simples formalidades processuais, mas verdadeiros pressupostos para o reconhecimento do direito material. Consequentemente, quando tais serviços não são disponibilizados de forma adequada, contínua e territorialmente acessível, a dificuldade de acesso deixa de representar problema exclusivamente administrativo e passa a repercutir diretamente sobre a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Essa perspectiva permite compreender que a tutela constitucional da seguridade social não se limita à previsão abstrata dos benefícios nem à existência de canais formais para apresentação dos requerimentos administrativos. A proteção constitucional somente se completa quando a Administração Pública disponibiliza estruturas institucionais capazes de assegurar que os procedimentos indispensáveis ao reconhecimento do direito sejam efetivamente acessíveis aos destinatários das políticas públicas.

Sob esse enfoque, a insuficiência da oferta de avaliação social e de perícia médica não representa mera deficiência operacional do INSS, mas potencial obstáculo ao exercício de direitos fundamentais assegurados pela Constituição. A inexistência de profissionais, a oferta intermitente desses serviços, a excessiva concentração geográfica das perícias ou a demora injustificada na realização dos exames repercutem diretamente sobre a capacidade dos segurados de exercer direitos que, em tese, lhes são assegurados pelo ordenamento jurídico.

Essa conclusão dialoga diretamente com a doutrina anteriormente examinada. Se, conforme Sarlet, a reserva do possível não pode servir como justificativa genérica para a omissão estatal; se, conforme Sarmento, a atuação insuficiente do Poder Público pode configurar violação constitucional; e se, conforme Juarez Freitas, a Administração Pública deve orientar sua atuação pelos deveres de eficiência, planejamento e máxima efetividade dos direitos fundamentais, então a organização administrativa da seguridade social passa a constituir elemento central da própria garantia constitucional dos direitos sociais.

Essa constatação adquire contornos ainda mais expressivos quando examinada sob a realidade amazônica. Municípios caracterizados por grandes distâncias geográficas, reduzida capilaridade administrativa e severas dificuldades logísticas demandam modelos organizacionais compatíveis com suas peculiaridades territoriais. Nesses contextos, a igualdade material não se satisfaz com a simples aplicação uniforme das regras administrativas concebidas para grandes centros urbanos. Ao contrário, exige que a Administração Pública desenvolva estratégias capazes de superar as barreiras geográficas que dificultam o acesso da população aos serviços públicos essenciais.

É precisamente nesse cenário que se insere o objeto desta pesquisa. O município de São Paulo de Olivença possui Agência da Previdência Social, porém a realização de perícias médicas não ocorre de forma permanente, sendo executada predominantemente por meio das ações itinerantes do PREVBARCO. Essa circunstância evidencia que a discussão ultrapassa a existência formal da estrutura administrativa e desloca-se para a análise de sua suficiência constitucional, isto é, da capacidade efetiva de assegurar acesso tempestivo e adequado aos procedimentos indispensáveis ao reconhecimento dos direitos previdenciários e assistenciais. A investigação proposta, portanto, não pretende demonstrar a inexistência de atuação estatal, mas verificar se o modelo atualmente adotado satisfaz o dever constitucional de proteção suficiente em contexto marcado por acentuada vulnerabilidade territorial.

A delimitação municipal adotada nesta dissertação também permite distinguir seu aporte de estudos precedentes. Cardoso e Seixas (2025) discutiram a periodicidade dos serviços periciais em perspectiva mais ampla, abrangendo municípios do interior do Amazonas; Pereira, Cardoso e Carmo (2026), por sua vez, concentraram-se em Santo Antônio do Içá. Aqui, a análise recai especificamente sobre São Paulo de Olivença e sobre a suficiência material da organização administrativa verificada no período empírico selecionado, sem transposição automática das conclusões alcançadas nos trabalhos anteriores.

Essa discussão ganha relevância ainda maior diante das recentes transformações pelas quais passa a Administração Previdenciária. A ampliação do uso de instrumentos digitais, a adoção de procedimentos de análise documental e a busca por mecanismos destinados à redução das filas administrativas evidenciam o esforço institucional para conferir maior eficiência à prestação do serviço público. Ao mesmo tempo, essas inovações suscitam importantes debates acerca da preservação da qualidade da instrução probatória, da suficiência da avaliação técnica e da compatibilização entre eficiência administrativa e proteção efetiva dos direitos fundamentais, temas que serão examinados no item seguinte, dedicado especificamente ao papel da avaliação social e da perícia médica no acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais.

Dessa forma, pode-se concluir que a efetividade da seguridade social não depende exclusivamente da existência de direitos formalmente reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Ela pressupõe a existência de estruturas administrativas organizadas, acessíveis e territorialmente adequadas para implementar esses direitos. Em outras palavras, quanto maior a vulnerabilidade estrutural do território, maior é o dever constitucional de proteção suficiente; e esse dever concretiza-se por meio da capacidade institucional do Estado de organizar serviços públicos aptos a assegurar o acesso efetivo às prestações sociais. Essa premissa constitui o eixo argumentativo da presente dissertação e servirá de fundamento para a análise, no item seguinte, da avaliação social e da perícia médica como instrumentos indispensáveis à concretização dos direitos assegurados pelo sistema constitucional de seguridade social.

3.2 ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E AUXÍLIOS ACIDENTÁRIOS

A previdência social, enquanto subsistema integrante da seguridade social, concretiza-se por meio da concessão de benefícios destinados à proteção do segurado e de seus dependentes diante de eventos que comprometam sua capacidade laborativa ou

sua subsistência. Trata-se de típico direito fundamental de natureza prestacional, cuja efetivação exige atuação positiva do Estado, tanto no plano normativo quanto no âmbito administrativo, circunstância que evidencia a imprescindibilidade de estruturas institucionais aptas a assegurar o reconhecimento tempestivo dos direitos previdenciários.

A Constituição da República de 1988 conferiu à previdência social estatuto de direito fundamental social, estabelecendo os fundamentos do sistema protetivo brasileiro e atribuindo à legislação infraconstitucional a disciplina das espécies de benefícios e dos respectivos requisitos de concessão. Nesse contexto, a Lei nº 8.213/1991, denominada Plano de Benefícios da Previdência Social, e o Decreto nº 3.048/1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, estruturam o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), disciplinando as hipóteses de cobertura, os pressupostos legais de acesso e os procedimentos administrativos necessários ao reconhecimento das prestações previdenciárias.

Entre os benefícios relacionados à incapacidade laborativa destacam-se, para os fins desta pesquisa, a aposentadoria por incapacidade permanente, o auxílio por incapacidade temporária e o auxílio-acidente, previstos, respectivamente, nos arts. 42, 59 e 86 da Lei nº 8.213/1991. Embora possuam pressupostos e finalidades distintas, esses benefícios apresentam característica comum de elevada relevância metodológica: todos dependem, em regra, da realização de perícia médica para a comprovação da incapacidade ou da redução permanente da capacidade laboral, circunstância que evidencia a centralidade da atuação administrativa na concretização dos direitos sociais.

Nos termos do art. 71 do Decreto nº 3.048/1999:

Art. 71. O auxílio por incapacidade temporária será devido ao segurado que, uma vez cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos, conforme definido em avaliação médico-pericial.

Em igual sentido, o art. 59 da Lei nº 8.213/1991 estabelece que o auxílio por incapacidade temporária será devido ao segurado que permanecer incapacitado para o exercício de sua atividade habitual em razão de doença ou acidente, observados os requisitos relativos à qualidade de segurado e ao cumprimento da carência legal, ressalvadas as hipóteses expressamente dispensadas pela legislação.

Essas disposições revelam que a incapacidade laborativa constitui elemento nuclear da proteção previdenciária. Entretanto, sua caracterização não pode ser reduzida

à simples identificação de alterações clínicas ou biológicas. A moderna doutrina previdenciária tem destacado que a avaliação da incapacidade exige abordagem multidimensional, capaz de considerar aspectos médicos, ocupacionais, sociais e econômicos que influenciam concretamente a possibilidade de exercício da atividade profissional.

Nesse sentido, Castro e Lazzari afirmam:

A caracterização da incapacidade laboral exige não apenas a análise técnica do quadro clínico do segurado, mas também a apreciação do contexto socioeconômico em que ele está inserido, sendo incompatível com uma visão reducionista meramente biomédica. (CASTRO; LAZZARI, 2023).

A observação dialoga diretamente com a doutrina de Ibrahim, anteriormente examinada, segundo a qual a incapacidade laborativa constitui fenômeno multifatorial, não podendo ser aferida exclusivamente mediante critérios biomédicos. Em consequência, a atividade pericial assume natureza muito mais complexa do que simples exame clínico, exigindo avaliação técnica capaz de considerar as condições concretas de vida do segurado e sua efetiva capacidade de reinserção no mercado de trabalho.

Essa perspectiva revela que a perícia médica não constitui mera etapa burocrática do procedimento administrativo. Trata-se de instrumento técnico indispensável à concretização do direito fundamental à previdência social, razão pela qual sua indisponibilidade, insuficiência ou excessiva demora repercute diretamente sobre a efetividade da proteção constitucional assegurada aos segurados.

O Decreto nº 3.048/1999 complementa a disciplina estabelecida pela Lei nº 8.213/1991 ao regulamentar os procedimentos administrativos indispensáveis à operacionalização dos benefícios previdenciários. Além de disciplinar a realização da perícia médica, o Regulamento da Previdência Social estabelece critérios relativos à manutenção, revisão, cessação e reabilitação profissional dos segurados, evidenciando que o reconhecimento do direito previdenciário não decorre automaticamente da condição de segurado, mas depende da observância de um procedimento administrativo tecnicamente estruturado. Entre suas disposições, destaca-se o art. 151, que relaciona as enfermidades graves aptas a ensejar a dispensa da carência prevista no art. 26, inciso II, da Lei nº 8.213/1991, reconhecendo que determinadas situações reclamam proteção previdenciária imediata em razão da gravidade da condição clínica do segurado.

Ao lado do auxílio por incapacidade temporária, assume especial relevância o auxílio-acidente, disciplinado pelo art. 86 da Lei nº 8.213/1991. Trata-se de benefício de natureza indenizatória devido ao segurado que, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, apresente sequela permanente capaz de reduzir sua capacidade para o trabalho habitualmente exercido. Diferentemente do auxílio por incapacidade temporária, o auxílio-acidente não possui natureza substitutiva da remuneração, podendo ser percebido cumulativamente com o exercício de atividade laboral, desde que observados os limites estabelecidos pela legislação previdenciária.

Embora distintos quanto à finalidade e aos pressupostos legais, ambos os benefícios apresentam elemento comum de extrema relevância para esta pesquisa: a indispensabilidade da perícia médica como instrumento técnico de demonstração da incapacidade ou da redução permanente da capacidade laborativa. A atividade pericial, portanto, não constitui mero requisito procedimental, mas verdadeiro mecanismo de concretização do direito material, pois é por meio dela que a Administração Pública forma sua convicção acerca da existência dos pressupostos necessários à concessão da prestação previdenciária.

Essa constatação revela que a eficácia dos direitos previdenciários encontra-se intimamente relacionada à capacidade institucional do Estado de oferecer serviços periciais em quantidade suficiente, com adequada distribuição territorial e dentro de prazo compatível com a urgência inerente às situações de incapacidade laboral. A insuficiência estrutural desses serviços compromete diretamente a efetividade do sistema de proteção social, especialmente porque o benefício somente pode ser concedido após a produção da prova técnica exigida pelo ordenamento jurídico.

A problemática torna-se ainda mais sensível quando analisada sob a perspectiva dos trabalhadores rurais, dos pescadores artesanais, dos extrativistas e dos demais segurados especiais que compõem parcela significativa da população residente no interior da Amazônia. Nesses contextos, a capacidade laborativa apresenta estreita relação com atividades predominantemente físicas, desenvolvidas em regime de economia familiar, de modo que enfermidades ou acidentes frequentemente inviabilizam a manutenção da subsistência do núcleo familiar.

A Lei nº 5.889/1973 define empregado rural como: "Toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob dependência deste e mediante salário." (art. 2º).

Entretanto, o universo de trabalhadores protegidos pelo Regime Geral da Previdência Social não se limita aos empregados rurais submetidos à relação formal de emprego. A Lei nº 8.213/1991 reconhece igualmente a figura do segurado especial, abrangendo agricultores familiares, pescadores artesanais, seringueiros, extrativistas, parceiros, meeiros, arrendatários e demais trabalhadores que desenvolvem atividades em regime de economia familiar. O reconhecimento dessa categoria evidencia a preocupação do legislador em adaptar a proteção previdenciária às peculiaridades socioeconômicas da população rural brasileira, especialmente da Amazônia, onde predominam formas tradicionais de organização do trabalho.

A legislação previdenciária contempla tratamento jurídico diferenciado para esses segurados, dispensando, em determinadas hipóteses, o recolhimento direto de contribuições previdenciárias. Essa diferenciação busca compatibilizar a proteção social com as especificidades da economia familiar e com a dificuldade de inserção desses trabalhadores nos modelos contributivos tradicionais. Todavia, essa proteção diferenciada não afasta a necessidade de comprovação da incapacidade laborativa por meio da perícia médica quando a concessão do benefício assim o exigir.

É justamente nesse ponto que emerge uma das principais tensões identificadas nesta pesquisa. Embora o ordenamento jurídico reconheça as peculiaridades do segurado especial e flexibilize determinados requisitos contributivos, permanece inalterada a exigência de produção da prova técnica necessária ao reconhecimento do benefício. Em consequência, trabalhadores residentes em localidades remotas continuam submetidos às limitações decorrentes da oferta insuficiente de perícias médicas e avaliações técnicas, circunstância que pode retardar significativamente o acesso à proteção previdenciária.

Essa realidade demonstra que a efetividade dos benefícios por incapacidade não depende exclusivamente da existência de disciplina normativa adequada. Ela pressupõe, igualmente, que a Administração Pública disponha de estrutura organizacional capaz de assegurar a realização tempestiva dos procedimentos periciais indispensáveis ao reconhecimento do direito. Quando essa estrutura se revela insuficiente, a proteção constitucional prometida pela seguridade social corre o risco de permanecer apenas formalmente assegurada, sem produzir os efeitos concretos pretendidos pelo constituinte.

A imprescindibilidade da perícia médica para o reconhecimento dos benefícios por incapacidade evidencia que a efetividade da proteção previdenciária depende da adequada organização administrativa da Administração Pública. Não se trata apenas de requisito procedimental previsto em lei, mas de verdadeira condição para o exercício do

direito material, circunstância que impõe ao Estado o dever constitucional de estruturar serviços periciais compatíveis com a demanda social e com as peculiaridades territoriais do país.

Essa preocupação adquiriu especial relevo diante do crescimento das filas de requerimentos administrativos e do aumento do tempo de espera para realização das perícias médicas. A dificuldade de acesso aos procedimentos periciais passou a comprometer diretamente a concretização dos direitos fundamentais à previdência e à assistência social, produzindo cenário de insegurança jurídica e vulnerabilidade social incompatível com os objetivos fundamentais da República.

Foi justamente nesse contexto que se desenvolveu a Ação Civil Pública n.º 5004227-10.2012.4.04.7200, posteriormente submetida ao Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário n.º 1.171.152 (Tema 1066 da Repercussão Geral). O litígio teve origem na excessiva demora da Administração Previdenciária para analisar requerimentos de benefícios e realizar os atos administrativos indispensáveis ao reconhecimento dos direitos previdenciários.

A controvérsia foi solucionada mediante acordo celebrado entre a União, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União, posteriormente homologado pelo Supremo Tribunal Federal, estabelecendo prazos máximos para conclusão dos processos administrativos previdenciários, conforme a natureza da prestação requerida.

Embora o acordo tenha surgido como resposta institucional ao acúmulo de demandas administrativas, sua importância transcende a simples fixação de prazos procedimentais. O precedente representa significativo reconhecimento, pelo próprio Estado brasileiro, de que a demora excessiva na apreciação dos requerimentos previdenciários pode comprometer a efetividade dos direitos fundamentais sociais e afrontar princípios constitucionais como a eficiência administrativa, a razoável duração do processo, a dignidade da pessoa humana e a proteção social adequada.

Sob essa perspectiva, o Tema 1066 aproxima-se diretamente da problemática examinada nesta pesquisa. Se o Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de estabelecer parâmetros temporais para a atuação administrativa do INSS, torna-se igualmente legítimo indagar se tais prazos podem ser efetivamente observados em regiões marcadas por baixa capilaridade institucional e reduzida disponibilidade de serviços periciais, como ocorre em diversos municípios do interior amazônico.

A realidade empírica investigada demonstra que a fixação de prazos legais ou judiciais, embora constitua importante avanço institucional, não elimina as dificuldades estruturais relacionadas à insuficiência de profissionais, às limitações logísticas e às peculiaridades geográficas da Amazônia. Em determinadas localidades, o principal obstáculo não reside na tramitação administrativa do processo, mas na própria impossibilidade de realização tempestiva da perícia médica, indispensável à instrução do requerimento.

Esse cenário motivou a Administração Previdenciária a desenvolver mecanismos destinados à racionalização da análise dos pedidos administrativos, dentre os quais se destaca o **ATESTMED**. Instituído como ferramenta de análise documental para determinados benefícios por incapacidade, o sistema permite, em hipóteses previamente delimitadas, a concessão do auxílio por incapacidade temporária mediante avaliação da documentação médica apresentada pelo segurado, dispensando, inicialmente, a realização da perícia médica presencial.

Sob a perspectiva da eficiência administrativa, o ATESTMED representa importante instrumento de redução das filas e de aceleração da resposta estatal, especialmente em situações de elevada demanda reprimida. Sua implementação evidencia o esforço institucional voltado à modernização dos procedimentos previdenciários e à utilização de soluções tecnológicas capazes de conferir maior celeridade ao reconhecimento dos direitos.

Todavia, a adoção desse modelo também suscitou relevantes debates jurídicos e técnicos. Parte da doutrina e das entidades representativas dos peritos médicos sustenta que a substituição da avaliação clínica presencial pela análise exclusivamente documental pode comprometer a confiabilidade da instrução probatória em determinadas situações, sobretudo quando a aferição da incapacidade exige exame físico direto ou avaliação funcional mais aprofundada.

Essa preocupação motivou a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social – ANMP a questionar judicialmente aspectos relacionados à ampliação das perícias documentais e telepresenciais, sustentando que determinadas modalidades de incapacidade não podem ser adequadamente aferidas sem o exame clínico presencial do segurado. Independentemente do desfecho da controvérsia, o debate revela a existência de tensão permanente entre dois valores constitucionais igualmente relevantes: de um lado, a necessidade de conferir maior eficiência à Administração

Pública; de outro, a preservação da qualidade técnica da prova produzida para o reconhecimento dos direitos previdenciários.

Essa tensão demonstra que a superação das dificuldades estruturais da Previdência Social não depende exclusivamente da incorporação de novas tecnologias ou da simplificação procedimental. A eficiência administrativa, embora constitucionalmente exigida, não pode ser buscada à custa da redução das garantias técnicas indispensáveis à correta identificação das situações de incapacidade laborativa. O desafio consiste justamente em compatibilizar celeridade, segurança jurídica e proteção adequada dos direitos fundamentais sociais.

A discussão ganhou novos contornos com as recentes medidas adotadas pelo próprio INSS para restringir o acesso ao ATESTMED por parte de peritos investigados por utilização de decisões padronizadas e supostas irregularidades na análise documental. O episódio evidencia que a modernização administrativa exige mecanismos permanentes de controle de qualidade, transparência e responsabilização, reforçando que a eficiência somente se legitima quando acompanhada da observância dos princípios da legalidade, da motivação, da impessoalidade e da proteção efetiva dos segurados.

Em consequência, a análise da perícia médica previdenciária não pode limitar-se à discussão acerca da quantidade de profissionais ou da duração das filas administrativas. Trata-se de examinar se o modelo institucional atualmente adotado é capaz de assegurar, simultaneamente, eficiência administrativa, qualidade técnica da instrução probatória e efetividade dos direitos fundamentais sociais, especialmente em contextos marcados por elevada vulnerabilidade territorial, como aqueles verificados no interior do Estado do Amazonas.

A disciplina jurídica dos benefícios por incapacidade também exige a análise dos requisitos relacionados à condição de segurado e ao cumprimento da carência, elementos estruturantes do Regime Geral de Previdência Social.

Nesse sentido, o art. 11 da Lei nº 8.213/1991 estabelece as categorias de segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social, abrangendo empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais. O art. 13 disciplina o segurado facultativo, compreendendo aquele que, embora não exerça atividade remunerada abrangida pelo regime obrigatório, opta por filiar-se ao sistema mediante contribuições voluntárias.

Especial relevância assume o art. 15 da Lei nº 8.213/1991, ao disciplinar a manutenção da qualidade de segurado, dispondo que:

Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:
I – sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício;
II – até 12 meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;
III – até 24 meses após a cessação das contribuições, o segurado que já tiver recebido benefício por incapacidade ou tiver mais de 120 contribuições sem perda da qualidade de segurado. (BRASIL, 1991).

A manutenção da qualidade de segurado revela importante mecanismo de proteção social, impedindo que interrupções temporárias da atividade laboral inviabilizem imediatamente o acesso às prestações previdenciárias. Trata-se de instituto que concretiza o princípio da continuidade da proteção social e evidencia que o sistema previdenciário deve ser interpretado em conformidade com sua finalidade constitucional protetiva.

No que concerne ao requisito da carência, observa-se que sua exigência procura preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, evitando a utilização oportunista do sistema e reforçando seu caráter contributivo. Entretanto, o próprio legislador reconheceu que determinadas situações excepcionais reclamam tutela imediata, razão pela qual estabeleceu hipóteses legais de dispensa da carência.

Nos termos do art. 26, inciso II, da Lei nº 8.213/1991, a carência não será exigida nos casos de acidente de qualquer natureza, doença profissional, doença do trabalho ou quando o segurado for acometido por enfermidades graves definidas em regulamento próprio. Atualmente, essa matéria encontra-se disciplinada pela Portaria Interministerial MPAS/MS nº 2.998/2001, que contempla enfermidades como tuberculose ativa, neoplasia maligna, esclerose múltipla, hepatopatia grave, cardiopatia grave, doença de Parkinson, nefropatia grave, síndrome da deficiência imunológica adquirida, entre outras patologias cuja gravidade justifica a proteção previdenciária imediata.

A disciplina desses requisitos demonstra que o sistema previdenciário brasileiro busca equilibrar responsabilidade atuarial e proteção social. Contudo, a observância dos pressupostos legais não esgota a análise da efetividade dos benefícios por incapacidade. Ainda que o segurado preencha todos os requisitos previstos em lei, o reconhecimento administrativo do direito permanece condicionado à realização da perícia médica quando esta for exigida pela legislação.

É justamente nesse aspecto que a realidade investigada nesta dissertação revela significativa tensão entre previsão normativa e implementação administrativa. A

legislação assegura amplo sistema de proteção aos segurados, estabelece hipóteses de flexibilização da carência, reconhece categorias diferenciadas de trabalhadores rurais e protege expressamente os segurados especiais. Todavia, a concretização dessas garantias permanece condicionada à existência de estrutura administrativa capaz de realizar, em tempo oportuno, os procedimentos técnicos indispensáveis à instrução dos requerimentos.

A dificuldade de acesso à perícia médica não produz apenas atraso procedimental. Ela compromete a própria eficácia do direito fundamental à previdência social. Em muitos casos, o segurado permanece privado tanto da remuneração decorrente de sua atividade laboral quanto da prestação previdenciária destinada justamente a substituir essa renda durante o período de incapacidade, circunstância que potencializa situações de pobreza, insegurança alimentar e exclusão social.

Esse quadro torna-se particularmente preocupante em regiões caracterizadas por grandes distâncias geográficas e reduzida presença institucional do Estado. No município de São Paulo de Olivença, objeto deste estudo, embora exista Agência da Previdência Social, a realização de perícias médicas ocorre predominantemente por intermédio das ações itinerantes do PREVBARCO, inexistindo oferta permanente desse serviço. A consequência prática consiste na formação de períodos de espera incompatíveis com a urgência inerente às situações de incapacidade laborativa, impondo aos segurados deslocamentos, custos financeiros e dificuldades logísticas que frequentemente inviabilizam o acesso tempestivo ao benefício.

Sob a perspectiva constitucional, essa realidade não pode ser compreendida como simples deficiência administrativa. A insuficiência da estrutura estatal destinada à realização das perícias repercute diretamente sobre a efetividade dos direitos fundamentais sociais, aproximando-se daquilo que Daniel Sarmento identifica como hipótese de proteção insuficiente, isto é, situação em que o Estado, embora reconheça formalmente determinado direito, deixa de adotar as medidas institucionais necessárias para assegurar sua concretização prática.

Essa conclusão harmoniza-se com a compreensão desenvolvida no item anterior. A proteção previdenciária somente alcança sua finalidade constitucional quando acompanhada de organização administrativa eficiente, territorialmente adequada e capaz de assegurar acesso efetivo aos procedimentos técnicos indispensáveis ao reconhecimento dos benefícios. Em outras palavras, a efetividade do direito não depende exclusivamente da qualidade da legislação previdenciária, mas também da capacidade institucional do Estado de implementá-la em condições compatíveis com os princípios da

dignidade da pessoa humana, da igualdade material, da eficiência administrativa e da proteção suficiente.

A análise desenvolvida neste item evidencia, portanto, que os benefícios por incapacidade representam muito mais do que prestações pecuniárias disciplinadas pela legislação previdenciária. Constituem instrumentos de concretização do direito fundamental à seguridade social, cuja eficácia depende da interação entre normas jurídicas, procedimentos administrativos e estruturas institucionais adequadas. Sempre que qualquer desses elementos se mostrar insuficiente, especialmente em contextos marcados por elevada vulnerabilidade territorial, a promessa constitucional de proteção social corre o risco de permanecer apenas formalmente assegurada.

Essas conclusões conduzem naturalmente ao exame específico da avaliação social e da perícia médica previdenciária, tema que será desenvolvido no item seguinte. Se, até aqui, demonstrou-se que a produção da prova técnica constitui requisito indispensável para o reconhecimento dos benefícios por incapacidade, passa a ser necessário investigar como esses procedimentos são estruturados, quais funções desempenham no âmbito da Administração Previdenciária e de que forma sua insuficiência compromete a efetividade dos direitos sociais assegurados pela Constituição.

3.3 TIPOLOGIA DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS À LUZ DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

A assistência social constitui um dos pilares do sistema constitucional de seguridade social, concebido pela Constituição da República de 1988 como mecanismo destinado à proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade social independentemente de contribuição prévia. Ao lado da previdência social e da saúde, integra o modelo de proteção social delineado nos arts. 194 a 204 da Constituição, distinguindo-se da previdência precisamente por seu caráter não contributivo e por sua vocação de assegurar os mínimos existenciais aos indivíduos que não conseguem prover autonomamente sua própria subsistência.

Enquanto a previdência social protege riscos sociais relacionados à condição de segurado e ao vínculo contributivo, a assistência social volta-se à proteção daqueles que se encontram excluídos ou insuficientemente amparados pelo sistema contributivo. Sua finalidade, portanto, não consiste em substituir a previdência, mas em completar o sistema

constitucional de proteção social, garantindo que situações de extrema vulnerabilidade econômica não permaneçam desprovidas de tutela estatal.

Nesse sentido, Martins leciona que 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. (MARTINS, 2003).

A definição doutrinária evidencia que a assistência social não constitui política pública residual, mas componente essencial da seguridade social brasileira. Sua função consiste justamente em suprir as lacunas inevitáveis do sistema contributivo, assegurando proteção jurídica às pessoas que, em razão de suas condições econômicas ou sociais, não conseguem acessar os benefícios previdenciários.

Foi com essa finalidade que a Lei nº 8.742/1993 — Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) — estabeleceu os fundamentos jurídicos da política nacional de assistência social, definindo-a nos seguintes termos:

Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A concepção adotada pela LOAS revela significativa evolução em relação aos antigos modelos assistencialistas. A assistência social deixa de ser compreendida como favor estatal ou medida de beneficência para assumir natureza de direito subjetivo público, impondo ao Estado o dever jurídico de estruturar políticas capazes de assegurar proteção social às pessoas em situação de vulnerabilidade.

Em consonância com o art. 2º da Lei nº 8.742/1993, a política de assistência social tem por finalidade assegurar proteção social voltada à garantia da vida, à redução das vulnerabilidades e à prevenção de riscos sociais, contemplando, entre outras medidas, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, à pessoa com deficiência e aos indivíduos submetidos a situações de exclusão social. Entre os instrumentos de concretização desses objetivos destaca-se o Benefício de Prestação Continuada, cuja relevância transcende a simples transferência de renda para constituir

verdadeiro mecanismo de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e da garantia do mínimo existencial.

É justamente por essa razão que o Benefício de Prestação Continuada ocupa posição central nesta pesquisa. Embora integre a política de assistência social, sua concessão depende da realização de procedimento administrativo complexo, que envolve análise documental, avaliação socioeconômica e, no caso da pessoa com deficiência, avaliação social e avaliação médica. Em consequência, as dificuldades estruturais relacionadas à oferta desses serviços repercutem diretamente sobre a efetividade do direito assistencial, reproduzindo problemática semelhante àquela anteriormente identificada no âmbito dos benefícios previdenciários.

Essa constatação demonstra que a distinção entre previdência social e assistência social, embora relevante sob o aspecto dogmático, não altera a questão central investigada nesta dissertação. Em ambos os sistemas, o reconhecimento do direito depende da atuação administrativa do Estado. Assim, tanto a proteção previdenciária quanto a proteção assistencial permanecem condicionadas à existência de capacidade institucional suficiente para realizar os procedimentos técnicos indispensáveis ao reconhecimento das prestações asseguradas pela Constituição.

Entre os instrumentos de proteção instituídos pela Lei Orgânica da Assistência Social, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V, da Constituição da República e regulamentado pelo art. 20 da Lei nº 8.742/1993. Trata-se de prestação assistencial de natureza personalíssima e não contributiva, destinada a assegurar um salário-mínimo mensal à pessoa idosa com sessenta e cinco anos ou mais e à pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

A relevância constitucional do benefício decorre de sua estreita vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana e à garantia do mínimo existencial. Diferentemente dos benefícios previdenciários, cuja concessão pressupõe vínculo contributivo com o sistema, o Benefício de Prestação Continuada fundamenta-se exclusivamente na necessidade de proteção das pessoas submetidas a situação de vulnerabilidade econômica e social, funcionando como instrumento de inclusão e redução das desigualdades.

Nessa perspectiva, Ibrahim observa que a assistência social desempenha função complementar no âmbito da seguridade social, destinando-se justamente à proteção daqueles que permanecem à margem do regime contributivo, assegurando-lhes condições

mínimas para o exercício da cidadania. A observação revela que a assistência social não substitui a previdência, mas amplia a proteção constitucional conferida às pessoas que, por circunstâncias econômicas ou sociais, não conseguem integrar o sistema contributivo.

Para a concessão do Benefício de Prestação Continuada exige-se, no caso da pessoa idosa, a demonstração da situação de vulnerabilidade econômica e o implemento da idade mínima prevista em lei. Quanto à pessoa com deficiência, exige-se, além da hipossuficiência econômica, a comprovação da existência de impedimento de longo prazo capaz de limitar sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A redação atualmente conferida ao § 2º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993, em conformidade com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), evidencia importante alteração paradigmática ao abandonar concepções exclusivamente biomédicas da deficiência e adotar perspectiva biopsicossocial, segundo a qual a limitação experimentada pela pessoa decorre da interação entre impedimentos individuais e barreiras impostas pelo ambiente físico, social, econômico e cultural.

Essa mudança possui consequências relevantes para o procedimento administrativo de concessão do benefício. Se a deficiência deixa de ser compreendida exclusivamente como condição clínica individual, também a avaliação realizada pela Administração Pública deve ultrapassar os limites do exame médico tradicional, incorporando fatores sociais, ambientais e familiares capazes de influenciar a efetiva participação da pessoa na vida em sociedade.

Essa compreensão explica por que o legislador passou a exigir, para a concessão do Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência, duas avaliações distintas e complementares: a avaliação médica e a avaliação social. A primeira destina-se à identificação dos impedimentos de longo prazo nas funções e estruturas do corpo; a segunda busca analisar as barreiras sociais, ambientais e econômicas que interferem na autonomia e na participação do requerente.

Percebe-se, portanto, que a avaliação social não possui caráter meramente acessório ou secundário. Ao contrário, constitui etapa essencial da instrução administrativa, pois permite que a deficiência seja compreendida segundo o modelo biopsicossocial incorporado pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e posteriormente recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Essa perspectiva encontra correspondência no Decreto nº 6.214/2007, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada. Ao disciplinar o procedimento

administrativo, o regulamento determina que a avaliação social considere os fatores ambientais, pessoais e sociais que influenciam a participação do requerente na comunidade, enquanto a avaliação médica deverá examinar as alterações das funções e estruturas corporais, bem como as limitações de desempenho e as restrições de participação social.

A conjugação dessas duas avaliações evidencia que a Administração Pública não pode limitar-se à constatação da existência de determinada patologia. É indispensável verificar como essa condição repercute concretamente na vida do requerente, considerando seu contexto familiar, sua inserção social, suas condições de moradia, escolaridade, renda, acesso aos serviços públicos e demais fatores capazes de agravar ou reduzir sua situação de vulnerabilidade.

Essa concepção representa um dos aspectos mais relevantes para a presente pesquisa. Quanto mais complexo se torna o procedimento administrativo de concessão do benefício, maior passa a ser a importância da capacidade institucional do Estado para assegurar sua adequada realização. A efetividade do Benefício de Prestação Continuada deixa de depender exclusivamente da existência do direito previsto na Constituição e passa a exigir a disponibilidade concreta de equipes multiprofissionais aptas a realizar, em tempo oportuno, tanto a avaliação médica quanto a avaliação social.

É precisamente nesse ponto que a realidade amazônica assume especial relevância. Em municípios caracterizados por reduzida presença institucional, grandes distâncias territoriais e dificuldades logísticas, a insuficiência de assistentes sociais e peritos médicos pode transformar um direito constitucionalmente assegurado em prestação de difícil acesso. A vulnerabilidade econômica que justifica a proteção assistencial passa, assim, a ser agravada pela própria vulnerabilidade institucional do Estado, criando cenário em que a deficiência da estrutura administrativa compromete diretamente a eficácia dos direitos fundamentais sociais.

A delimitação dos requisitos legais para a concessão do Benefício de Prestação Continuada sempre esteve no centro dos debates doutrinários e jurisprudenciais, sobretudo quanto à definição da condição de miserabilidade exigida para a caracterização da situação de vulnerabilidade econômica.

Originalmente, o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 estabeleceu como critério objetivo a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário-mínimo. A adoção desse parâmetro, entretanto, suscitou intensa controvérsia acerca de sua

suficiência para representar, de forma adequada, a realidade socioeconômica dos requerentes do benefício.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.232/DF, reconheceu a constitucionalidade do critério legal então vigente, assentando que:

Constitucional. Impugna dispositivo de lei federal que estabelece o critério para receber o benefício do inciso V do art. 203 da Constituição Federal. Inexiste a restrição alegada em face do próprio dispositivo constitucional que remete à lei a fixação dos critérios de garantia do benefício de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. Esta lei traz hipótese objetiva de prestação assistencial do Estado. Ação julgada improcedente." (ADI 1.232/DF).

Embora o Supremo tenha reconhecido a constitucionalidade da opção legislativa, a evolução jurisprudencial passou a admitir interpretação mais consentânea com a finalidade protetiva da assistência social. A compreensão estritamente objetiva do requisito econômico revelou-se insuficiente para contemplar a multiplicidade de situações de vulnerabilidade verificadas na realidade brasileira, especialmente quando presentes despesas extraordinárias decorrentes da deficiência, do envelhecimento ou de condições específicas do núcleo familiar.

Essa orientação foi consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, que passou a reconhecer a possibilidade de aferição da miserabilidade mediante análise do conjunto probatório, afastando a compreensão de que o critério legal possuiria natureza absoluta. Nesse sentido, merece destaque o entendimento firmado pelo Ministro Félix Fischer:

(...) 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 que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade do autor. (AgRg no Ag 529.864/SP).

A evolução jurisprudencial demonstra importante mudança de perspectiva. A vulnerabilidade social deixa de ser compreendida exclusivamente sob critérios matemáticos para ser analisada a partir das circunstâncias concretas da vida do requerente, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana e com os objetivos constitucionais da assistência social.

Esse movimento interpretativo foi posteriormente incorporado pelo próprio legislador. A Lei nº 14.176/2021 promoveu significativa alteração no regime jurídico do Benefício de Prestação Continuada ao ampliar os critérios de aferição da situação de vulnerabilidade e admitir parâmetros complementares para análise da condição socioeconômica do requerente. Ao introduzir o § 11-A no art. 20 da Lei nº 8.742/1993, o legislador reconheceu que a aferição da necessidade social não pode permanecer limitada a um único indicador econômico, devendo considerar outras circunstâncias capazes de demonstrar a efetiva situação de vulnerabilidade.

Essa evolução legislativa reforça a importância da avaliação social como instrumento técnico indispensável para a adequada instrução do processo administrativo. Se a própria legislação passou a admitir análise mais ampla da realidade vivenciada pelo requerente, torna-se evidente que a atuação do assistente social assume papel decisivo para a concretização do direito assistencial.

Com efeito, o § 6º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 determina que a verificação dos requisitos para concessão do benefício à pessoa com deficiência ocorrerá mediante avaliação médica e avaliação social, realizadas, respectivamente, por peritos médicos e assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social. O § 6º-A admite, ainda, a celebração de parcerias para realização da avaliação social, desde que preservada a supervisão técnica do Serviço Social do INSS, enquanto o § 7º assegura o encaminhamento do requerente ao município mais próximo quando inexistirem condições para realização das avaliações em seu local de residência.

O Decreto nº 6.214/2007 aprofunda essa disciplina ao estabelecer que a avaliação social deverá considerar fatores ambientais, sociais e pessoais, ao passo que a avaliação médica examinará as deficiências nas funções e estruturas do corpo, bem como as limitações de atividade e as restrições à participação social. A regulamentação evidencia que ambas as avaliações constituem procedimentos complementares e indissociáveis, destinados à aplicação do modelo biopsicossocial de deficiência incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

Sob essa perspectiva, a inexistência ou insuficiência de qualquer uma dessas etapas compromete a própria legalidade do procedimento administrativo. Não se trata apenas de atraso na apreciação do requerimento, mas da impossibilidade de produção da prova técnica exigida pela legislação para o reconhecimento do direito assistencial.

Essa conclusão possui especial relevância para a presente pesquisa. Em municípios como São Paulo de Olivença, as dificuldades relacionadas à disponibilidade

de assistentes sociais e, principalmente, de peritos médicos repercutem diretamente sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada. Embora a legislação assegure expressamente o direito à avaliação médica e social, a insuficiência da estrutura administrativa faz com que a concretização dessa garantia dependa de mecanismos itinerantes ou de deslocamentos para outros municípios, circunstância que frequentemente impõe custos financeiros, barreiras geográficas e prolongamento do tempo de espera incompatíveis com a situação de vulnerabilidade dos requerentes.

Importa observar que o § 7º do art. 20 da LOAS procura enfrentar essa dificuldade ao assegurar o encaminhamento do interessado ao município mais próximo quando inexistirem serviços disponíveis em sua localidade. Todavia, essa solução normativa nem sempre se revela suficiente para realidades territoriais como a Amazônia, nas quais as distâncias são medidas em dias de deslocamento fluvial, os custos de transporte são elevados e fatores climáticos frequentemente condicionam a própria possibilidade de acesso aos serviços públicos.

Percebe-se, assim, que a deficiência da capacidade institucional do Estado não constitui problema meramente operacional. Ela repercute diretamente sobre a efetividade do direito fundamental à assistência social, pois impede a realização dos procedimentos técnicos que o próprio ordenamento jurídico considera indispensáveis para o reconhecimento do Benefício de Prestação Continuada.

Essa constatação conduz à principal conclusão deste item. A proteção assistencial assegurada pela Constituição e pela Lei Orgânica da Assistência Social somente se concretiza quando acompanhada da existência de estrutura administrativa suficiente para realizar, de forma tempestiva e territorialmente acessível, as avaliações médica e social exigidas pela legislação. Sempre que essa estrutura se revelar insuficiente, a proteção constitucional prometida pelo Estado Social permanece apenas formalmente assegurada, caracterizando situação de proteção insuficiente incompatível com os deveres constitucionais de promoção dos direitos fundamentais.

3.4 VULNERABILIDADE SOCIAL, TERRITORIAL E INSTITUCIONAL COMO FATOR DE RESTRIÇÃO À EFETIVIDADE DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

A efetivação dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito não se esgota na existência de normas constitucionais ou infraconstitucionais que reconheçam

prestações estatais. A experiência brasileira demonstra que a concretização desses direitos depende igualmente das condições sociais, territoriais e institucionais que viabilizam o acesso às políticas públicas. Embora a Constituição da República tenha estruturado amplo sistema de seguridade social orientado pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da equidade e da justiça social, a realização concreta dessas garantias permanece profundamente condicionada pelas desigualdades existentes no território nacional.

Nesse contexto, a categoria da vulnerabilidade assume papel central para a compreensão das dificuldades enfrentadas por determinados grupos sociais na fruição dos direitos fundamentais. A literatura contemporânea abandonou a compreensão restrita que identificava vulnerabilidade apenas com insuficiência de renda, passando a concebê-la como fenômeno multidimensional, resultante da interação entre fatores econômicos, sociais, territoriais, culturais e institucionais.

Nessa perspectiva, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada afirma que a vulnerabilidade social: "expressa a ausência ou insuficiência de ativos e recursos que permitam aos indivíduos enfrentar situações adversas e acessar direitos e oportunidades básicas." (IPEA, 2015).

A definição evidencia que a vulnerabilidade não decorre exclusivamente da condição econômica do indivíduo. Ela resulta da insuficiência de recursos materiais e institucionais necessários ao exercício da cidadania, aproximando-se diretamente da problemática investigada nesta dissertação, cujo objeto consiste justamente em verificar de que modo limitações estruturais da Administração Previdenciária dificultam o acesso aos direitos sociais.

Essa compreensão é aprofundada por Maurílio Casas Maia, para quem a vulnerabilidade não constitui característica inerente ao indivíduo, mas consequência das próprias relações sociais e institucionais estabelecidas pelo Estado. Segundo o autor, "A vulnerabilidade não é sinônimo de fraqueza individual, mas expressão de um desequilíbrio estrutural nas relações sociais e institucionais, que impõe ao Estado um dever jurídico qualificado de proteção diferenciada" (MAIA, 2025).

A importância dessa formulação reside no fato de deslocar o debate da esfera individual para a dimensão estrutural da proteção constitucional. Se a vulnerabilidade decorre de déficits institucionais e da desigual distribuição dos mecanismos de proteção social, a resposta estatal não pode limitar-se ao reconhecimento abstrato dos direitos. Impõe-se ao Poder Público o dever de organizar políticas públicas e estruturas

administrativas aptas a neutralizar ou reduzir os obstáculos que impedem determinados grupos de exercer direitos formalmente assegurados.

É por essa razão que o mesmo autor sustenta: "O Estado constitucional contemporâneo não pode permanecer neutro diante da vulnerabilidade. A neutralidade, nesses contextos, converte-se em omissão inconstitucional." (MAIA, 2025).

Essa afirmação dialoga diretamente com a teoria da proteção insuficiente desenvolvida por Daniel Sarmento e anteriormente examinada nesta dissertação. Se a omissão estatal pode manifestar-se não apenas pela ausência de legislação, mas também pela inexistência de estruturas administrativas adequadas, então a vulnerabilidade deixa de representar simples condição social para assumir relevância constitucional, impondo ao Estado deveres positivos de atuação.

Essa perspectiva permite compreender que a vulnerabilidade não constitui fundamento para restringir direitos, mas exatamente o contrário: representa elemento jurídico que reforça o dever estatal de promover igualdade material mediante políticas públicas territorialmente adequadas. Quanto maior a vulnerabilidade experimentada pelo titular do direito, maior deve ser a intensidade da proteção estatal necessária para assegurar sua efetiva inclusão no sistema constitucional de seguridade social.

A literatura especializada converge para essa compreensão multidimensional. Carmo e Guizardi observam que a vulnerabilidade social: "não se limita à carência de renda, mas abrange a fragilidade de vínculos sociais, a precariedade no acesso a serviços públicos e a limitação da capacidade de resposta do Estado." (CARMO; GUIZARDI, 2018).

A observação é particularmente relevante para esta pesquisa porque evidencia que a vulnerabilidade decorre tanto das condições vivenciadas pelos indivíduos quanto da insuficiência das instituições encarregadas de implementar as políticas públicas. Em consequência, a análise da efetividade dos direitos previdenciários não pode limitar-se ao exame dos requisitos legais dos benefícios, devendo considerar também a capacidade administrativa do Estado de tornar concretamente acessíveis os procedimentos indispensáveis ao reconhecimento desses direitos.

A vulnerabilidade social raramente se manifesta de forma isolada. Em grande parte do território brasileiro, especialmente na Amazônia Legal, ela se combina com condicionantes geográficos que ampliam significativamente as dificuldades de acesso às políticas públicas. Surge, assim, a dimensão da vulnerabilidade territorial, caracterizada

pela influência que o espaço geográfico exerce sobre a possibilidade concreta de fruição dos direitos fundamentais.

Diferentemente da mera distância física entre o cidadão e os centros administrativos, a vulnerabilidade territorial decorre da distribuição desigual da presença estatal no território. Trata-se de fenômeno que revela como fatores logísticos, dificuldades de mobilidade, limitações de infraestrutura e reduzida capilaridade dos serviços públicos podem converter a localização geográfica em verdadeiro fator de exclusão jurídica.

A Política Nacional de Assistência Social reconhece expressamente essa realidade ao afirmar que a vulnerabilidade social não decorre apenas da insuficiência de renda, mas também da fragilidade dos vínculos familiares e comunitários, da desigualdade no acesso aos serviços públicos e da insuficiência das redes de proteção social (BRASIL, 2004). Essa compreensão aproxima a assistência social da própria lógica constitucional da seguridade social, segundo a qual o dever estatal não se limita à previsão abstrata dos direitos, mas compreende a organização de políticas capazes de assegurar seu exercício efetivo.

No caso da Amazônia, essa realidade apresenta contornos ainda mais complexos. As longas distâncias fluviais, a dependência de meios de transporte sazonais, as limitações da infraestrutura de comunicação e a reduzida presença permanente de órgãos públicos fazem com que barreiras geográficas se convertam em barreiras jurídicas. Em muitos municípios amazônicos, o deslocamento necessário para acessar determinado serviço público representa custo financeiro incompatível com a renda familiar, exige vários dias de viagem e depende, inclusive, das condições climáticas e hidrológicas da região.

Maurílio Casas Maia descreve esse fenômeno ao afirmar que: "A vulnerabilidade territorial constitui modalidade específica de vulnerabilidade estrutural, caracterizada por desigual presença institucional do Estado no território, que converte distância geográfica em distância jurídica." (CASAS MAIA, 2025).

A ilação é particularmente relevante para a presente pesquisa porque evidencia que o território deixa de representar simples elemento físico para assumir relevância constitucional. A desigual presença institucional do Estado faz com que cidadãos submetidos ao mesmo regime jurídico experimentem condições profundamente distintas de acesso aos direitos fundamentais, circunstância incompatível com os princípios da

igualdade material e da universalidade da cobertura e do atendimento previstos no art. 194 da Constituição da República.

Essa compreensão é reforçada pelos estudos desenvolvidos por Rafael da Silva Menezes e Maurílio Casas Maia acerca da realidade amazônica. Segundo os autores, os municípios do Estado do Amazonas convivem com limitações estruturais persistentes relacionadas aos baixos índices de desenvolvimento humano, às dificuldades logísticas e à reduzida presença permanente das instituições públicas, cenário agravado pela significativa concentração de comunidades indígenas, ribeirinhas e populações residentes em áreas de difícil acesso.

Mais do que registrar peculiaridades geográficas, a análise demonstra que a vulnerabilidade amazônica resulta de um processo histórico de distribuição desigual da infraestrutura estatal. A precariedade dos serviços públicos não decorre exclusivamente das características naturais da região, mas também da insuficiente adaptação das políticas públicas às especificidades territoriais amazônicas.

Nessa perspectiva, Menezes e Casas Maia afirmam que:

A vulnerabilidade amazônica não pode ser compreendida como contingência geográfica isolada, mas como resultado de escolhas políticas e institucionais historicamente excludentes, que impactam diretamente a capacidade do Estado de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais." (MENEZES; MAIA, 2024).

A importância dessa observação reside em afastar interpretações que naturalizam as dificuldades enfrentadas pela população amazônica. A distância geográfica, por si só, não explica a insuficiência da proteção estatal. O fator determinante é a ausência de políticas públicas territorialmente diferenciadas, capazes de adaptar a atuação administrativa às peculiaridades da região.

Essa conclusão possui repercussões diretas sobre a efetividade da seguridade social. Benefícios previdenciários e assistenciais pressupõem a existência de procedimentos administrativos específicos, muitos deles dependentes da presença física do requerente perante a Administração ou da realização de avaliações técnicas por profissionais especializados. Quando tais estruturas encontram-se concentradas em poucos centros urbanos, a distância territorial transforma-se em obstáculo concreto ao exercício dos direitos constitucionalmente assegurados.

No caso específico desta pesquisa, a vulnerabilidade territorial manifesta-se na dificuldade de acesso às avaliações médica e social necessárias à concessão de benefícios

previdenciários e assistenciais. A existência formal de uma Agência da Previdência Social em determinado município não significa, por si só, que todos os serviços indispensáveis estejam permanentemente disponíveis. A insuficiência da oferta de perícias médicas, a dependência de ações itinerantes e a necessidade de deslocamentos para outras localidades demonstram que a universalidade da cobertura não pode ser aferida apenas pela presença física de unidades administrativas, mas pela efetiva disponibilidade dos serviços necessários ao reconhecimento dos direitos.

Desse modo, a vulnerabilidade territorial constitui etapa intermediária entre a vulnerabilidade social e a vulnerabilidade institucional. Enquanto a primeira evidencia as condições de fragilidade vivenciadas pelos indivíduos, a segunda demonstra como o espaço geográfico potencializa essas fragilidades, preparando o terreno para a análise da insuficiência das estruturas administrativas responsáveis pela implementação das políticas de seguridade social.

A vulnerabilidade territorial projeta-se diretamente sobre a organização das instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas, dando origem à denominada vulnerabilidade institucional. Trata-se de categoria que evidencia a incapacidade das estruturas estatais de assegurar, de forma contínua, eficiente e territorialmente adequada, o acesso aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

No âmbito da seguridade social, essa dimensão assume especial relevância porque a fruição dos benefícios previdenciários e assistenciais depende da realização de sucessivos procedimentos administrativos, entre os quais se destacam a recepção dos requerimentos, a análise documental, a avaliação social e a perícia médica. Sempre que esses serviços deixam de ser disponibilizados de maneira regular, a deficiência organizacional da Administração converte-se em obstáculo ao próprio exercício dos direitos sociais.

Nesse sentido, Zaneti Jr. e Maurílio Casas Maia sustentam que: "O reconhecimento da vulnerabilidade impõe a construção de um microssistema protetivo, orientado por princípios de facilitação do acesso, flexibilização procedimental e atuação judicial e administrativa cooperativa." (ZANETI JR.; MAIA, 2025).

A observação evidencia que a vulnerabilidade produz consequências jurídicas concretas. Reconhecida a existência de grupos submetidos a obstáculos diferenciados para acessar direitos fundamentais, impõe-se ao Estado o dever de estruturar

procedimentos compatíveis com essa realidade, mediante simplificação administrativa, atuação cooperativa e adoção de mecanismos aptos a reduzir desigualdades de acesso.

Os mesmos autores afirmam, ainda, que: "A vulnerabilidade institucional manifesta-se quando o desenho procedimental ou a estrutura administrativa impede ou dificulta, de modo desproporcional, o exercício de direitos fundamentais por determinados grupos sociais." (ZANETI JR.; MAIA, 2025).

Essa concepção revela que a restrição aos direitos fundamentais nem sempre decorre de ato administrativo negativo ou de previsão legal limitadora. Muitas vezes, a própria forma de organização da Administração Pública produz efeitos equivalentes à negativa do direito, ao impor exigências que determinados grupos sociais não conseguem cumprir em razão das condições concretas em que vivem.

A literatura processual também oferece importante contribuição para essa análise. Fernanda Tartuce desenvolve a noção de vulnerabilidade processual, compreendida como a situação do sujeito que, "por limitações involuntárias de ordem econômica, técnica, informacional, organizacional ou geográfica, encontra-se em posição de desvantagem no exercício de seus direitos." (TARTUCE, 2012).

Embora originalmente formulado para o processo civil, o conceito mostra-se plenamente aplicável aos procedimentos administrativos previdenciários e assistenciais. Isso porque o cidadão também se relaciona com a Administração Pública em ambiente procedimental, submetendo-se a requisitos formais, produção de provas técnicas, comparecimentos presenciais e exigências documentais que podem representar obstáculos desproporcionais para populações socialmente vulneráveis.

Nessa perspectiva, a vulnerabilidade processual projeta-se sobre a esfera administrativa quando a própria organização dos serviços públicos dificulta ou inviabiliza a prática dos atos indispensáveis ao reconhecimento do direito material. A exclusão jurídica deixa de decorrer da inexistência do direito e passa a resultar da incapacidade estrutural do Estado de oferecer condições efetivas para seu exercício.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada igualmente reconhece que a fragilidade institucional interfere diretamente na implementação das políticas públicas, observando que: "a fragilidade institucional amplia as desigualdades no acesso às políticas públicas, penalizando de forma mais intensa os grupos socialmente vulneráveis." (IPEA, 2015).

Essa constatação demonstra que a vulnerabilidade institucional não representa mera deficiência gerencial. Ela constitui fator de aprofundamento das desigualdades

sociais, pois transfere justamente aos indivíduos mais vulneráveis o maior ônus decorrente da insuficiência da estrutura administrativa.

No âmbito da seguridade social, essa realidade manifesta-se de forma particularmente intensa. A ausência de recursos humanos suficientes, a oferta descontínua de perícias médicas, a insuficiência de assistentes sociais, a concentração dos serviços especializados em poucos municípios e a excessiva centralização administrativa produzem barreiras que dificultam a efetivação dos direitos previdenciários e assistenciais, sobretudo em regiões marcadas por baixa densidade institucional.

Essa circunstância possui especial gravidade porque os benefícios previdenciários e assistenciais possuem natureza eminentemente alimentar. Seus destinatários, em regra, encontram-se em situação de incapacidade laborativa, deficiência, velhice ou extrema vulnerabilidade socioeconômica. A demora na realização da perícia médica ou da avaliação social não representa simples inconveniente administrativo, mas pode comprometer diretamente a subsistência do requerente e de seu núcleo familiar.

É justamente por essa razão que Menezes e Maia observam que, na Amazônia, "as limitações institucionais e logísticas do poder público ampliam a distância entre o direito formalmente assegurado e sua fruição concreta." (MENEZES; MAIA, 2024).

A observação sintetiza a problemática desenvolvida ao longo deste capítulo. O direito existe, a proteção normativa está prevista na Constituição e na legislação infraconstitucional, porém a deficiência das estruturas administrativas impede que essa proteção alcance, com igual intensidade, todos os destinatários da política pública.

Essa realidade assume especial relevância na Amazônia, onde as dificuldades territoriais e logísticas potencializam a insuficiência institucional do Estado. A precariedade administrativa deixa de constituir problema meramente organizacional para converter-se em verdadeiro fator de restrição ao exercício dos direitos fundamentais sociais, exigindo respostas estatais compatíveis com as especificidades territoriais da região.

3.5 AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TUTELA JURISDICIONAL DO SEGURADO

As ações previdenciárias constituem mecanismo de controle jurisdicional destinado a assegurar a efetividade das prestações previdenciárias e assistenciais quando a atuação administrativa se mostra incapaz de reconhecer, em tempo e de forma juridicamente adequada, o direito postulado. A judicialização, nesse campo, não substitui ordinariamente o procedimento administrativo, mas atua como garantia contra indeferimentos ilegais, demora excessiva, deficiência instrutória ou obstáculos institucionais que comprometam o acesso material à proteção social. Essa compreensão é particularmente relevante em benefícios de natureza alimentar, nos quais o decurso do tempo pode agravar situações de incapacidade, deficiência ou vulnerabilidade socioeconômica.

No plano processual, as demandas previdenciárias podem assumir configurações distintas conforme a natureza da pretensão. Entre elas encontram-se as ações de concessão de benefício, destinadas ao reconhecimento judicial de prestação negada administrativamente; as ações de restabelecimento, cabíveis quando benefício anteriormente concedido é cessado; e as ações revisionais, voltadas à correção de critérios de cálculo ou de elementos jurídicos que repercutam na renda mensal da prestação. Há, ainda, pretensões relacionadas à averbação ou ao reconhecimento de tempo de contribuição, atividade rural, condição de segurado especial e demais situações jurídicas necessárias à formação do direito previdenciário.

Nas controvérsias envolvendo benefícios por incapacidade, a prova pericial assume posição central, pois a decisão judicial frequentemente depende da avaliação técnica da incapacidade laborativa e de sua duração. Nos benefícios assistenciais destinados à pessoa com deficiência, a instrução pode demandar, além da avaliação médica, análise social capaz de identificar impedimentos de longo prazo e barreiras

socioeconômicas. A relevância dessas provas evidencia a conexão direta entre o tema processual e o problema central desta dissertação: se a produção da prova técnica é indispensável ao reconhecimento do direito, a dificuldade territorial de acesso à perícia e à avaliação social pode funcionar como barreira prévia à própria tutela material.

A competência jurisdicional e o procedimento aplicável dependem da natureza da demanda, do valor atribuído à causa e das regras constitucionais e legais pertinentes. No âmbito federal, parcela expressiva das demandas previdenciárias tramita perante os Juizados Especiais Federais, sem prejuízo das hipóteses submetidas ao procedimento comum e das regras específicas de competência previstas no ordenamento. Independentemente do rito, devem ser observados o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo e a adequada produção probatória, de modo que a tutela jurisdicional seja capaz de oferecer resposta efetiva ao segurado ou beneficiário.

O mandado de segurança também pode desempenhar função relevante em situações nas quais se discute ilegalidade ou abuso de poder demonstrável por prova pré-constituída, especialmente diante de omissões administrativas ou demora incompatível com prazo juridicamente exigível. Sua utilização, contudo, depende da natureza da controvérsia e da desnecessidade de dilação probatória, razão pela qual não substitui as ações de conhecimento quando o reconhecimento do direito demanda perícia, avaliação social ou produção de prova complexa.

A tutela provisória assume especial importância nas ações previdenciárias em razão do caráter alimentar das prestações e da possibilidade de comprometimento da subsistência do demandante durante a tramitação processual. A análise de sua concessão deve observar os requisitos processuais aplicáveis e as particularidades do caso concreto, especialmente a probabilidade do direito e o risco decorrente da demora. Em contextos de vulnerabilidade territorial, a aferição do perigo de dano deve considerar não apenas a ausência de renda, mas também as dificuldades concretas de deslocamento, acesso a serviços públicos, produção de prova e obtenção de atendimento especializado.

A judicialização previdenciária, entretanto, não deve ser compreendida como solução estrutural suficiente para deficiências permanentes da Administração. A multiplicação de demandas individuais pode corrigir violações específicas, mas não elimina, por si só, barreiras institucionais que atingem coletivamente a população de determinado território. Por essa razão, a tutela jurisdicional deve ser analisada em articulação com medidas administrativas de aprimoramento da capacidade institucional,

evitando que o acesso a direitos sociais dependa sistematicamente da propositura de ação judicial.

No caso de São Paulo de Olivença, essa conclusão assume especial relevo. Se o reconhecimento administrativo de determinadas prestações depende de avaliação social ou perícia médica e esses serviços são ofertados de forma condicionada por fatores logísticos, temporais e tecnológicos, a ação previdenciária funciona como garantia indispensável contra lesões concretas, mas não afasta o dever estatal de organizar o atendimento de maneira territorialmente adequada. A tutela judicial e a institucionalidade compensatória, portanto, situam-se em planos complementares: a primeira corrige ou previne violações juridicamente identificáveis; a segunda procura reduzir estruturalmente as condições que produzem a restrição de acesso aos direitos.

4 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS – PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM

A investigação desenvolvida nos capítulos anteriores permitiu demonstrar que a proteção previdenciária e assistencial, embora amplamente disciplinada pela Constituição da República de 1988 e pela legislação infraconstitucional, depende da existência de estruturas administrativas capazes de tornar efetivos os direitos sociais assegurados pelo ordenamento jurídico. A dimensão objetiva desses direitos impõe ao Estado não apenas a criação normativa das prestações sociais, mas também a organização de instituições aptas a viabilizar seu exercício em condições de igualdade material.

Superada a análise dogmática, o presente capítulo desloca o enfoque para a realidade empírica do Município de São Paulo de Olivença, Estado do Amazonas, buscando verificar em que medida a estrutura disponibilizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social revela-se suficiente para assegurar o acesso efetivo aos benefícios previdenciários e assistenciais.

A pesquisa toma por base informações oficiais encaminhadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social acerca da atuação do PREVBARCO entre os anos de 2023 e 2025, bem como dados socioeconômicos, demográficos e territoriais do município, permitindo examinar se o modelo atualmente adotado concretiza, de forma satisfatória, os comandos constitucionais relacionados à universalidade da cobertura, à igualdade material e à vedação da proteção insuficiente.

A análise será desenvolvida em três perspectivas complementares. Inicialmente, procede-se à caracterização do território pesquisado, destacando seus aspectos geográficos, ambientais e socioeconômicos. Em seguida, examina-se a estrutura institucional disponibilizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social para atendimento da população local. Por fim, investigam-se as dificuldades de acesso à avaliação social e à perícia médica, confrontando os dados empíricos com os parâmetros constitucionais da efetividade dos direitos fundamentais sociais.

4.1 CONHECENDO O *LOCUS* DE PESQUISA: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM E SEUS ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

A análise da efetivação dos direitos previdenciários e assistenciais no Município de São Paulo de Olivença exige compreensão que ultrapasse a simples descrição da

política pública executada pelo Instituto Nacional do Seguro Social. A suficiência da atuação estatal somente pode ser aferida quando examinada à luz das características sociais, econômicas, geográficas e ambientais do território em que a prestação administrativa se desenvolve.

A Constituição da República estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), circunstância que impede a avaliação uniforme das políticas públicas em realidades profundamente distintas. A efetividade dos direitos sociais deve considerar as condições concretas de vida da população destinatária da política pública, sobretudo em regiões marcadas por vulnerabilidade estrutural.

São Paulo de Olivença localiza-se na microrregião do Alto Solimões, integrando a mesorregião do Sudoeste Amazonense, distante aproximadamente 1.235 quilômetros da cidade de Manaus (PINTO, 2023). O deslocamento ocorre predominantemente por via fluvial, mediante navegação pelo Rio Solimões, cujo tempo de viagem pode ultrapassar doze horas, dependendo das características da embarcação utilizada e das condições hidrológicas da região.

A ausência de ligação rodoviária com os principais centros urbanos do Estado confere ao município condição peculiar de isolamento logístico. Todavia, essa realidade não representa apenas característica geográfica. Ela influencia diretamente a organização administrativa do Estado, condicionando a forma de prestação dos serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Sob essa perspectiva, o território deixa de constituir mero dado físico para transformar-se em elemento jurídico relevante, capaz de interferir diretamente na efetividade dos direitos fundamentais. Quanto maiores as dificuldades de deslocamento, maior tende a ser a necessidade de adaptação institucional das políticas públicas.

Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Município possui população superior a quarenta mil habitantes (IBGE, 2026), distribuída entre núcleo urbano e extensa área rural composta por comunidades ribeirinhas, indígenas e localidades de difícil acesso. A reduzida densidade demográfica, associada à elevada dispersão territorial da população, constitui desafio permanente para a prestação contínua de serviços públicos.

A realidade demográfica de São Paulo de Olivença também deve ser compreendida no contexto da Faixa de Fronteira Terrestre brasileira. Moura (2024), utilizando dados do Censo Demográfico de 2022, demonstra que o Arco Norte apresentou

crescimento populacional anual de 1,50%, percentual significativamente superior à média nacional, absorvendo parcela expressiva da expansão demográfica observada na faixa de fronteira. A idade mediana de apenas vinte e cinco anos e o reduzido índice de envelhecimento revelam predominância de população jovem, circunstância que amplia a demanda por políticas públicas destinadas à proteção das famílias e à garantia de renda em situações de incapacidade laborativa, deficiência ou vulnerabilidade econômica.

Outro aspecto de elevada relevância consiste na expressiva presença de população indígena. Enquanto aproximadamente 0,8% da população brasileira se autodeclara indígena, esse percentual alcança 13,9% no Arco Norte. São Paulo de Olivença figura entre os municípios amazonenses com maior contingente absoluto de indígenas, registrando mais de vinte e seis mil pessoas autodeclaradas indígenas no Censo de 2022, muitas delas residentes em terras indígenas oficialmente reconhecidas.

Essa característica produz reflexos diretos sobre a execução das políticas previdenciárias e assistenciais. A comprovação do exercício da atividade rural, a produção de documentos, a caracterização da composição familiar e a própria realização da avaliação social exigem interpretação compatível com formas tradicionais de organização comunitária, sob pena de aplicação de critérios urbanos incompatíveis com a realidade amazônica.

Sob o aspecto socioeconômico, o Município apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal inferior à média nacional (PNUD; IPEA, 2013), refletindo limitações nos indicadores de renda, educação e longevidade. A economia local permanece fortemente vinculada à pesca artesanal, à agricultura familiar e ao extrativismo vegetal, atividades caracterizadas por reduzido grau de formalização das relações de trabalho e elevada sazonalidade da renda. Nessa realidade, benefícios previdenciários e assistenciais frequentemente constituem importante fonte de manutenção econômica dos núcleos familiares.

Os dados fiscais sistematizados pela plataforma Meu Município (2024) igualmente evidenciam reduzida capacidade arrecadatória municipal e forte dependência de transferências constitucionais da União, circunstância que reforça a importância das políticas públicas federais para a concretização dos direitos sociais da população local. Sob o prisma ambiental, Rodrigues (2024) demonstra que São Paulo de Olivença encontra-se inserido em área sujeita ao fenômeno regionalmente conhecido como Terras Caídas, caracterizado por processos erosivos fluviais associados a movimentos de massa nas margens do Rio Solimões. Os registros documentais apontam a destruição de

edificações, deslocamentos compulsórios de famílias e reorganização permanente da ocupação urbana em razão da instabilidade geomorfológica da região.

Paralelamente, Pinto (2023) identifica processo de expansão urbana sobre áreas ambientalmente frágeis, acompanhado de limitações relacionadas ao saneamento básico, à infraestrutura urbana e à gestão ambiental, circunstâncias que reforçam o quadro de vulnerabilidade estrutural do município.

A conjugação desses fatores evidencia que a vulnerabilidade observada em São Paulo de Olivença possui natureza multidimensional. Não se trata apenas de insuficiência econômica individual, mas da interação entre isolamento territorial, dispersão populacional, fragilidade socioeconômica, limitações ambientais e reduzida capacidade institucional do Estado para adaptar suas políticas públicas às especificidades amazônicas.

Nesse contexto, os benefícios previdenciários e assistenciais assumem importância ainda mais significativa, pois frequentemente representam a principal fonte de renda regular das famílias em situações de incapacidade laborativa, deficiência, idade avançada ou vulnerabilidade social.

Essa realidade exige que a suficiência das políticas públicas previdenciárias seja analisada para além da existência formal dos serviços. O parâmetro constitucional adequado consiste em verificar se o modelo administrativo efetivamente neutraliza as desigualdades estruturais presentes no território, concretizando os princípios da universalidade da cobertura, da igualdade material e da vedação da proteção insuficiente.

É justamente sob essa perspectiva que será examinada, no item seguinte, a estrutura disponibilizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social no Município de São Paulo de Olivença, analisando-se não apenas sua existência formal, mas sua capacidade concreta de assegurar acesso tempestivo e adequado aos benefícios previdenciários e assistenciais.

4.2 A OFERTA DOS SERVIÇOS INSTITUCIONAIS DO INSS EM SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM E A COMPLEXA REALIDADE DO INTERIOR AMAZÔNICO

A oferta dos serviços previdenciários e assistenciais do Instituto Nacional do Seguro Social no Município de São Paulo de Olivença insere-se em contexto territorial singular, cuja análise exige superação de leitura meramente administrativa.

Conforme demonstrado no item anterior, o município apresenta isolamento geográfico estrutural, vulnerabilidade socioeconômica elevada, dispersão populacional ribeirinha e instabilidade territorial decorrente de processos erosivos fluviais. Nesse cenário, a inexistência de Agência da Previdência Social instalada permanentemente desloca integralmente o acesso ao sistema previdenciário para o modelo itinerante operacionalizado por meio dos PREVBARCOS.

As informações relativas à estrutura dessas embarcações constam do processo licitatório disponibilizado pela Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste do INSS no Portal Gov.br, no qual se detalha a contratação de serviços de afretamento de balsas autopropelidas de ferro chata ou embarcações do tipo bicasco/catamarã destinadas ao funcionamento do PREVBARCO nas localidades do interior amazônico.

Cumpra esclarecer que o Município de São Paulo de Olivença dispõe de Agência da Previdência Social (APS), responsável pela prestação de diversos serviços administrativos aos segurados. Todavia, não há oferta permanente de perícia médica federal na unidade local, circunstância que faz com que a realização das avaliações médico-periciais indispensáveis à concessão de benefícios por incapacidade e do Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência dependa, em grande medida, da atuação itinerante do PREVBARCO. Assim, a embarcação não substitui a existência da APS, mas complementa a estrutura institucional do INSS ao viabilizar a execução periódica dos serviços periciais em região marcada por expressivas dificuldades logísticas e de acesso.

Segundo a documentação técnica constante do edital e dos anexos administrativos, cada embarcação possui capacidade para acomodar até dez servidores, dispondo de dois consultórios médicos independentes, o que possibilita o embarque simultâneo de até dois peritos médicos federais por unidade, além de estrutura específica para atuação de assistente social e equipe administrativa.

A presença de dois consultórios médicos e de profissional de serviço social indica que o modelo foi concebido para atender simultaneamente benefícios que exigem prova pericial e avaliação socioeconômica, notadamente o Benefício por Incapacidade Temporária, a Aposentadoria por Incapacidade Permanente e o Benefício de Prestação Continuada na modalidade pessoa com deficiência. Sob perspectiva formal, a capacidade instalada revela adequação estrutural para processamento desses requerimentos.

Entretanto, a efetividade do serviço não depende exclusivamente da infraestrutura física. Conforme informado na carta institucional encaminhada pelo INSS e anexada à

pesquisa empírica, a disponibilidade de peritos médicos para atuação nos PREVBARCOS está condicionada à agenda desses profissionais, considerando que muitos exercem outras atividades laborais além das desempenhadas no âmbito da autarquia.

Essa variável assume relevância estrutural, pois a organização das viagens fluviais depende da compatibilização entre cronograma de navegação e disponibilidade médica. Assim, a capacidade nominal de realização de duas perícias simultâneas pode sofrer limitações práticas conforme a escala efetivamente disponibilizada.

A análise estatística comparativa dos dados consolidados nos relatórios administrativos referentes aos anos de 2024 e 2025 — constantes das planilhas oficiais encaminhadas pelo órgão responsável — revela inflexão significativa no padrão decisório.

Em 2024, registraram-se 67 benefícios deferidos e 68 indeferidos, o que representa taxa de deferimento de 49,63%. Já em 2025, foram identificados 30 deferimentos e 250 indeferimentos, resultando em taxa de deferimento de apenas 10,71%.

Para facilitar a compreensão dos resultados obtidos na pesquisa empírica, apresentam-se, a seguir, a Tabela 1, que consolida os dados administrativos encaminhados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, seguida dos gráficos que permitem visualizar comparativamente o comportamento das decisões administrativas proferidas no âmbito do PREVBARCO em São Paulo de Olivença nos anos de 2024 e 2025. A representação gráfica permite identificar, de forma mais clara, a evolução dos deferimentos e indeferimentos, servindo de base para a análise constitucional desenvolvida na sequência.

Tabela 1 – Benefícios analisados pelo PREVBARCO em São Paulo de Olivença (2024–2025)

Ano	Benefícios deferidos	Benefícios indeferidos	Total de decisões	Taxa de deferimento	Taxa de indeferimento
2024	67	68	135	49,63%	50,37%
2025	30	250	280	10,71%	89,29%

Fonte: INSS. Elaboração do autor.

A Tabela 1 evidencia alteração significativa no padrão decisório entre os dois exercícios analisados. Enquanto, em 2024, deferimentos e indeferimentos apresentaram distribuição praticamente equivalente, em 2025 observa-se aumento expressivo do número absoluto de decisões administrativas, acompanhado de acentuada redução proporcional dos deferimentos.

A comparação entre os dois exercícios revela mudança expressiva no comportamento das decisões administrativas. Todavia, a interpretação desses resultados exige cautela metodológica. Os dados produzidos nesta pesquisa não permitem afirmar, isoladamente, que a elevação dos indeferimentos decorra de alteração nos critérios jurídicos de concessão dos benefícios ou de eventual endurecimento da atuação administrativa. A pesquisa identifica uma correlação estatística entre os períodos analisados, mas não autoriza, por si só, a formulação de relação causal.

Não obstante essa limitação metodológica, os resultados obtidos suscitam importante reflexão acerca da capacidade institucional do Estado para assegurar o acesso efetivo aos direitos previdenciários na Amazônia. A infraestrutura física disponibilizada pelo PREVBARCO demonstra que o Instituto Nacional do Seguro Social estruturou mecanismo apto a alcançar localidades historicamente excluídas da rede convencional de atendimento. Entretanto, a existência da embarcação, por si só, não assegura a concretização do direito fundamental à previdência social, pois a efetividade do serviço permanece condicionada à disponibilidade de peritos médicos, à compatibilidade entre suas agendas e o cronograma das expedições fluviais, bem como às limitações inerentes ao deslocamento em território amazônico.

Essa constatação converge com a compreensão contemporânea de que a efetividade dos direitos sociais não depende exclusivamente da previsão normativa, mas também da existência de capacidades institucionais suficientes para implementar as políticas públicas correspondentes. A esse respeito, merece destaque o Acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.171.152 (Tema 1.066 da repercussão geral), celebrado entre o INSS, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e demais instituições, que estabeleceu prazos máximos para a conclusão da análise administrativa dos requerimentos previdenciários e assistenciais. O referido ajuste evidencia que a própria Suprema Corte reconheceu a existência de dificuldades estruturais na prestação do serviço previdenciário, buscando compatibilizar a eficiência administrativa com a proteção dos direitos fundamentais dos segurados.

Embora o acordo tenha sido concebido para enfrentar o problema da demora na conclusão dos processos administrativos, sua relevância transcende a mera fixação de prazos. Ele representa reconhecimento institucional de que a concretização do direito à previdência social exige o fortalecimento da capacidade operacional da Administração Pública, especialmente em regiões que apresentam obstáculos logísticos muito superiores

aos observados nos grandes centros urbanos. Na Amazônia, onde o deslocamento frequentemente depende da navegação fluvial e das condições naturais dos rios, tais limitações assumem intensidade significativamente maior.

Nesse contexto, também merece registro a ampliação do uso do ATESTMED e de outros mecanismos de análise documental e telepresencial implementados pelo Instituto Nacional do Seguro Social. A adoção dessas ferramentas procura conferir maior celeridade ao processamento dos requerimentos, reduzindo o tempo de espera dos segurados e racionalizando a utilização da força de trabalho dos peritos médicos federais. Todavia, tais medidas também passaram a ser objeto de controvérsia judicial e institucional, especialmente diante de questionamentos formulados pela Associação Nacional dos Médicos Peritos quanto à suficiência técnica das perícias realizadas sem exame clínico presencial em determinadas hipóteses. O debate evidencia a necessidade de conciliar eficiência administrativa, segurança técnica das avaliações e proteção adequada dos direitos dos beneficiários.

No mesmo contexto institucional, também se registraram, em âmbito nacional, investigações e medidas administrativas envolvendo parcela do corpo de peritos médicos federais. Tais acontecimentos demonstram que o sistema previdenciário brasileiro atravessa processo de reorganização institucional voltado ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, produtividade e qualidade das perícias médicas. Não obstante, os dados empíricos desta pesquisa não permitem estabelecer qualquer relação causal entre esses fatos e o comportamento estatístico observado em São Paulo de Olivença, razão pela qual sua menção restringe-se à contextualização do cenário institucional contemporâneo.

Diante desse quadro, a expressiva redução da taxa de deferimento observada entre 2024 e 2025 não deve ser interpretada isoladamente como indicador de maior rigor administrativo ou de restrição deliberada ao acesso aos benefícios. Os resultados evidenciam, sobretudo, a necessidade de aprofundar a discussão sobre a suficiência das capacidades institucionais do Estado para assegurar que a proteção previdenciária alcance, em condições de igualdade material, populações submetidas às peculiaridades geográficas, econômicas e sociais da Amazônia. É justamente essa perspectiva constitucional — centrada na capacidade institucional e na efetividade dos direitos fundamentais — que orientará a análise desenvolvida no item seguinte, dedicado à discussão da proteção social e do acesso substancial aos benefícios previdenciários e assistenciais.

4.3 AS DIFICULDADES DE ACESSO À AVALIAÇÃO SOCIAL E À PERÍCIA MÉDICA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA-AM À LUZ DO DEVER DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A análise territorial e institucional desenvolvida nos itens anteriores evidencia que a política pública de interiorização dos serviços do Instituto Nacional do Seguro Social, operacionalizada por meio do PREVBARCO, representa importante mecanismo de ampliação da presença estatal em localidades historicamente afastadas da estrutura convencional de atendimento. Todavia, a presença física do serviço não esgota a análise constitucional acerca da efetividade dos direitos sociais. No âmbito dos benefícios previdenciários por incapacidade e do Benefício de Prestação Continuada destinado à pessoa com deficiência, o acesso ao direito permanece condicionado à realização da perícia médica federal e, quando cabível, da avaliação social, etapas que constituem pressupostos legais indispensáveis ao reconhecimento do direito material.

Sob essa perspectiva, a efetividade da proteção previdenciária e assistencial não depende apenas da existência formal da política pública, mas da suficiência concreta da estrutura administrativa colocada à disposição da população. Em regiões como São Paulo de Olivença, marcadas por grandes distâncias, predominância do transporte fluvial, dispersão populacional e elevada vulnerabilidade socioeconômica, fatores geográficos e institucionais passam a integrar o próprio conteúdo do direito fundamental de acesso à previdência social.

Entre esses fatores, destaca-se a dimensão temporal da prestação do serviço. Conforme demonstrado no item anterior, o cronograma anual do PREVBARCO prevê permanência aproximada de quinze dias por ano no município. Embora a APS local realize diversos atendimentos administrativos, a inexistência de perícia médica permanente faz com que os exames médico-periciais dependam, em regra, da presença periódica da embarcação. Em consequência, o exercício do direito à avaliação pericial concentra-se em reduzida janela temporal, circunstância particularmente sensível quando se trata de benefícios de natureza alimentar destinados à substituição da renda de pessoas em situação de incapacidade laboral ou de vulnerabilidade social.

Nesse ponto, importa trazer ao estudo a reflexão de Sarlet (2012), para quem:

Os responsáveis pela proteção e implementação dos direitos fundamentais, inclusive no caso dos direitos sociais, deverão observar

os critérios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, respeitando sempre o núcleo essencial do direito restringido.

Sob esse enfoque, a suficiência da política pública não pode ser aferida exclusivamente pela existência formal de atendimento, mas também por sua aptidão para proporcionar acesso efetivo ao direito em prazo compatível com a necessidade de proteção do segurado. A demora ou excessiva concentração temporal do atendimento pode comprometer justamente o núcleo essencial do direito social cuja proteção se pretende assegurar.

Essa compreensão encontra respaldo na evolução recente da jurisprudência constitucional. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.171.152 (Tema 1.066 da repercussão geral), o Supremo Tribunal Federal homologou acordo institucional celebrado entre o INSS, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e outros órgãos públicos, estabelecendo prazos máximos para a conclusão da análise administrativa dos requerimentos previdenciários e assistenciais. Ainda que o objeto do acordo não tenha se voltado especificamente às peculiaridades da Amazônia, seu conteúdo revela importante reconhecimento institucional de que a demora administrativa compromete a efetividade do direito fundamental à previdência social e exige aperfeiçoamento da capacidade operacional da Administração Pública.

O precedente possui especial relevância para a realidade investigada nesta pesquisa. Em territórios nos quais o acesso à perícia depende da disponibilidade periódica de equipes itinerantes, o cumprimento dos prazos administrativos passa necessariamente pela existência de estrutura institucional capaz de compatibilizar limitações logísticas com a garantia de atendimento adequado. A eficiência administrativa, portanto, não se resume ao cumprimento abstrato de cronogramas, mas pressupõe organização institucional suficiente para assegurar que os direitos reconhecidos pela legislação possam ser exercidos em igualdade material por todos os segurados.

Essa perspectiva também ilumina a interpretação da ADPF n.º 45/DF. Ao examinar os limites da atuação judicial na implementação de políticas públicas, o Ministro Celso de Mello consignou que a cláusula da reserva do possível não pode converter-se em fundamento genérico para inviabilizar a concretização de direitos fundamentais, exigindo demonstração objetiva da impossibilidade material de cumprimento das prestações estatais. O entendimento revela especial pertinência ao caso em exame, pois dificuldades administrativas ou logísticas, embora reais, não afastam o

dever constitucional de estruturar serviços públicos aptos a assegurar proteção adequada aos cidadãos residentes em regiões de maior vulnerabilidade territorial.

Nessa linha, Sarlet e Figueiredo (2007) definem o mínimo existencial como "todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna". A garantia desse núcleo mínimo não se restringe ao reconhecimento formal do direito, mas exige que o Estado organize mecanismos institucionais capazes de torná-lo concretamente exercitável.

A dimensão temporal do acesso soma-se à vulnerabilidade territorial característica da Amazônia. Como observa Maia (2025, p. 89), "a vulnerabilidade não pode ser compreendida como atributo subjetivo isolado, mas como condição estrutural produzida por desigualdades institucionais e territoriais que limitam o acesso efetivo aos direitos". A consequência dessa premissa é significativa: quando a própria configuração territorial dificulta o exercício dos direitos fundamentais, a atuação estatal deve assumir caráter compensatório, sob pena de reprodução das desigualdades existentes.

O mesmo autor ressalta que "a neutralidade procedimental, aplicada a contextos de desigualdade estrutural, tende a reproduzir exclusões, exigindo atuação compensatória por parte das instituições". Tal observação revela-se particularmente pertinente em localidades cuja economia apresenta elevado grau de informalidade e cujos meios de subsistência frequentemente escapam aos padrões documentais normalmente utilizados na comprovação administrativa. Nesses contextos, a aplicação uniforme de critérios probatórios concebidos para realidades urbanas pode produzir desigualdade material incompatível com o princípio da isonomia substancial.

Em igual sentido, Zaneti Jr. e Maia (2025, p. 47) afirmam que "o microssistema de proteção dos vulneráveis impõe interpretação e aplicação das normas sob perspectiva estrutural, orientada à superação de barreiras institucionais". No caso de São Paulo de Olivença, tais barreiras compreendem não apenas a distância geográfica, mas também a intermitência do atendimento pericial, as limitações de deslocamento, a produção documental frequentemente dificultada pelas características locais e a própria dependência de infraestrutura tecnológica para utilização de ferramentas digitais.

A expansão do ATESTMED e de outras modalidades de análise documental e telepresencial representa, nesse contexto, iniciativa institucional voltada à ampliação da capacidade operacional do INSS. Entretanto, sua implementação também suscitou debates jurídicos e técnicos acerca da suficiência das perícias realizadas sem exame clínico presencial em determinadas hipóteses, discussão que motivou questionamentos

formulados pela Associação Nacional dos Médicos Peritos. Independentemente da posição adotada nesse debate, evidencia-se que o aperfeiçoamento tecnológico constitui importante instrumento de ampliação do acesso, mas não elimina, por si só, os obstáculos decorrentes da limitada conectividade, da dificuldade de obtenção de exames complementares e das peculiaridades territoriais presentes em grande parte da Amazônia.

Os dados empíricos produzidos nesta pesquisa acrescentam novo elemento à análise constitucional. Verificou-se redução da taxa de deferimento de 49,63% em 2024 para 10,71% em 2025, acompanhada de expressivo aumento do número absoluto de indeferimentos. Embora tais informações revelem alteração significativa no padrão decisório observado entre os períodos analisados, elas não permitem estabelecer, isoladamente, relação causal com mudanças institucionais, normativas ou administrativas ocorridas em âmbito nacional. Os resultados devem ser interpretados como indicador de realidade que demanda investigação sob a ótica da capacidade institucional do Estado, e não como demonstração conclusiva da origem do fenômeno observado.

Nesse aspecto, mostra-se pertinente a advertência de Daniel Sarmento (2008, p. 23), segundo a qual "a omissão estatal pode se manifestar não apenas pela ausência de política pública, mas também por sua implementação inadequada ou insuficiente". De modo semelhante, Carolina Senra (2021, p. 141) sustenta que "o princípio da proibição da proteção insuficiente impõe ao Estado o dever de assegurar um patamar mínimo eficiente de realização dos direitos sociais". Ambas as formulações convergem para a compreensão de que a análise constitucional deve concentrar-se menos na existência formal da política pública e mais na suficiência concreta dos meios empregados para sua implementação.

Também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa orientação. Na Suspensão de Tutela Antecipada n.º 241-7/RJ, a Corte reconheceu que incumbe ao Estado criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos sociais, enquanto, no RE 592.581, reafirmou que limitações orçamentárias genéricas não afastam o dever constitucional de implementação das prestações indispensáveis à proteção da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, as dificuldades enfrentadas pelos residentes de São Paulo de Olivença não decorrem da inexistência de política pública de interiorização, mas da permanente tensão entre a complexidade territorial amazônica e a capacidade institucional disponível para assegurar atendimento contínuo, tempestivo e adequado. A pesquisa demonstra que o desafio constitucional contemporâneo não reside apenas em

levar o Estado até o território, mas em estruturar instituições capazes de oferecer proteção suficiente em contextos marcados por desigualdades geográficas, econômicas e sociais. É precisamente nessa perspectiva que se revela a centralidade da capacidade institucional como elemento indispensável à efetivação dos direitos fundamentais sociais, conclusão que servirá de fundamento para as propostas apresentadas no item seguinte.

4.4 O DEVER CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO SUFICIENTE E A INSTITUCIONALIDADE COMPENSATÓRIA EM TERRITÓRIO DE VULNERABILIDADE ESTRUTURAL

A investigação desenvolvida ao longo desta dissertação evidencia que a efetividade dos direitos previdenciários e assistenciais em São Paulo de Olivença não pode ser aferida exclusivamente pela existência formal de benefícios, de estruturas administrativas ou de políticas públicas de interiorização. A atuação do PREVBARCO, a presença da Agência da Previdência Social no município e a ampliação de mecanismos tecnológicos de processamento dos requerimentos demonstram que o Estado brasileiro empreendeu esforços relevantes para ampliar a cobertura da seguridade social na Amazônia. Todavia, a pesquisa também revela que a concretização do direito fundamental à previdência social depende da suficiência da capacidade institucional colocada à disposição da população, especialmente quando se trata de territórios submetidos a vulnerabilidades estruturais.

A Constituição da República estruturou a seguridade social como instrumento de realização da justiça social e de redução das desigualdades, estabelecendo, entre seus princípios, a universalidade da cobertura e do atendimento, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e a equidade na forma de participação no custeio (art. 194). Esses comandos não possuem natureza meramente programática. Ao contrário, impõem ao Estado dever permanente de organizar instituições capazes de assegurar que o exercício dos direitos fundamentais não seja inviabilizado pelas condições geográficas, econômicas ou sociais do território.

Os dados produzidos nesta pesquisa demonstram que o principal desafio observado em São Paulo de Olivença não decorre da inexistência de política pública, tampouco da ausência de previsão normativa dos benefícios previdenciários e assistenciais. A legislação brasileira disciplina de forma abrangente os requisitos de concessão dos benefícios por incapacidade e do Benefício de Prestação Continuada, ao passo que o próprio INSS estruturou modelo específico de atendimento itinerante destinado aos

municípios do interior amazônico. A dificuldade identificada situa-se em outro plano: a capacidade institucional necessária para fazer com que esse conjunto normativo produza resultados efetivos em território marcado por isolamento geográfico, dispersão populacional, dependência do transporte fluvial e limitações permanentes de infraestrutura.

Essa conclusão aproxima-se da teoria da vulnerabilidade estrutural desenvolvida por Maurilio Casas Maia (2025), segundo a qual a vulnerabilidade não constitui atributo exclusivamente individual, mas fenômeno produzido por fatores institucionais e territoriais que condicionam o acesso aos direitos fundamentais. Sob essa perspectiva, a igualdade material exige atuação diferenciada do Estado sempre que as condições objetivas do território impeçam que a aplicação uniforme dos procedimentos administrativos produza resultados igualmente acessíveis aos destinatários da proteção jurídica.

A mesma lógica orienta a construção do microssistema de proteção dos vulneráveis apresentada por Zaneti Jr. e Casas Maia (2025), para quem a atuação administrativa deve ser estruturada de modo a remover barreiras institucionais e não apenas a aplicar, de forma abstrata, critérios procedimentais formalmente idênticos. Em regiões amazônicas, essa atuação diferenciada não configura privilégio territorial, mas instrumento de concretização do princípio constitucional da igualdade substancial.

A jurisprudência constitucional converge para essa compreensão. Na ADPF n.º 45/DF, o Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva do possível não pode converter-se em justificativa genérica para o descumprimento de direitos fundamentais. Na Suspensão de Tutela Antecipada n.º 241-7/RJ, reconheceu que incumbe ao Estado criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos sociais. Mais recentemente, o acordo homologado no Recurso Extraordinário n.º 1.171.152 (Tema 1.066 da repercussão geral) reafirmou, em outro plano, a necessidade de aperfeiçoamento da capacidade institucional do sistema previdenciário brasileiro, mediante a fixação de prazos para conclusão dos processos administrativos e a reorganização dos fluxos internos do INSS. Ainda que o referido precedente não tenha sido construído especificamente para enfrentar a realidade amazônica, seu conteúdo demonstra que a efetividade do direito à previdência social depende tanto da adequada conformação normativa quanto da existência de estrutura administrativa suficiente para executar as prestações estatais em tempo razoável.

No mesmo contexto institucional inserem-se iniciativas como o ATESTMED e a ampliação do uso de instrumentos de análise documental e telepresencial. Essas medidas representam importante esforço de modernização administrativa e racionalização da atividade pericial, especialmente diante da insuficiência histórica de peritos médicos federais em diversas regiões do país. Ao mesmo tempo, os debates técnicos e judiciais acerca da utilização dessas modalidades evidenciam que a inovação tecnológica não elimina, por si só, as dificuldades decorrentes da baixa conectividade, da escassez de exames complementares e das limitações logísticas verificadas em grande parte da Amazônia. A tecnologia constitui instrumento de ampliação da capacidade institucional, mas não substitui integralmente a necessidade de presença estatal compatível com as peculiaridades territoriais.

Os resultados empíricos obtidos nesta pesquisa reforçam essa conclusão. A expressiva alteração observada na taxa de deferimento entre 2024 e 2025 constitui dado estatístico relevante que recomenda permanente monitoramento institucional. Entretanto, tais resultados não autorizam concluir, isoladamente, pela existência de ilegalidade sistêmica, endurecimento deliberado dos critérios decisórios ou relação causal com acontecimentos administrativos ocorridos em âmbito nacional. O que os dados efetivamente demonstram é a necessidade de constante avaliação da suficiência material do modelo de atendimento adotado, sobretudo em localidades onde o acesso aos serviços especializados permanece condicionado a fatores externos, como disponibilidade de equipes periciais, logística fluvial e infraestrutura tecnológica.

Nesse contexto, a ideia de institucionalidade compensatória apresenta-se como consequência direta do dever constitucional de proteção suficiente. Não se trata de criar regime jurídico especial para determinados municípios, mas de organizar a atuação administrativa de maneira proporcional às dificuldades objetivamente impostas pelo território. Em localidades submetidas a vulnerabilidades estruturais, a igualdade material exige que o Estado desenvolva mecanismos capazes de compensar barreiras geográficas, temporais e procedimentais, assegurando que o exercício dos direitos fundamentais não dependa do acaso ou das contingências da logística pública.

Essa institucionalidade compensatória pode concretizar-se mediante planejamento periódico das expedições do PREVBARCO em consonância com a demanda efetiva dos municípios atendidos; fortalecimento da integração entre a Agência da Previdência Social, os serviços itinerantes e as soluções tecnológicas disponíveis; monitoramento permanente dos indicadores de deferimento, indeferimento e tempo de espera;

aperfeiçoamento dos fluxos administrativos relativos à produção de provas e avaliações sociais; e intensificação da cooperação entre o INSS, os órgãos do Sistema Único de Assistência Social, as instituições de proteção aos povos indígenas e os demais órgãos públicos com atuação territorial.

Nesse aspecto, revela-se igualmente pertinente o fortalecimento da cooperação interinstitucional com o Poder Judiciário. A experiência acumulada pelo Programa Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Amazonas demonstra a viabilidade de ações coordenadas voltadas ao atendimento de populações residentes em localidades de difícil acesso. A celebração de instrumentos de cooperação entre o TJAM e o INSS, preservadas as competências constitucionais de cada instituição, pode contribuir para otimizar a utilização da infraestrutura logística já existente, ampliar a difusão de informações aos segurados, facilitar o encaminhamento de demandas administrativas e reduzir barreiras de acesso aos serviços públicos essenciais. Não se cogita substituir a atuação administrativa do INSS pela atividade jurisdicional, mas explorar mecanismos cooperativos compatíveis com o modelo constitucional de administração pública e com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição da República.

A conclusão alcançada por esta pesquisa permite afirmar que a efetivação dos direitos previdenciários em São Paulo de Olivença não depende, primordialmente, da criação de novos direitos ou da alteração do regime jurídico atualmente vigente. O ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de arcabouço normativo apto à proteção previdenciária e assistencial das pessoas em situação de vulnerabilidade. O desafio identificado situa-se na capacidade institucional de implementar esse sistema em território amazônico com intensidade suficiente para neutralizar desigualdades estruturais que dificultam o acesso à avaliação social, à perícia médica e, por consequência, aos próprios benefícios.

Assim, a institucionalidade compensatória não representa faculdade discricionária da Administração Pública, mas desdobramento necessário dos princípios da igualdade material, da vedação à proteção insuficiente, da eficiência administrativa e da dignidade da pessoa humana. Em contextos marcados por vulnerabilidade territorial estrutural, a proteção constitucional somente se realiza quando a organização institucional do Estado é capaz de transformar direitos formalmente reconhecidos em direitos concretamente exercitáveis. É precisamente nessa perspectiva que se insere a realidade de São Paulo de Olivença: o desafio constitucional contemporâneo não consiste apenas em fazer o Estado chegar à Amazônia, mas em assegurar que sua presença institucional seja suficientemente estruturada para converter cidadania formal em cidadania efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida ao longo desta dissertação confirmou a hipótese formulada desde a fase de qualificação: a efetividade dos direitos previdenciários e assistenciais no interior da Amazônia não pode ser aferida exclusivamente pela existência formal da política pública ou pela previsão normativa dos benefícios. A concretização do direito fundamental à previdência social depende da existência de capacidades institucionais suficientes para transformar o conteúdo normativo da Constituição e da legislação previdenciária em proteção efetivamente acessível aos cidadãos residentes em territórios marcados por vulnerabilidades estruturais.

O estudo do Município de São Paulo de Olivença demonstrou que o Estado brasileiro não permaneceu inerte diante dos desafios impostos pela realidade amazônica. A existência da Agência da Previdência Social, a utilização do PREVBARCO como instrumento de interiorização dos serviços especializados, a ampliação das ferramentas tecnológicas de atendimento e o aperfeiçoamento dos fluxos administrativos revelam esforços concretos de expansão da cobertura previdenciária. Todavia, a pesquisa evidenciou que a efetividade desses mecanismos permanece condicionada à capacidade institucional de superar limitações logísticas, territoriais e operacionais próprias da região.

Nesse sentido, a principal conclusão desta pesquisa consiste em afirmar que o desafio identificado não decorre, primordialmente, de insuficiência do ordenamento jurídico brasileiro. O regime constitucional da seguridade social, assim como a legislação previdenciária vigente, fornece base normativa adequada para a proteção das pessoas em situação de incapacidade, deficiência ou vulnerabilidade social. O problema situa-se, predominantemente, no plano da implementação institucional dessas normas em contexto territorial caracterizado por grandes distâncias, dependência do transporte fluvial, dispersão populacional, limitações de infraestrutura e significativa heterogeneidade socioeconômica.

A pesquisa também demonstrou que a vulnerabilidade presente em São Paulo de Olivença não pode ser compreendida apenas sob perspectiva econômica. Conforme a teoria da vulnerabilidade estrutural desenvolvida por Maurílio Casas Maia, trata-se de condição produzida pela interação entre fatores territoriais, institucionais e sociais que dificultam o exercício concreto dos direitos fundamentais. A aplicação uniforme de procedimentos administrativos concebidos para realidades urbanas tende, nessas

circunstâncias, a reproduzir desigualdades materiais incompatíveis com o princípio constitucional da igualdade substancial.

Os dados empíricos analisados revelaram alteração significativa no padrão estatístico das decisões administrativas entre os anos de 2024 e 2025. Embora essa variação não autorize, isoladamente, inferências acerca da existência de ilegalidade sistêmica, mudança deliberada de critérios decisórios ou relação causal com acontecimentos institucionais ocorridos em âmbito nacional, ela evidencia a importância do monitoramento permanente da atuação administrativa e da avaliação contínua da suficiência material do modelo de atendimento implementado em localidades submetidas a vulnerabilidades estruturais.

A análise constitucional realizada ao longo da dissertação encontrou respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A ADPF n.º 45 reafirmou que a reserva do possível não pode servir de fundamento genérico para inviabilizar direitos fundamentais; a Suspensão de Tutela Antecipada n.º 241-7/RJ reconheceu que compete ao Estado criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício dos direitos sociais; e o acordo homologado no Recurso Extraordinário n.º 1.171.152 (Tema 1.066 da repercussão geral) demonstrou que o próprio Supremo reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento da estrutura administrativa previdenciária para assegurar maior efetividade ao direito fundamental à previdência social. Em conjunto, esses precedentes evidenciam que a concretização dos direitos sociais depende não apenas da validade das normas jurídicas, mas também da suficiência das instituições encarregadas de implementá-las.

No mesmo contexto, a expansão de instrumentos como o ATESTMED e de modalidades de análise documental e telepresencial representa importante iniciativa de modernização administrativa e ampliação da capacidade operacional do Instituto Nacional do Seguro Social. Todavia, a realidade amazônica demonstra que a inovação tecnológica, embora relevante, não substitui integralmente a necessidade de infraestrutura logística, disponibilidade de equipes especializadas e organização institucional compatível com as peculiaridades territoriais da região.

A partir dessas premissas, consolidou-se a tese central desta dissertação: em territórios caracterizados por vulnerabilidade estrutural, o dever constitucional de proteção suficiente impõe ao Estado a construção de uma institucionalidade compensatória. Essa institucionalidade não constitui privilégio regional nem criação de regime jurídico diferenciado, mas desdobramento necessário dos princípios da igualdade material, da dignidade da pessoa humana, da eficiência administrativa e da vedação à

proteção insuficiente. Tratar igualmente territórios estruturalmente desiguais significa perpetuar desigualdades incompatíveis com o projeto constitucional inaugurado em 1988.

Essa institucionalidade compensatória exige planejamento permanente da política pública, fortalecimento da integração entre a Agência da Previdência Social, o PREVBARCO e as ferramentas tecnológicas disponíveis, aperfeiçoamento dos mecanismos de produção probatória e de avaliação social, monitoramento contínuo dos indicadores administrativos e ampliação da cooperação entre o INSS, o Sistema Único de Assistência Social, os órgãos de proteção aos povos indígenas e as demais instituições públicas que atuam no território amazônico. Nessa perspectiva, revela-se igualmente promissora a intensificação da cooperação institucional com o Programa Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Amazonas, cuja experiência logística pode contribuir para ampliar a capilaridade das ações estatais, respeitadas as competências constitucionais de cada órgão.

O caso de São Paulo de Olivença evidencia que o território não constitui simples elemento geográfico da política pública, mas variável constitucionalmente relevante para a concretização dos direitos fundamentais sociais. A efetividade do direito à previdência social não depende apenas da existência formal do benefício ou da presença episódica do Estado, mas da capacidade institucional de assegurar que a proteção jurídica alcance o cidadão em tempo oportuno, com estrutura adequada e em condições compatíveis com as especificidades do território onde vive.

Conclui-se, que o desafio contemporâneo da seguridade social na Amazônia não consiste na criação de novos direitos, mas no fortalecimento das capacidades institucionais necessárias para tornar efetivos os direitos já reconhecidos pela Constituição da República e pela legislação previdenciária. Em última análise, o constitucionalismo social brasileiro será tanto mais efetivo quanto maior for sua capacidade de adaptar a organização administrativa do Estado às desigualdades concretas do território nacional, convertendo cidadania formal em cidadania efetivamente exercida. Essa é a principal contribuição desta pesquisa para o debate sobre a efetivação dos direitos sociais na Amazônia: demonstrar que a realização do projeto constitucional de justiça social depende menos da expansão do catálogo normativo de direitos e mais da construção de instituições capazes de implementá-los de forma adequada, eficiente e territorialmente sensível.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. **O sistema de justiça e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um diálogo necessário**. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2570578/Artigo+-+Dr.+Luiz+Claudio.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 maio 1999.

BRASIL. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2007.

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

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Cidades e Estados**: São Paulo de Olivença – AM. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/sao-paulo-de-olivenca>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **ATESTMED: solicitação de benefício por incapacidade por análise documental**. Brasília, DF: INSS. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Dados administrativos referentes aos benefícios analisados pelo PREVBARCO no Município de São Paulo de Olivença (2023–2025)**. Documento institucional encaminhado ao pesquisador. Manaus, 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Edital de licitação para contratação de embarcações destinadas ao PREVBARCO – Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste**. Brasília, DF: INSS. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **PREVbarco no Amazonas: confira o cronograma de viagens de 2026**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social (LOAS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência; Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MPAS/MS n.º 2.998, de 23 de agosto de 2001. Define as doenças que isentam o segurado da carência para concessão de benefícios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 29 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 410.715/SP**. Relator: Min. Celso de Mello.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN (Tema 6 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 22 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.171.152/SC (Tema 1.066 da Repercussão Geral)**. Homologação do acordo para fixação de prazos de conclusão dos processos administrativos previdenciários e assistenciais. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 24 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada n.º 241-7/RJ**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 10 out. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n.º 6.564/RS**. Relator: Min. Demócrito Reinaldo. Julgamento em 23 maio 1996.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARDOSO, Lucas Nonato; SEIXAS, Bernardo Silva de. **A periodicidade da avaliação social e perícia médica ofertadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social aos residentes dos municípios do interior do Amazonas**. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI). Direitos sociais, seguridade e previdência social. VIII Encontro Virtual do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2025. ISBN 978-65-5274-144-8.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GUIMARÃES, Ananias Fagundes et al. **Acesso a serviços de saúde por ribeirinhos de um município no interior do estado do Amazonas, Brasil**. Revista Pan-Amazônica de Saúde, Ananindeua, v. 22, 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAIA, Maurilio Casas. **Direito da proteção dos vulneráveis: introdução crítica**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MENEZES, Rafael da Silva; MAIA, Maurilio Casas. **Descontos bancários indevidos e dano moral in re ipsa**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 1062, p. 151-188, abr. 2024.

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

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEREIRA, Cláudia de Moraes Martins; CARDOSO, Lucas Nonato; CARMO, Beatriz de Almeida do. **Vulnerabilidade e direitos sociais na Amazônia e acesso à justiça na Amazônia: desafios de efetivação de seguridade social em Santo Antônio do Içá (AM)**. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI). Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha. Florianópolis: CONPEDI, 2026. p. 5-22. ISBN 978-65-5274-668-9.

PNUD; IPEA; FJP. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2026.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.

SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (org.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SENRA, Carolina Maria Gurgel. **Princípio da proibição da insuficiência**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 81, p. 127-153, jul./set. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZANETI JR., Hermes; CASAS MAIA, Maurilio. **Microsistema processual de proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.