

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

**DIFICULDADES NA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA E SOCIAL:
PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO BENEFÍCIO DA
PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS) NO MUNICÍPIO DE
MANAQUIRI**

BEATRIZ DE ALMEIDA DO CARMO

MANAUS – AM
2026

BEATRIZ DE ALMEIDA DO CARMO

**DIFICULDADES NA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA E SOCIAL:
PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO
CONTINUADA (BPC/LOAS) NO MUNICÍPIO DE MANAQUIRI**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, na Linha de Pesquisa 02: Mecanismos e Processos de Efetivação de Direitos, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Silva de Seixas

MANAUS - AM
2026

Ficha Catalográfica

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

C287d Carmo, Beatriz de Almeida do
Dificuldades na Realização da Perícia Médica e Social: Para Efetivação
do Direito ao Benefício da Prestação Continuada (BPC/LOAS) no
Município de Manaquiri / Beatriz de Almeida do Carmo. - 2026.
128 f. : il., color. ; 31 cm.

Orientador(a): Bernardo Silva de Seixas.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Programa
de Pós-Graduação em Direito, Manaus, 2026.

1. Benefício de Prestação Continuada. 2. Perícia médica. 3. Avaliação
social. 4. Manaquiri. 5. Acesso à justiça. I. Seixas, Bernardo Silva de. II.
Universidade Federal do Amazonas. Programa de Pós-Graduação em
Direito. III. Título

BEATRIZ DE ALMEIDA DO CARMO

**DIFICULDADES NA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA E SOCIAL:
DO DIREITO AO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA
(BPC/LOAS) NO MUNICÍPIO DE MANAQUIRI**

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

Aprovada em 13 de agosto de 2026 (data sugerida no requerimento de defesa, sujeita à confirmação da Coordenação do PPGDIR).

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Bernardo Silva de Seixas
Orientador – Presidente – UFAM

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho
Membro Interno – UFAM

Profa. Dra. Claudia de Moraes Martins Pereira
Membro Externo - UEA

MANAUS - AM
2026

Vidas ribeirinhas são vidas brasileiras
Dos povos das águas de alma guerreira.
(Vidas Ribeirinhas - Boi Caprichoso)

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a *Deus*, por toda a força, sabedoria e amparo concedidos ao longo desta jornada, sustentando-me nos momentos de desafios e renovando minha esperança a cada etapa vencida. A *São José*, pelas inúmeras vezes em que recorri à sua intercessão, agradeço por me manter firme no propósito e fortalecer minha perseverança diante das dificuldades. À *Maria, Mãe Santíssima*, expresso minha profunda gratidão por ter-me acolhido sob seu manto protetor, oferecendo consolo, paz e esperança, especialmente nos momentos de angústia, incerteza e fragilidade, conduzindo-me com amor maternal até a concretização desta conquista.

À minha mãe, *Neire Maria Soares de Almeida*, por acreditar, muitas vezes, mais do que eu mesma que o Mestrado seria possível. Obrigada por ser minha maior incentivadora, por fortalecer minha coragem quando as dúvidas surgiam, pelas inúmeras revisões dos textos, pelo amor incondicional, pelo cuidado, pela paciência e por nunca medir esforços para me apoiar em cada etapa desta caminhada. Acima de tudo, agradeço por me permitir sonhar: sonhar com o Direito, com a pesquisa, com os projetos que, muitas vezes, começaram apenas no papel, mas que, graças ao seu suporte, acolhimento e dedicação, transformaram-se em possibilidades concretas.

Ao meu pai, *Roberto da Silva do Carmo*, por todo o suporte, carinho e dedicação ao longo desta caminhada. Agradeço pela paciência, pelas inúmeras esperas ao final das aulas, pelo acolhimento constante e por sempre estar presente quando mais precisei. Sou grata por todas as oportunidades e possibilidades que me proporcionou para que eu pudesse seguir meus sonhos com segurança e confiança.

Aos meus irmãos, *Lucas de Almeida do Carmo* e *Roberta Sofia de Almeida do Carmo*, por estarem ao meu lado em todas as fases desta caminhada. Agradeço pelo apoio desde antes do ingresso no Mestrado, quando ouviam pacientemente minhas explicações sobre cada livro, artigo e ideia de pesquisa, compartilhando comigo a construção deste sonho. Durante o Mestrado, especialmente à *Sofia*, minha profunda gratidão por tantas vezes me acolher, confortar e renovar minha esperança com palavras de incentivo, sempre afirmando que tudo daria certo. A vocês, agradeço pela presença constante, pela insistência em me fazer continuar, pela persistência em me lembrar da minha capacidade e por me motivarem a seguir em frente.

Ao meu orientador, *Prof. Dr. Bernardo Silva de Seixas*, minha profunda gratidão por

todos os ensinamentos, orientações e incentivos ao longo desta trajetória. Agradeço pelas valiosas correções, pela dedicação em cada leitura, pela disponibilidade constante e pela confiança depositada em meu trabalho, até a construção desta dissertação. Sua serenidade, paciência e sabedoria foram fundamentais para transformar desafios em oportunidades de aprendizado, sempre transmitindo a tranquilidade necessária para que eu acreditasse que seria possível.

Ao meu tio, *Rogério da Silva do Carmo (in memoriam)*, dedico uma homenagem repleta de saudade e gratidão. Em nossas inúmeras conversas, compartilhávamos os planos para a conclusão do Mestrado, os sonhos para o futuro e as conquistas que ainda estavam por vir. Embora muitos dos encontros que imaginávamos não tenham acontecido, levo comigo a certeza de que seu incentivo e carinho permaneceram presentes em cada etapa desta caminhada. Desde a minha infância, você me ensinou, por meio de suas palavras e de seu exemplo, que os sonhos têm o tamanho do nosso coração e que vale a pena perseverar naquilo em que acreditamos. Esta conquista também carrega um pouco de você, dos seus ensinamentos e do amor com que sempre acreditou em mim.

Aos meus tios, *Edson da Silva do Carmo* e *Neyla Antônia Soares de Almeida*, minha sincera gratidão pelo apoio e carinho ao longo desta caminhada. Ao tio *Edson*, agradeço pela serenidade e leveza com que sempre me incentivou. À tia *Neyla*, pelos conselhos, pelas caronas e pela escuta atenta, que tornaram essa trajetória mais leve. Muito obrigada por fazerem parte desta conquista.

À minha amiga *Nayara Santos de Sá*, com quem compartilho o Direito, à vida e tantos momentos especiais, minha profunda gratidão. A bondade divina me presenteou com a sua amizade, que se revelou um verdadeiro alicerce ao longo desta caminhada. Obrigada por cada palavra de incentivo, por compreender minhas ausências com tanto carinho e, sobretudo, pelo apoio inabalável, que tornou esta trajetória mais leve e fortaleceu minha confiança para seguir até o fim.

Aos meus amigos *Flávio Gonçalves*, *Jade Marinho* e *Natalia Teixeira*, por estarem presentes durante essa caminhada. Obrigado por escutarem, tantas vezes com paciência, as minhas conversas sobre o mestrado, os planos, os desafios e os constantes ajustes. Até mesmo as desculpas pelas minhas ausências carregam um pouco de vocês, que sempre compreenderam e apoiaram essa trajetória.

À *Lucélia Rocha*, amiga que a caminhada de fé me proporcionou, meu sincero agradecimento por, muito antes do meu ingresso no mestrado, ter me encaminhado o edital, sem qualquer pretensão. Esse gesto, aparentemente simples, foi o primeiro passo para que eu

chegasse até aqui

Às minhas avós, *Maria Ana e Hosana da Silva (in memoriam)*, por me inspirarem a seguir os meus sonhos e por me ensinarem que o estudo, acima de tudo, é o caminho a ser seguido.

Aos meus amigos de mestrado, *Lucas Cardoso e Luana Cruz*, pelas conversas, pelo compartilhamento de conhecimentos, pelo apoio e pela divisão da carga de trabalho ao longo desses anos.

A todos aqueles que cruzaram o meu caminho ao longo dos rios e compartilharam suas vivências, histórias e saberes. Sou grato por confiarem suas experiências, revelando as dificuldades, as lutas e, sobretudo, as histórias que retratam a realidade vivida pelo povo ribeirinho. Cada relato contribuiu para ampliar minha compreensão e deu significado a este trabalho.

RESUMO

Esta dissertação analisa o direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) no município de Manaquiri, no estado do Amazonas, com ênfase nas dificuldades enfrentadas pelos requerentes na realização da perícia médica e da avaliação social, etapas obrigatórias e complementares para a concessão do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS). Parte-se da hipótese de que, embora Manaquiri esteja situado a apenas cerca de 60 km de Manaus, a ausência de agência própria do INSS no município, a dependência de deslocamento por via fluvial ou pela rodovia e a sazonalidade do regime de cheia e vazante dos rios da região impõem obstáculos concretos ao exercício desse direito por parte de idosos e pessoas com deficiência, configurando um problema de efetividade e de isonomia no acesso a direitos sociais mesmo em municípios relativamente próximos da capital. A pesquisa, parte de uma pesquisa observacional não participativa de natureza qualitativa e caráter exploratório-descritivo, combina revisão bibliográfica, análise documental, examinando o arcabouço jurídico do BPC/LOAS, a distinção e a complementaridade entre a perícia médica e a avaliação social. Os resultados indicam que, a despeito de iniciativas de interiorização do atendimento, como mutirões itinerantes e unidades fluviais, persistem lacunas estruturais que comprometem a efetividade do direito ao BPC/LOAS no Manaquiri, sendo proposto, ao final, um conjunto de diretrizes voltadas ao fortalecimento do atendimento itinerante no município, à flexibilização dos critérios probatórios em contextos de vulnerabilidade territorial e à ampliação do controle judicial sobre indeferimentos motivados por barreiras de acesso, a pesquisa parte do arcabouço teórico que fundamenta o Benefício de Prestação Continuada (BPC), perpassa pelo contexto geográfico do estado do Amazonas e, posteriormente, concentra-se na região de Manaquiri, considerando suas peculiaridades como objeto de uma pesquisa observacional. .

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada. BPC/LOAS. Perícia médica. Avaliação social. Manaquiri. Amazonas. Acesso à justiça.

ABSTRACT

This dissertation examines the right to the Continuous Cash Benefit (Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS) in the municipality of Manaquiri, in the state of Amazonas, Brazil, with emphasis on the difficulties faced by applicants in undergoing the medical examination and the social assessment, which are mandatory and complementary stages for granting the social assistance benefit provided for in Article 203(V) of the 1988 Federal Constitution and regulated by Law No. 8,742/1993 (LOAS). The study is based on the hypothesis that, although Manaquiri is located only approximately 60 km from Manaus, the absence of a local National Institute of Social Security (INSS) agency, the dependence on transportation by river or highway, and the seasonal fluctuations between flood and drought periods in the region's river system impose concrete barriers to the exercise of this right by older adults and persons with disabilities. This situation constitutes a problem of effectiveness and equality in access to social rights, even in municipalities located relatively close to the state capital. The research consists of a non-participant observational study with a qualitative, exploratory, and descriptive approach, combining a literature review and documentary analysis. It examines the legal framework governing the BPC/LOAS, as well as the distinction and complementarity between the medical examination and the social assessment. The findings indicate that, despite initiatives aimed at expanding access to services in remote areas—such as itinerant task forces and river-based mobile units—structural shortcomings continue to undermine the effective implementation of the BPC/LOAS in Manaquiri. Consequently, the dissertation proposes a set of guidelines designed to strengthen itinerant service provision in the municipality, introduce greater flexibility in evidentiary requirements in contexts of territorial vulnerability, and expand judicial oversight of benefit denials resulting from barriers to access. The study begins with the theoretical framework underlying the Continuous Cash Benefit (BPC), proceeds through the geographical context of the state of Amazonas, and subsequently focuses on the municipality of Manaquiri, considering its particular characteristics as the subject of an observational study.

Keywords: Continuous Cash Benefit (BPC). BPC/LOAS. Medical Examination. Social Assessment. Manaquiri. Amazonas. Access to Justice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Perícias do INSS de acordo com o aplicativo Meu INSS (04/06/2024)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	– Ação Civil Pública
APS	– Agência da Previdência Social
BPC/LOAS	– Benefício de Prestação Continuada
CID	– Classificação Internacional de Doenças
CIF	– Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
LBI	– Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência
BPC/LOAS	– Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	– Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
PEFPS	– Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social
PID	– Pontos de Inclusão Digital
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
SUAS	– Sistema Único de Assistência Social
TNU	– Turma Nacional de Uniformização
UEA	– Universidade do Estado do Amazonas
UFAM	– Universidade Federal do Amazonas

SUMÁRIO

	13
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS)	18
1.1 Fundamentos Constitucionais do Benefício de Prestação Continuada	18
1.2 Estrutura Legal do BPC/LOAS na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).	22
1.3 Fundamentos Principiológicos do BPC/LOAS	26
1.4 A Perícia Médica e Social como Requisito de Concessão do BPC/LOAS	29
1.4.1 A Avaliação da Deficiência: Critérios Biopsicossocial	29
1.4.2 A Perícia Social e a Comprovação da Hipossuficiência	34
CAPÍTULO 2 – AS PARTICULARIDADES GEOGRÁFICAS E OS OBSTÁCULOS AO ACESSO AO BPC/LOAS	42
2.1 As particularidades geográficas do estado do Amazonas	44
2.2 Do Isolamento Geográfico – Afetação nas Perícias	48
2.3 Impactos no Acesso ao Benefício em Razão das Especificidades do Amazonas	50
CAPÍTULO 3 – PARTICULARIDADES E DIFICULDADES PRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE MANAQUIRI COM USO DA PESQUISA OBSERVACIONAL NÃO PARTICIPANTE	58
3.1 Caracterização do município de Manaquiri	59
3.2 Pesquisa observacional não participante	61
3.3 Análise dos Deslocamentos entre Manaquiri e Manaus – Pesquisa Observacional	63
3.3.1 Rotas de deslocamento entre Manaquiri e Manaus: os caminhos impostos pela geografia amazônica	66
3.3.2 Os entraves econômicos ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada	69
3.4 O impacto financeiro do deslocamento para a realização da perícia	71
3.5 A importância dos rios como vias de circulação e as limitações da infraestrutura de transporte em Manaquiri	75
3.6 A centralização das perícias em Manaus e os obstáculos à efetivação do BPC/LOAS	78
3.7 A vulnerabilidade social e a efetivação do direito ao BPC/LOAS	81
3.8 A atuação pontual do PREVBarco e a insuficiência diante da demanda amazônica	82
3.9 Do acesso formal ao acesso efetivo à justiça e à assistência social	86
CAPÍTULO 4 – PROPOSTAS PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO AMAZONAS	91
4.1 Teleperícia médica e avaliação social por videoconferência como estratégia de redução do deslocamento	93
4.2 Avaliação por análise documental: possibilidade de utilização da experiência do Atestmed no BPC/LOAS	100
4.3 Via judicial: Ação Civil Pública com pedido de tutela estrutural	105
5. CONCLUSÃO	108
6. REFERÊNCIAS	112
7. APÊNDICES	121

INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), popularmente conhecido pela sigla BPC/LOAS, constitui um dos pilares da Seguridade Social brasileira na sua vertente assistencial. Previsto no art. 203, V, da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), assegura o pagamento de um salário mínimo mensal a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência de qualquer idade que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

Diferentemente dos benefícios previdenciários, o BPC/LOAS não exige contribuição prévia ao INSS, o que reforça sua natureza de direito social vinculado à dignidade da pessoa humana. Seu reconhecimento administrativo, contudo, depende da superação de duas etapas técnicas obrigatórias e complementares: a perícia médica, que atesta o impedimento de longo prazo, e a avaliação social, que verifica a vulnerabilidade socioeconômica do núcleo familiar.

No município de Manaquiri, situado na região central do Amazonas, a cerca de 60 km em linha reta e 67 km por via fluvial da capital, essas etapas assumem contornos particulares: o município não dispõe de agência própria do INSS que realize as perícias, sendo seus segurados atendidos pela Agência da Previdência Social (APS) Manaus, a agência constante no Município é somente para passar informações, realizar atendimentos ou ajudar os pretensos beneficiários com informativos. Ainda que a distância nominal entre Manaquiri e Manaus seja relativamente pequena se comparada a municípios mais remotos do estado, o acesso depende de transporte fluvial ou da rodovia, ambos sujeitos às variações do regime de cheia e vazante dos rios da região, o que coloca em xeque a efetividade e a isonomia do acesso ao benefício para a população local, majoritariamente ribeirinha.

A relevância do tema decorre da escassez de estudos acadêmicos que enfrentam, de forma sistemática, a interseção entre o direito fundamental ao BPC/LOAS e as condicionantes geográficas dos municípios do interior amazonense. Embora existam trabalhos sobre o BPC/LOAS em âmbito nacional, poucos se debruçam sobre a operacionalização concreta da perícia médica e da avaliação social em municípios como Manaquiri, que, a despeito de sua proximidade relativa à capital, carecem de estrutura própria do INSS e dependem de deslocamentos fluviais ou rodoviários sujeitos a variações sazonais. Esse recorte municipal justifica uma investigação de maior fôlego, própria do nível de mestrado, capaz de articular

teoria jurídica, dados institucionais e jurisprudência para propor diretrizes de aperfeiçoamento da política pública em escala local.

O problema que orienta esta dissertação pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a ausência de perícia na agência própria do INSS Manaquiri e as dificuldades de deslocamento até Manaus comprometem, no município de Manaquiri, a efetividade do direito ao BPC/LOAS, notadamente quanto à realização da perícia médica e da avaliação social? A hipótese sustentada é a de que, não obstante a proximidade geográfica nominal entre Manaquiri e a capital, a combinação entre a ausência de peritos de unidade fixa do INSS no município, a dependência de transporte fluvial ou rodoviário sujeito a sazonalidade e o baixo poder aquisitivo de parte da população ribeirinha produz, na prática, obstáculos de acesso comparáveis aos enfrentados em municípios mais distantes, gerando indeferimentos indevidos, sobrecarga do Poder Judiciário e violação ao princípio da isonomia no acesso a direitos sociais.

O objetivo geral é analisar as dificuldades enfrentadas por requerentes do BPC/LOAS no município de Manaquiri na realização da perícia médica e da avaliação social, à luz do arcabouço constitucional, legal, jurisprudencial e institucional aplicável. Como objetivos específicos: (i) sistematizar o regime jurídico do BPC/LOAS e a evolução jurisprudencial do critério de aferição da miserabilidade; (ii) descrever o funcionamento da perícia médica e da avaliação social e sua relação de complementaridade; (iii) caracterizar a situação geográfica e institucional de Manaquiri e sua relação de dependência com as APS Manaus; (iv) discutir os mecanismos administrativos e judiciais de enfrentamento dessas dificuldades; e (v) propor diretrizes de aperfeiçoamento institucional voltadas ao município.

Trata-se de pesquisa observacional não participativa, qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental e jurisprudencial, com recorte no município de Manaquiri. O levantamento bibliográfico contempla doutrina previdenciária e assistencial, artigos científicos indexados e legislação federal correlata. A análise documental abrange normas infralegais, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o município, relatórios institucionais do INSS e informações sobre a operacionalização do atendimento itinerante no Amazonas.

O método de abordagem é dedutivo e de observação não estruturada, partindo do arcabouço normativo geral do BPC/LOAS para a análise do caso concreto de Manaquiri; o

método de procedimento é o monográfico, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Ressalvam-se, como limitações do estudo, a ausência de coleta de dados primários (entrevistas ou questionários com beneficiários e servidores do INSS em Manaquiri), que poderá ser objeto de pesquisas futuras de campo, e a disponibilidade limitada de dados públicos desagregados por município no estado do Amazonas.

Além desta introdução, a dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro apresenta a revisão de literatura sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), abordando os aspectos conceituais e jurídicos que fundamentam esse benefício assistencial. Em seguida, analisa as particularidades do Estado do Amazonas, especialmente no que se refere ao isolamento geográfico e aos impactos dessa realidade sobre a realização da perícia médica e da avaliação social, etapas essenciais do processo administrativo de concessão do benefício.

O capítulo seguinte examina as especificidades do acesso ao benefício no município de Manaquiri e as dificuldades práticas identificadas por meio de pesquisa observacional não participativa, utilizando o método de observação sem qualquer interferência do pesquisador, o que possibilitou a identificação dos principais entraves à realização das perícias.

O último capítulo discute os mecanismos de enfrentamento dessas dificuldades e propõe diretrizes institucionais voltadas ao aperfeiçoamento do acesso ao benefício. Ao final, apresentam-se as considerações finais e as referências bibliográficas.

A produção acadêmica sobre o BPC/LOAS no Brasil concentra-se, majoritariamente, em três eixos: (i) estudos sobre a natureza jurídica do benefício e sua relação com o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana; (ii) estudos sobre o critério de miserabilidade e sua evolução jurisprudencial, com destaque para a discussão em torno da rigidez do parâmetro de renda per capita fixado no art. 20, §3º, da BPC/LOAS; e (iii) estudos sobre falhas procedimentais na concessão do benefício, em especial no que se refere à perícia médica e à avaliação social. Este último eixo, todavia, é predominantemente voltado a contextos urbanos e a regiões de infraestrutura consolidada, havendo escassa literatura específica sobre as barreiras de acesso territorial em estados amazônicos.

Nesse cenário, a presente pesquisa dialoga com a literatura sobre acesso à justiça sobre obstáculos econômicos e organizacionais ao exercício de direitos, de modo a compreender a perícia médica e a avaliação social não apenas como etapas técnicas, mas como pontos de estrangulamento no acesso a um direito social fundamental. Contribuições da literatura sobre políticas públicas em regiões amazônicas, por sua vez, oferecem subsídio para a compreensão dos desafios logísticos peculiares ao território, como a sazonalidade fluvial e a dispersão populacional, elementos frequentemente ausentes da literatura previdenciária tradicional, concentrada em parâmetros nacionais uniformes.

A escolha do município de Manaquiri deu-se a partir da aproximação da mestrandia com a realidade local, possibilitada pelo acompanhamento do cotidiano de sua população e pela vivência das particularidades que permeiam aquele território. Embora Manaquiri esteja geograficamente próximo à capital, Manaus, essa proximidade não elimina as inúmeras dificuldades enfrentadas pela população, especialmente no que se refere ao acesso a serviços, às condições de vida e às especificidades sociais e territoriais que caracterizam o município.

Nesse sentido, compreende-se como necessário o desenvolvimento de um estudo social sobre essa localidade, considerando suas particularidades, seus desafios e as relações estabelecidas entre a população e o território. Torna-se, portanto, fundamental compreender a dinâmica social de Manaquiri e os processos que atravessam a região, de modo a possibilitar uma análise mais aprofundada de sua realidade e das condições que influenciam o cotidiano de seus habitantes

No que se refere especificamente ao município de Manaquiri, constata-se lacuna praticamente integral de produção acadêmica dedicada ao tema. A literatura disponível sobre o município concentra-se em estudos de saneamento, meio ambiente e planejamento urbano, sem qualquer tratamento sistemático do acesso a benefícios assistenciais federais. Essa ausência é particularmente significativa porque Manaquiri representa um caso intermediário e pouco explorado na literatura: nem tão remoto quanto os municípios do alto Rio Negro ou do Alto Solimões, cuja distância de Manaus por si só justificaria a dificuldade de acesso, nem tão próximo e integrado quanto os municípios da região metropolitana servidos por transporte rodoviário pavimentado e regular. Essa posição intermediária cerca de 60 a 67 km da capital, mas sem agência própria do INSS que realize a perícia e dependente de vias sujeitas à sazonalidade hidrológica, evidencia que a distância nominal, por si só, não é preditor

suficiente da efetividade do acesso a direitos sociais, o que reforça a relevância do estudo de caso aqui proposto.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS)

O Capítulo 1 tem por objetivo apresentar os requisitos legais do Benefício de Prestação Continuada (BPC), abordando seus fundamentos constitucionais, históricos e normativos, que sustentam sua concessão no âmbito da política de assistência social brasileira. Inicialmente, serão analisados os dispositivos da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da legislação infraconstitucional pertinente, evidenciando os critérios estabelecidos para o deferimento do benefício.

Além disso, o capítulo examina, ainda que de forma sucinta, os aspectos procedimentais e burocráticos previstos na legislação, tais como os requisitos administrativos, a comprovação da condição de vulnerabilidade social, a realização das perícias médica e social, bem como os demais procedimentos exigidos para a concessão do benefício. Busca-se, assim, delinear o tratamento jurídico conferido ao BPC/LOAS, apresentando o percurso normativo que antecede sua efetiva implementação.

Ao final do capítulo, estabelece-se um elo entre a previsão legal e a realidade prática vivenciada pelos requerentes do benefício. Embora a legislação assegure o direito ao Benefício de Prestação Continuada às pessoas que preencham os requisitos legais, sua efetivação encontra obstáculos que extrapolam o texto normativo, especialmente aqueles relacionados às condições de acesso aos serviços públicos. Essa transição servirá de fundamento para o Capítulo 2, no qual serão analisadas as particularidades geográficas do estado do Amazonas e os desafios enfrentados pelos moradores do município de Manaquiri para acessar os serviços necessários à realização das perícias e à concretização desse direito.

1.1 Fundamentos Constitucionais do Benefício de Prestação Continuada

Os fundamentos constitucionais do Benefício de Prestação Continuada estão diretamente ligados às políticas de proteção social instituídas pela Constituição Federal. Contudo, para além de sua previsão normativa, tais fundamentos também representam o resultado de lutas históricas dos trabalhadores em busca de melhores condições de vida e de garantias mínimas de proteção social (Mota, 2008).

Nesse contexto, os fundamentos constitucionais dessas políticas encontram-se vinculados a esse processo histórico de reivindicação social. Conforme aponta Mota (p.1,

2008), às políticas sociais estão inseridas em um conjunto de ações estatais voltadas ao atendimento de necessidades sociais, inspiradas em princípios e valores construídos e socializados pelos trabalhadores e posteriormente reconhecidos pelo Estado.

Sob essa perspectiva, os fundamentos constitucionais das políticas de proteção social não se limitam a uma construção jurídica formal, mas refletem transformações sociais, políticas e econômicas que culminaram na ampliação do papel do Estado na promoção do bem-estar social.

Assim, tais políticas apresentam duas vertentes principais: uma de caráter político, relacionada às lutas sociais dos trabalhadores por direitos e reconhecimento, e outra vinculada à lógica do capital, decorrente da necessidade de integração desses trabalhadores à dinâmica social e econômica (Mota, 2008).

Dessa forma, antes de tratar especificamente do Benefício de Prestação Continuada, faz-se necessário compreender o contexto mais amplo da Seguridade Social, especialmente no que se refere à Assistência Social e às políticas públicas que compõem esse sistema de proteção social, estruturado sob bases constitucionais de caráter assistencial e protetivo.

Diante disso, antes de adentrar propriamente na análise do Benefício de Prestação Continuada, torna-se imprescindível compreender o contexto mais amplo da Seguridade Social no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988 estruturou a Seguridade Social como um sistema integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social.

No âmbito específico da Assistência Social, o texto constitucional estabelece que esta deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia, configurando-se como uma política pública de caráter não contributivo voltada à proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade. É nesse cenário que se insere o Benefício de Prestação Continuada, previsto constitucionalmente como instrumento de garantia de renda mínima e de promoção da dignidade humana, reafirmando o compromisso do Estado com a efetivação dos direitos sociais e com a proteção dos segmentos mais vulneráveis da sociedade.

Antes de adentrar no mérito constitucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), faz-se necessário compreender a Seguridade Social como o conjunto de “ações de iniciativa dos Poderes

Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, nos termos do art. 194 da Constituição da República de 1988.

Nesse contexto, o Benefício de Prestação Continuada insere-se diretamente nesse sistema protetivo, representando instrumento de concretização de direitos sociais fundamentais. Conforme leciona Frederico Amado Góes (2016, p. 14), a Seguridade Social constitui conceito amplo, abrangente e de vocação universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão legal acerca do evento a ser coberto.

Ademais, a Seguridade Social configura gênero que compreende três espécies distintas, a saber: Previdência Social, Assistência Social e Saúde (Góes, 2016). A presente pesquisa tem como objeto central a Assistência Social, embora, inevitavelmente, dialogue com as demais dimensões do sistema securitário, tendo em vista a unidade do modelo de proteção social constitucionalmente estruturado.

No que se refere à Seguridade Social, Daniel Machado da Rocha (2018) a conceitua como mecanismo jurídico-institucional voltado à concretização dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), especialmente aqueles relacionados à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e da marginalização, bem como à redução das desigualdades sociais e regionais.

Nessa perspectiva, Barros (2025) sustenta que, no âmbito da Assistência Social, não se exige contribuição prévia do beneficiário, por se tratar de política pública de caráter não contributivo, destinada à mitigação das desigualdades sociais e à promoção da plena inclusão das pessoas em situação de vulnerabilidade na sociedade.

O assentamento constitucional do Benefício de Prestação Continuada no âmbito da Assistência Social decorre do caráter nitidamente protecionista consagrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente em seus arts. 1º, 3º e 6º, os quais atribuem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de promover a proteção aos desamparados, assegurar a dignidade da pessoa humana e fomentar a erradicação das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Nesse contexto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) constitui instrumento de concretização dos direitos fundamentais sociais, inserindo-se na lógica do Estado Social de Direito adotado pelo constituinte originário. Trata-se de prestação

assistencial de natureza não contributiva, destinada à pessoa idosa e à pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade econômica, com o objetivo de garantir condições mínimas de subsistência e inclusão social.

Os fundamentos constitucionais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) encontram-se diretamente vinculados à estrutura de proteção social estabelecida pela Constituição Federal de 1988, a qual instituiu um modelo de Estado comprometido com a promoção da dignidade da pessoa humana e com a redução das desigualdades sociais.

Contudo, para além de sua previsão normativa, a consolidação desse benefício representa também o resultado de um longo processo histórico de reivindicações sociais e de lutas dos trabalhadores por reconhecimento, proteção e inclusão no âmbito das políticas públicas de caráter social.

Conforme destaca Mota (2018), as políticas sociais devem ser compreendidas como instrumentos institucionais voltados ao atendimento de necessidades sociais, inspiradas em princípios e valores que emergem das demandas coletivas dos trabalhadores e que, posteriormente, são incorporados e reconhecidos pelo Estado. Assim, tais políticas passam a constituir mecanismos de intervenção estatal destinados a assegurar condições mínimas de sobrevivência e cidadania, especialmente para aqueles grupos historicamente marginalizados ou excluídos do acesso aos bens e serviços essenciais.

Diante desse cenário, torna-se indispensável compreender o papel da Seguridade Social no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988 estruturou a Seguridade Social como um sistema integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, formando um complexo sistema de proteção social voltado à promoção do bem-estar e da justiça social. No âmbito específico da Assistência Social, o texto constitucional estabelece que esta será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia, configurando-se como uma política pública de caráter não contributivo destinada à proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social e econômica.

É justamente nesse contexto que se insere o Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal e posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O benefício consiste na garantia de um salário mínimo mensal à pessoa idosa com 65 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.

Assim, o BPC/LOAS representa um importante instrumento de efetivação dos direitos sociais e de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, ao assegurar uma renda mínima destinada à proteção dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Dessa forma, sua análise demanda a compreensão não apenas de sua previsão normativa, mas também de seu papel enquanto mecanismo de inclusão social e de redução das desigualdades, especialmente em contextos regionais marcados por profundas disparidades socioeconômicas.

1.2 Estrutura Legal do BPC/LOAS na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A estrutura legal do BPC/LOAS está inserida diretamente na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e estabelece outras providências. A referida norma apresenta as diretrizes que orientam a política de assistência social no Brasil, contemplando objetivos, definições e parâmetros voltados à efetivação desse direito, concebido como direito do cidadão e dever do Estado, nos termos do art. 1º.

O BPC/LOAS integra o tripé da Seguridade Social ao lado da Previdência e da Saúde, sendo, contudo, benefício de natureza assistencial, não contributiva, financiado por recursos do orçamento da seguridade social. Sua matriz constitucional está no art. 203, V, da Constituição Federal, que garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, independentemente de contribuição à Seguridade Social. A Lei nº 8.742/1993 (LOAS) regulamentou o dispositivo constitucional, disciplinando os requisitos, o procedimento de concessão e a revisão periódica do benefício, que compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nesse contexto, a legislação estabelece um conjunto de objetivos voltados à promoção da proteção social, dentre os quais se destacam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e a promoção da integração ao mercado de trabalho. Destaca-se, ainda, o disposto no art. 2º, especialmente nas alíneas “d” e seguintes, que tratam da habilitação e da reabilitação da pessoa com deficiência e do idoso, prevendo medidas destinadas a assegurar sua inclusão e participação na vida comunitária, em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção social.

No referido art. 2º, bem como em suas alíneas subsequentes, prescreve-se a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. Tal previsão, em tese, visa atender indivíduos em situação de hipossuficiência financeira ou vulnerabilidade econômica. Nesse sentido, Cardoso e Seixas (2025) destacam que o principal objetivo do benefício é suprir lacunas no sistema de proteção social, uma vez que ele não contempla todos os cidadãos, mas apenas aqueles que não são alcançados pela previdência social.

Quanto aos demais incisos do art. 2º, observa-se uma discrepância entre a realidade fática e a previsão teórica que permeia os incisos II, III e o parágrafo único do referido dispositivo. O inciso II trata da vigilância socioassistencial, voltada à análise territorial da capacidade protetiva das famílias, bem como à identificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade, ameaças e vitimizações de danos.

Dessa forma, recorre-se ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece que “os riscos e as vulnerabilidades vivenciados por determinada população ou grupo social geram necessidades de proteção” (p. 13). Ademais, determinadas situações de vulnerabilidade demandam formas específicas e reforçadas de proteção social.

Com o conjunto de instrumentos do SUAS, busca-se identificar situações territoriais específicas, mensurando os possíveis fatores de vulnerabilidade e os grupos, famílias ou indivíduos afetados por tais fatores (p. 14). Em tese, o objetivo consiste em mitigar ou reduzir os riscos sociais decorrentes dessas condições.

Com base nas Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, busca-se a produção de diagnósticos sociais que permitam orientar a formulação e a execução das políticas públicas de assistência social, descritas no art. 2º e incisos subsequentes, visando garantir a defesa de direitos, o pleno acesso aos serviços e a oferta de medidas socioassistenciais. Percebe-se que a implementação da Lei nº 8.742/93 é resultado de um conjunto de ações necessárias para o seu funcionamento.

Nessa perspectiva, o parágrafo único do art. 2º visa ao enfrentamento da pobreza por meio da assistência social, considerando a integração com as demais políticas setoriais. Tal

articulação busca garantir os mínimos sociais necessários à população, bem como o provimento de condições que possibilitem o atendimento às contingências sociais. Dessa forma, procura-se assegurar a proteção social aos indivíduos e às famílias em situação de vulnerabilidade, além de promover a universalização dos direitos sociais e o fortalecimento das ações voltadas à inclusão e à garantia da cidadania.

A Lei nº 8.742/93, estabelece os objetivos centrais da política de assistência social no Brasil, definindo princípios, diretrizes e formas de organização dessa política pública. A partir do art. 7º, passam a ser abordadas de maneira mais específica as questões relacionadas à concessão e à implementação de benefícios destinados à pessoa idosa e à pessoa com deficiência. Nesse contexto, a legislação apresenta os critérios e as regras para a concessão desses benefícios, considerando fatores sociais, econômicos e as diversidades territoriais presentes no país.

Dessa forma, tais dispositivos normativos estruturam as bases legais para a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantindo proteção social a indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e que necessitam do amparo do Estado.

A estrutura normativa do Benefício de Prestação Continuada (BPC), prevista na Lei nº 8.742/93, embora constitua o marco legal fundamental por instituir o benefício e definir as regras gerais de sua organização, não se limita apenas a esse diploma normativo. É importante considerar também as legislações correlatas que complementam e detalham a regulamentação da política socioassistencial, introduzindo elementos importantes para a parametrização e a operacionalização do BPC/LOAS no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Nesse contexto, destaca-se o Decreto nº 6.214/2007, que regulamenta os procedimentos relativos à concessão, manutenção e revisão do benefício, estabelecendo critérios administrativos e operacionais para sua efetiva implementação. Tal decreto contribui para a padronização das etapas de análise e acompanhamento do benefício, além de definir aspectos relacionados à avaliação da deficiência, à composição familiar e aos critérios de renda, elementos fundamentais para a garantia do acesso ao BPC/LOAS (Azevedo e Melo, p.38, 2020), destaca que o BPC/LOAS a contar do Decreto 6.214/2007, passou a ser integrado ao SUAS e ganhou destaque com a definição de objetivos e a possibilidade de erradicação de pobreza e proteção social.

Dessa forma, observa-se que a estrutura normativa do benefício é composta por um conjunto articulado de dispositivos legais e regulamentares que buscam assegurar maior efetividade à política de assistência social no país.

Ademais, é por meio desse decreto que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)¹ passa a assumir papel relevante na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo responsável pela análise, concessão e manutenção do benefício. De acordo com Azevedo e Melo (2020) o Decreto nº 6.214/2007 atribui ao INSS a competência para executar os procedimentos administrativos necessários à efetivação do BPC/LOAS, estabelecendo diretrizes para a avaliação dos critérios exigidos pela legislação. Nesse sentido, o art. 3º² do referido decreto destaca o papel do INSS como órgão responsável pela operacionalização do benefício, reforçando sua função na garantia do acesso ao direito socioassistencial previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Além do referido Decreto, surge a Lei nº 14.176/2021, que estabelece regras mais detalhadas para concessão, revisão e a possibilidade de avaliação biopsicossocial dos possíveis beneficiários do BPC/LOAS, com a objetivação de alterar a Lei nº 8.742/1993 “para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social”, sendo que uma das principais mudanças autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência.

O principal destaque quanto à Lei refere-se, segundo Siqueira, Santos e Santos (2022), à possibilidade de ampliação do requisito de renda per capita de ¼ de salário-mínimo para meio salário-mínimo. No entanto, essa ampliação não será aplicada em todos os casos. A própria lei apresentou requisitos objetivos para a aplicação desse direito, que poderá ser maior ou menor, a depender das particularidades do caso concreto, ou seja, o critério econômico consagrado na Lei poderá ser relativizado a depender do caso concreto.

¹ O INSS foi criado pelo Decreto nº 99.350/90. Essa autarquia foi originada da fusão do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – com o Instituto Nacional de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS. Segundo previsto no art. 3º do referido Decreto, a autarquia tem competência para: conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários; executar atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador. (Rocha, 2018, p. 45,46)

² Art. 3º – O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é o responsável pela operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, nos termos deste Regulamento.

Na mais recente modificação da Lei de Assistência Social, tem-se a Portaria nº 34/2025, novo marco regulatório publicado em 9 de outubro de 2025, que altera procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do BPC/LOAS, apresentando novos requisitos. Nesses moldes, apresenta novidades quanto ao requerimento, que passa a exigir o comprovante de cadastramento biométrico (art. 6º, V). Quanto à concessão, basicamente segue o padrão já definido anteriormente, qual seja, a necessidade de comprovar ser pessoa com deficiência, comprovada por avaliação biopsicossocial, ou ter idade igual ou superior a sessenta e cinco anos (art. 11 e ss.).

Ademais, a Estrutura Legal do BPC/LOAS na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) constitui a principal base normativa para a organização jurídica do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20 da própria lei. Assim, a legislação estabelece os parâmetros institucionais e operacionais necessários para a efetivação desse direito, assegurando proteção social às pessoas em situação de vulnerabilidade e reafirmando o compromisso do Estado com a garantia dos direitos socioassistenciais. Nesse contexto, o BPC/LOAS se consolida como um importante instrumento de política pública voltado à promoção da dignidade humana, ao amparo de pessoas idosas e de pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria subsistência.

Dessa forma, a BPC/LOAS estrutura os fundamentos legais que orientam a implementação, a gestão e o acompanhamento deste benefício no âmbito da assistência social brasileira, com ênfase em todas as modificações estruturantes para sua aplicabilidade.

1.3 Fundamentos Principiológicos do BPC/LOAS

Antes de adentrar no mérito do princípio da dignidade da pessoa humana com ênfase no Benefício de Prestação Continuada (BPC), vale citar Savaris (2016, p. 533): “Quando se fala em Assistência Social, deve-se ter em mente a ideia de destinatários carentes que buscam o mínimo social”. Tal compreensão evidencia a essência da política de assistência social, que se volta à proteção de indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Nesse sentido, a busca pelo mínimo social representa justamente a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito do BPC/LOAS, uma vez que o benefício tem como finalidade assegurar condições mínimas de subsistência às pessoas idosas e às pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção. Dessa

forma, o BPC/LOAS atua como um importante instrumento de garantia de direitos fundamentais, reafirmando o compromisso do Estado com a proteção social e com a promoção da dignidade humana.

Os princípios que orientam a concessão do Benefício de Prestação Continuada são diversos. Contudo, em conformidade com os princípios constitucionais, destaca-se, de forma primordial, o princípio da dignidade da pessoa humana, considerado um dos mais relevantes para a fundamentação e aplicação desse benefício. Nesse contexto, também se evidenciam os princípios da proteção social e da justiça distributiva, que atuam como bases para a efetivação das políticas públicas voltadas à garantia de direitos e à redução das desigualdades sociais.

Cinge - se afirmar, Rocha (2018), os princípios podem ser compreendidos como valores fundamentais que orientam a elaboração e a organização das leis e dos sistemas normativos.

Os princípios são valores preexistentes que orientam e conduzem, conforme a sua relevância, a elaboração de uma lei ou sistema normativo. Evidentemente, os princípios não são estanques e acompanham os rumos da evolução social. Pertencem de forma indissociável à ordem jurídica positiva e se constituem em condicionadores da sua interpretação, aplicação e integração. Mesmo quando não estão expressos, é possível sentir as suas irradiações contaminando todo um ordenamento jurídico. Por vezes, alguns desses princípios podem não se limitar a servir de inspiração da edição de normas jurídicas, culminando por serem incorporados a um ordenamento, o que lhes confere a força coercitiva imediata, prescindindo de mediações concretizadoras. (p. 245)

Eles não são estáticos, pois acompanham as transformações sociais e integram de forma inseparável o ordenamento jurídico, influenciando sua interpretação, aplicação e integração. Mesmo quando não estão expressamente previstos, exercem influência sobre todo o sistema jurídico, podendo, em determinados casos, ser incorporados diretamente ao ordenamento, adquirindo força normativa e aplicabilidade imediata.

Dentre todos os princípios que orientam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destaca-se o caráter não contributivo, que estabelece que o beneficiário não precisa ter realizado contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para ter direito ao benefício. Essa característica tem levado muitas pessoas a confundirem o BPC/LOAS com uma aposentadoria, uma vez que se trata do único benefício que não exige requisito contributivo. Nesse sentido, Bim e Murofuse (2014, p. 355) destacam que “o BPC/LOAS é o único direito de proteção social não contributivo que foi efetivado após a promulgação da Constituição Federal de 1988”, reforçando sua natureza distinta dentro do sistema de

seguridade social brasileiro e seu papel central na proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Segue-se, ainda, o princípio da individualidade ou personalíssimo, que determina que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é pessoal e intransferível, não gerando direito à pensão por morte aos herdeiros. Conforme previsto no art. 23 do Decreto nº 6.214/2007, trata-se de um benefício de caráter personalíssimo, desvinculado da lógica previdenciária, cuja finalidade é garantir a subsistência do beneficiário específico. Dessa forma, a natureza do BPC/LOAS reforça que o direito é estritamente individual, assegurando proteção social ao requerente sem estender automaticamente os efeitos do benefício a familiares ou sucessores, preservando sua função socioassistencial.

No que se refere à universalidade da cobertura e do atendimento, a assistência social deve ser acessível a todos que dela necessitem, garantindo atenção tanto às pessoas idosas, com 65 anos ou mais, quanto às pessoas com deficiência de qualquer idade. Esse princípio tem como objetivo tornar a Seguridade Social plenamente acessível a toda a população residente no país, inclusive a estrangeiros, assegurando que os direitos socioassistenciais não estejam condicionados a requisitos restritivos ou discriminatórios. Dessa forma, a universalidade reforça a abrangência da política de assistência social, promovendo inclusão, equidade e proteção social a todos os indivíduos em situação de vulnerabilidade (Goés, 2016, p. 24).

No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o princípio da intersetorialidade se manifesta na necessidade de integração entre avaliação médica e avaliação social, ambas realizadas pelo INSS. Essa abordagem está alinhada ao disposto na Lei nº 8.742/1993, que prevê a articulação das políticas públicas de assistência social com outras áreas, de forma a atender de maneira coordenada e abrangente as necessidades da população em situação de vulnerabilidade. Assim, a intersetorialidade assegura que a concessão do BPC/LOAS leve em conta não apenas os aspectos clínicos da deficiência, mas também os fatores sociais, econômicos e ambientais que influenciam a vida do beneficiário, promovendo uma análise mais completa e justa.

Tais princípios orientam a atuação do Estado na promoção de mecanismos que assegurem condições mínimas de sobrevivência e inclusão social às pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente às pessoas idosas e às pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria subsistência. Assim, o Benefício de Prestação Continuada

se consolida como um instrumento de concretização desses princípios constitucionais, reforçando o compromisso estatal com a promoção da dignidade humana e com a justiça social (Barros, 2025).

1.4 A Perícia Médica e Social como Requisito de Concessão do BPC/LOAS

A perícia médica e social constitui requisito essencial para a concessão do BPC/LOAS, sendo obrigatória para a aferição da condição de saúde do requerente e para a comprovação da existência de comorbidades, em consonância com os laudos médicos apresentados no processo administrativo.

Além disso, essa avaliação não se limita apenas à análise clínica, mas também abrange aspectos sociais e funcionais que podem impactar a autonomia e a capacidade de participação do indivíduo na vida em sociedade. Dessa forma, a perícia busca verificar, de maneira técnica e fundamentada, se as condições de saúde e as circunstâncias socioeconômicas do requerente efetivamente caracterizam situação de vulnerabilidade e impedimento de longo prazo, elementos indispensáveis para a concessão do benefício.

A perícia médica é realizada por perito médico federal do INSS e tem por finalidade verificar se a condição de saúde do requerente caracteriza impedimento de longo prazo nos termos legais. O perito analisa exames, laudos e relatórios apresentados, bem como o quadro clínico atual, avaliando não apenas o diagnóstico em si, mas o modo como a condição impacta a funcionalidade e a participação social do indivíduo. Precedente relevante da TNU (Tema 376) estabeleceu que, em casos como o Transtorno do Espectro Autista, a caracterização da deficiência para fins de BPC/LOAS exige avaliação biopsicossocial, sendo insuficiente o diagnóstico médico isolado ou a perícia exclusivamente médica — o que reforça a exigência de análise conjunta com a dimensão social.

1.4.1 A Avaliação da Deficiência: Critérios Biopsicossocial

Antes de adentrar no mérito do BPC/LOAS quanto aos seus critérios, deve-se analisar o contexto que levou à definição atualmente adotada. Nesse sentido, Stopa (2019, p.358) assevera que o Decreto nº 6.214/2007 introduziu a avaliação da deficiência com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), proposta pela Organização Mundial da Saúde, trazendo uma nova perspectiva para a compreensão da

deficiência. No entanto, o referido decreto ainda manteve o conceito de incapacidade para o trabalho e para a vida independente previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Essa concepção foi posteriormente modificada pela Lei nº 12.470/2011, que passou a definir a pessoa com deficiência considerando a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem dificultar ou impedir sua participação plena e efetiva na sociedade.

Mesmo com a definição estabelecida pela Lei nº 8.742/1993 acerca da pessoa com deficiência, especialmente no âmbito da política de assistência social e da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), observa-se que tal conceituação, ao longo do tempo, mostrou-se insuficiente para abarcar a complexidade das múltiplas dimensões da deficiência.

Nesse contexto, o Brasil avançou significativamente ao ratificar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York) e seu Protocolo Facultativo, atribuindo-lhes status constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal. Esse marco normativo representou uma mudança paradigmática, ao deslocar a compreensão da deficiência de um modelo estritamente biomédico para um modelo social, centrado nas barreiras impostas pela sociedade.

De acordo com Bezerra de Menezes (2015, p. 5), no ordenamento jurídico brasileiro, o referido documento foi aprovado por meio do Decreto nº 186/2008, mediante quórum qualificado de três quintos, em dois turnos, em ambas as Casas do Congresso Nacional, em consonância com o procedimento constitucional, alcançando, assim, hierarquia equivalente à de norma constitucional. Tal marco normativo inaugurou uma mudança de paradigma, ao deslocar a compreensão da deficiência de uma perspectiva estritamente biomédica para uma abordagem social, centrada nas barreiras impostas pela própria sociedade.

Em posterior, entre os mais importantes instrumentos de proteção aos direitos das pessoas com deficiência destaca-se o Estatuto da Pessoa com Deficiência, instituído pela Lei nº 13.146/2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). A norma foi sancionada em 6 de julho de 2015 pela então presidenta Dilma Rousseff, após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional.

A referida legislação já incorporou avanços previstos na Constituição Federal de 1988 e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, representando um marco

jurídico fundamental na consolidação dos direitos desse grupo social, historicamente marcado por processos de exclusão e marginalização.

Nesse contexto, a Lei Brasileira de Inclusão estabelece diretrizes voltadas à promoção da igualdade de oportunidades e à garantia do pleno exercício dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. Entre os direitos assegurados destacam-se o acesso à saúde, à educação, ao trabalho, à previdência social, à profissionalização, à habilitação e reabilitação, bem como à moradia, alimentação, transporte e acessibilidade.

Além disso, a legislação também assegura direitos relacionados à cultura, ao esporte, ao turismo, ao lazer, à informação e à comunicação, bem como ao acesso aos avanços científicos e tecnológicos, reafirmando princípios de dignidade, liberdade e convivência familiar e comunitária das pessoas com deficiência.

A partir dessa incorporação, a deficiência passa a ser compreendida não apenas como uma limitação individual, mas como resultado da interação entre impedimentos de longo prazo e obstáculos de natureza física, social, econômica e cultural, que restringem a participação plena e efetiva do indivíduo na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Tal perspectiva repercute diretamente na interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais, inclusive da própria Lei nº 8.742/1993, exigindo sua releitura à luz dos tratados internacionais de direitos humanos com hierarquia constitucional.

Nesse sentido, Conti, Reinert e Maia (2018, p. 49-50) destacam que o Brasil se vincula tanto ao Estatuto da Pessoa com Deficiência quanto à Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, esta última com equivalência de emenda constitucional, de modo que o descumprimento de seus preceitos implica violação aos direitos das pessoas com deficiência sob a perspectiva dos direitos humanos.

Assim, consolida-se a obrigatoriedade de observância desses instrumentos normativos não apenas como diretrizes programáticas, mas como comandos jurídicos vinculantes, capazes de orientar a atuação estatal, inclusive no que se refere à formulação e execução de políticas públicas de assistência social.

Dessa forma, a internalização da Convenção reforça a necessidade de uma interpretação sistemática e conforme a Constituição das normas que regem o BPC/LOAS, de modo a assegurar a efetividade dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência,

sobretudo no que concerne à dignidade da pessoa humana, à inclusão social e à igualdade material.

Para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), um dos elementos centrais a ser analisado é a caracterização da pessoa com deficiência, condição essencial para a verificação do direito ao benefício. Nesse contexto, a Lei nº 8.742/1993, que institui a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelece em seu art. 20 a definição legal de pessoa com deficiência para fins de acesso ao BPC/LOAS.

A norma determina que a pessoa com deficiência é aquela que possui impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A partir dessa definição, observa-se que a avaliação da deficiência no âmbito do BPC/LOAS não se limita apenas a critérios estritamente médicos ou biomédicos, mas também incorpora aspectos sociais relacionados às condições de vida do indivíduo. De acordo com Santos (2020).

As limitações física, mental, intelectual e sensorial agora devem ser conjugadas com fatores sociais, com o contexto em que vive a pessoa com deficiência, devendo ficar comprovado que suas limitações a impedem de se integrar plenamente na vida em sociedade, dificultando sua convivência com os demais. (p.154)

Dessa forma, a análise passa a considerar não apenas o diagnóstico clínico, mas também os impactos que os impedimentos geram na vida cotidiana da pessoa, especialmente no que se refere à sua autonomia, participação social e capacidade de inserção em diferentes espaços da sociedade.

Costa (2017) aduz que a conceituação dada pelo art. 20 da Lei nº 8.742/1993, ao definir a pessoa com deficiência, contribuiu significativamente para desconstruir narrativas tradicionais que compreendiam a deficiência apenas como um “fenômeno corporal associado à ausência de partes ou limitações funcionais” (p. 3506). Essa abordagem ampliada, prevista na legislação, reconhece que a deficiência deve ser entendida não apenas sob o viés biomédico, mas também considerando os fatores sociais e contextuais que influenciam a participação plena do indivíduo na sociedade.

Nesse sentido, o art. 20 da BPC/LOAS alinha-se a modelos mais contemporâneos, como o modelo biopsicossocial, ao considerar que barreiras ambientais, sociais e atitudinais

podem restringir direitos e oportunidades, reforçando a necessidade de avaliações que contemplem tanto critérios clínicos quanto aspectos sociais. Essa perspectiva permite que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) seja concedido de forma mais justa, considerando a realidade vivida pelas pessoas com deficiência e não apenas sua condição médica isolada.

A realidade prática da perícia biopsicossocial, no entanto, reflete, em muitos casos, um processo excessivamente mecanizado de avaliação. Frequentemente, a análise limita-se ao preenchimento de questionários e à resposta objetiva a quesitos previamente estabelecidos, o que pode resultar em uma avaliação realizada de maneira mecânica, sem a devida consideração dos fatores sociais, econômicos e ambientais que permeiam a realidade do pretendo beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Quando se trata de doenças incapacitantes ou de impedimentos de longo prazo superiores a dois anos, observa-se que, por vezes, o relatório médico acaba restringindo-se à simples aferição de critérios técnicos ou clínicos, deixando em segundo plano aspectos fundamentais relacionados à vivência cotidiana da pessoa avaliada. Nesse contexto, a análise tende a privilegiar a dimensão biomédica da deficiência, em detrimento de uma compreensão mais ampla e integrada da situação do indivíduo.

Conforme destacam Jaccoud, Mesquita e Paiva (2017), esse modelo de avaliação pode comprometer a efetividade do caráter biopsicossocial da perícia, uma vez que não contempla de forma adequada as múltiplas dimensões que influenciam a participação social e a autonomia da pessoa com deficiência, elementos essenciais para a correta apreciação do direito ao BPC/LOAS.

O Decreto nº 6.214, em seu art. 16, § 1º e § 2º, prescreve que a avaliação da deficiência e do grau de impedimento será realizada por meio de avaliação social e avaliação médica. A avaliação social deve considerar os fatores ambientais, sociais e pessoais que influenciam a vida do indivíduo, enquanto a avaliação médica analisa as deficiências relacionadas às funções e às estruturas do corpo. Ambas as avaliações devem levar em conta, ainda, as limitações no desempenho de atividades e as restrições à participação social, respeitando as especificidades de cada caso.

No entanto, na prática, observa-se que tais parâmetros muitas vezes acabam sendo reduzidos a um procedimento meramente formal, caracterizado pelo simples preenchimento de formulários e marcação de alternativas, frequentemente representadas pela indicação de um “X”, sem uma análise mais aprofundada da realidade vivenciada pelo requerente do

benefício. Em diversos casos, esse procedimento parece atender apenas à necessidade de cumprimento das exigências administrativas estabelecidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Destaca-se a pontuação feita por Costa (2019) acerca do papel desempenhado pelos profissionais médicos no processo de avaliação para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo o autor, cabe evidenciar a função paradigmática da profissão médica, que detém, em grande medida, o monopólio da competência para diagnosticar a condição de vulnerabilidade funcional dos requerentes ao benefício.

Cabe destacar a função da profissão paradigmática dos médicos, que detêm o monopólio de competência para diagnosticar a condição de vulnerabilidade funcional dos requerentes ao BPC/LOAS. A intervenção da profissão médica é uma referência central no funcionamento do regime pericial e social de avaliação da pessoa com deficiência. Os médicos compõem uma carreira de estado com elevada autonomia decisória, de escopo técnico, na estrutura operacional do INSS. (p.3507)

Ademais, para a materialização dessa avaliação, o sistema ainda prevê a atribuição de pontuações que variam de 1 (um) a 4 (quatro), determinadas pelo perito médico, o que pode acabar simplificando excessivamente a análise de situações complexas que envolvem a deficiência e suas repercussões sociais. Dessa forma, questiona-se se tal metodologia, na forma como vem sendo aplicada, é suficiente para captar de maneira adequada as múltiplas dimensões que caracterizam a condição da pessoa com deficiência e sua efetiva participação na sociedade.

Nesse contexto, a intervenção da profissão médica torna-se uma referência central no funcionamento do regime pericial e social de avaliação da pessoa com deficiência.

Ademais, os médicos compõem uma carreira de Estado com elevada autonomia decisória e forte escopo técnico dentro da estrutura operacional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Tal posição confere a esses profissionais um papel determinante na análise e na definição dos casos que serão reconhecidos como aptos à concessão do benefício, evidenciando a centralidade da perícia médica no processo de reconhecimento do direito ao BPC/LOAS.

1.4.2 A Perícia Social e a Comprovação da Hipossuficiência

Após superado o critério da deficiência, passa-se à análise do segundo requisito, qual seja, o critério de renda familiar. De acordo com o que determina a Lei nº 8.742/1993, em seu artigo 20, §3º, observados os demais critérios de elegibilidade previstos na legislação, terão direito ao benefício a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa cuja renda familiar mensal per capita seja igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

A avaliação social é conduzida por assistente social do INSS e destina-se a verificar a situação de vulnerabilidade do núcleo familiar, mediante análise da composição familiar, das condições de moradia, das despesas, da renda e da rotina de cuidados. Em determinados casos, é realizada visita domiciliar, o que confere maior fidedignidade à análise da realidade vivida pelo requerente, mas também pressupõe deslocamento de profissionais do INSS até a residência do interessado, questão que ganha relevância particular em regiões de difícil acesso, como será tratado no capítulo seguinte.

A redação atual desse dispositivo foi atualizada pela Lei nº 14.176/2021, que manteve o parâmetro objetivo de renda como referência para a aferição da situação de vulnerabilidade econômica do requerente e de seu núcleo familiar, cumpre informar, o comprometimento do orçamento do núcleo familiar ficou definido pela Portaria Conjunta MC/MTP/INSS 14, de 07 de outubro de 2021 (Barros, 2025).

Assim, para fins de concessão do benefício assistencial, considera-se atendido o requisito econômico quando demonstrado que a renda por integrante da família não ultrapassa o limite legal estabelecido.

Dessa forma, verifica-se que o critério de renda constitui elemento essencial para a concessão do benefício, devendo ser analisado a partir da composição do grupo familiar e da renda efetivamente percebida por seus membros, a fim de comprovar a situação de hipossuficiência exigida pela legislação vigente.

No entanto, há muito tempo se relativiza a aplicação rígida do critério econômico como fundamento para a negativa do benefício. Isso ocorre porque, em muitas situações, ao ultrapassar o limite estabelecido por apenas R\$1,00, o pedido acaba sendo indeferido, em razão da aplicação estrita da norma legal. Tal interpretação desconsidera, por vezes, a realidade social das famílias, que continuam em situação de vulnerabilidade mesmo quando a renda per capita supera minimamente o limite previsto na legislação.

Nesse sentido, a própria interpretação do requisito econômico previsto na Lei nº 8.742/1993 vem sendo discutida na doutrina e na jurisprudência, justamente porque o parâmetro de 1/4 do salário-mínimo nem sempre reflete, de forma fiel, a condição de hipossuficiência das famílias brasileiras. Assim, diversos estudos e decisões judiciais passaram a admitir uma análise mais ampla da realidade socioeconômica do requerente.

Conforme destaca Stopa (2019), o critério exclusivamente baseado na renda pode se revelar injusto, uma vez que muitas famílias, mesmo apresentando renda per capita superior ao limite legal, não possuem condições reais de arcar com despesas essenciais, especialmente aquelas relacionadas a tratamentos de saúde, medicamentos e cuidados contínuos. Além disso, o autor observa que, em determinados contextos administrativos, a análise social acabou sendo excessivamente vinculada à apresentação de comprovantes formais, o que pode restringir a avaliação qualitativa da situação de vulnerabilidade vivenciada pela família.

Segue o entendimento acerca dos critérios relacionados à questão econômica, que, em muitas situações, acabam sendo prejudiciais ao requerente. Isso ocorre porque a condição econômica é analisada, em regra, a partir de um critério objetivo, sem considerar de forma adequada os aspectos reais da vida cotidiana e a efetiva capacidade econômica das partes envolvidas, segundo Costa (2017) a variável crucial na elegibilidade é a situação familiar do requerente. Dessa forma, a simples aferição numérica da renda familiar pode não refletir fielmente a situação de vulnerabilidade social vivenciada pelo núcleo familiar.

Nesse contexto, a análise estritamente matemática da renda pode resultar em decisões administrativas que desconsideram fatores relevantes, como gastos com saúde, medicamentos, tratamentos contínuos e outras necessidades básicas indispensáveis à dignidade da pessoa humana. Assim, a aplicação rígida do parâmetro econômico muitas vezes impede o acesso ao benefício assistencial por pessoas que, embora ultrapassem minimamente o limite legal, permanecem em evidente situação de hipossuficiência.

Nesse sentido, conforme destaca Costa (2017, p. 3507), “A condição de incapacidade para prover as condições de sobrevivência é aferida pela burocracia ministerial por meio da quantificação dos riscos sociais pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).” Dessa forma, evidencia-se que o processo de avaliação muitas vezes se pauta em parâmetros administrativos padronizados, os quais nem sempre conseguem captar a complexidade das condições sociais e econômicas enfrentadas pelos requerentes.

Como prelecionam Alves, Terto e Dias (2024), faz-se necessário verificar se a família ou o requerente atende ao critério de renda por pessoa. Para isso, realiza-se o cálculo da renda familiar per capita, que consiste na soma da renda bruta de todos os membros da família, posteriormente dividida pelo número de pessoas que compõem o grupo familiar. Caso o resultado seja igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, o requerente poderá ter direito ao benefício, desde que também cumpra os demais requisitos previstos na legislação.

Entretanto, quando esse parâmetro não é formalmente atendido, mas ainda assim se verifica uma situação concreta de hipossuficiência econômica, muitos requerentes acabam recorrendo ao Poder Judiciário para buscar o reconhecimento do direito ao benefício. Isso ocorre, sobretudo, em razão da interpretação restritiva aplicada na esfera administrativa quanto ao critério econômico.

Dessa forma, observa-se que a judicialização surge como consequência direta dessa interpretação rígida do requisito de renda, permitindo que o Judiciário realize uma análise mais ampla da realidade socioeconômica do requerente. Nesses casos, o julgador pode considerar outros elementos probatórios que demonstrem a situação de vulnerabilidade social, indo além do simples critério aritmético da renda familiar per capita.

Desse modo, o entendimento jurisprudencial também passou a relativizar a aplicação rígida do critério econômico. Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio Mello, em julgamento do Recurso Extraordinário 567.985, oriundo do Estado de Mato Grosso, manifestou-se no sentido de que o limite de 1/4 do salário-mínimo não deve ser aplicado de forma absoluta para o indeferimento do benefício assistencial.

No referido julgamento, reconheceu-se que o critério objetivo de renda previsto na Lei nº 8.742/1993 não pode ser considerado como único parâmetro para aferir a condição de hipossuficiência do requerente. Dessa forma, admitiu-se a possibilidade de análise de outros elementos probatórios capazes de demonstrar a real situação de vulnerabilidade social da família.

Dessarte, consolidou-se o entendimento de que o limite de renda deve funcionar como referência inicial, mas não como fator exclusivo e absoluto para o indeferimento do benefício, permitindo ao julgador avaliar o caso concreto à luz das circunstâncias sociais e econômicas apresentadas.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso, ao negar provimento a recurso interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, assentou que a recorrida teria direito ao recebimento do benefício assistencial de prestação continuada, mesmo não preenchendo os requisitos previstos no artigo 20, § 3º, da Lei Orgânica da Assistência Social – BPC/LOAS (Lei nº 8.742/93). Consignou não ser absoluto o parâmetro de um quarto do salário mínimo estabelecido na mencionada lei, devendo o Judiciário adequar tal critério à diretriz constitucional da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e às peculiaridades do caso concreto, de forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 203, inciso V, da Carta da República. Concluiu estar configurada a condição de miserabilidade da recorrida, tendo em vista conclusão de perícia socioeconômica realizada no processo.

Eis a ementa da decisão recorrida (folha 97):

PREVIDENCIÁRIO LATO SENSU – BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – CONCESSÃO – REQUISITOS VERTIDOS NO ART. 20 DA LEI 8.742/93 – IDOSO – RENDA “PER CAPITA” FAMILIAR INFERIOR A ½ SALÁRIO MÍNIMO – BENEFÍCIO DEVIDO.

I – O critério objetivo de miserabilidade previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 restou modificado para ½ salário mínimo, por força das Leis nº 9.533/97 e nº 10.689/2003. II – Recurso improvido. - RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO Recte.(S) : Instituto Nacional De Seguro Social - INSS Proc.(A/S)(Es) : Procurador-Geral Federal. Recdo.(A/S) : Alzira Maria De Oliveira Souza Adv.(A/S) : Giselda Natalia De Souza Winck Rocha e Outro(A/S) Intdo.(A/S) : União Adv.(A/S) : Advogado-Geral Da União Intdo.(A/S) : Defensoria Pública-Geral Da União Proc.(A/S)(Es) : Defensor Público-Geral Federal Intdo.(A/S) : Anis - Instituto De Bioética, Direitos. Humanos E Gênero Adv.(A/S) : Joelson Dias E Outro(A/S). Recurso Extraordinário 567.985 Mato Grosso

Nesse mesmo parâmetro, se teve a análise da vulnerabilidade concreta reforçada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o REsp 1.962.868, vinculado ao Tema Repetitivo 185, firmou entendimento no sentido de que a aferição da situação de miserabilidade não deve se limitar exclusivamente ao critério objetivo de renda.

Nesse sentido, o Tribunal reconheceu que o parâmetro de 1/4 do salário-mínimo per capita previsto na Lei nº 8.742/1993 deve ser utilizado como referência inicial, mas não pode ser considerado o único elemento para a verificação da condição de vulnerabilidade social. Assim, admite-se que o magistrado examine outros fatores que demonstrem a real situação econômica do grupo familiar.

Dessa forma, a jurisprudência passou a admitir a chamada análise da vulnerabilidade concreta, permitindo que sejam considerados elementos como despesas extraordinárias com saúde, gastos com medicamentos, condições de moradia e demais circunstâncias que possam evidenciar a incapacidade da família de prover o próprio sustento. Com isso, busca-se

assegurar uma interpretação mais compatível com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção social previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

TESE FIRMADA

A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo. (Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data do Julgamento 28/10/2009 - Data da Publicação/Fonte DJe 20/11/2009 RSTJ vol. 217 p. 963)

Ementa RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA C DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA PER CAPITA DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A CF/88 prevê em seu art. 203, caput e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98, dispõe que será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.
3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, já declarou, por maioria de votos, a constitucionalidade dessa limitação legal relativa ao requisito econômico, no julgamento da ADI 1.232/DF (Rel. para o acórdão Min. NELSON JOBIM, DJU 1.6.2001).
4. Entretanto, diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente a o cidadão social e economicamente vulnerável.
5. A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo.
6. Além disso, em âmbito judicial vige o princípio do livre convencimento motivado do Juiz (art. 131 do CPC) e não o sistema de tarifação legal de provas, motivo pelo qual essa delimitação do valor da renda familiar per capita não deve ser tida como único meio de prova da condição de miserabilidade do beneficiado. De fato, não se pode admitir a vinculação do Magistrado a determinado elemento probatório, sob pena de cercear o seu direito de julgar.
7. Recurso Especial provido.

Por fim, quanto ao critério de cálculo da renda familiar, a legislação e a jurisprudência mais recentes também estabeleceram hipóteses de exclusão de determinados valores no

momento da apuração da renda per capita. Tais medidas buscam tornar a análise mais justa e compatível com a realidade socioeconômica das famílias em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, normas administrativas, como a Portaria nº 1.282/2021, bem como entendimentos consolidados nos tribunais, determinavam que determinados rendimentos não deveriam ser computados no cálculo da renda familiar para fins de concessão do benefício assistencial previsto na Lei nº 8.742/1993.

Assim, para a apuração da renda familiar per capita, não deveriam ser considerados:

- Benefícios de valor mínimo recebidos por idosos (65 anos ou mais) ou por pessoas com deficiência pertencentes ao mesmo grupo familiar.
- Rendimentos oriundos de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Essas exclusões tinham como finalidade evitar que benefícios destinados à proteção social básica acabassem sendo utilizados como fator impeditivo para o acesso a outros direitos assistenciais.

No entanto, com o advento do Decreto nº 12.534, de 25 de junho de 2025, houve significativa alteração no critério de aferição da renda para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), passando o Bolsa Família a ser considerado no cálculo da renda familiar. Referido decreto revogou o art. 4º, § 2º, inciso II, do Decreto nº 6.214/2007, dispositivo que anteriormente permitia a exclusão dos valores recebidos a título de Bolsa Família da composição da renda. Tais modificações normativas tendem a restringir ainda mais o acesso ao benefício, na medida em que ampliam artificialmente a renda familiar per capita, prejudicando a concessão àqueles em situação de vulnerabilidade social.

Dessa forma, busca-se em tese “garantir” uma avaliação mais adequada da real condição de vulnerabilidade econômica do requerente e de seu núcleo familiar.

Ao que pese os critérios estabelecidos na legislação vigente, passa-se também à análise de fatores que não estão expressamente contemplados na norma, mas que, na prática, acabam se configurando como entraves burocráticos e reais na vida de muitos cidadãos. Tais obstáculos surgem especialmente no momento de acesso a serviços públicos e políticas assistenciais, dificultando a efetivação de direitos que, em tese, já estão garantidos no ordenamento jurídico.

Superados os questionamentos de ordem técnica e os requisitos legais diretamente relacionados à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), passa-se, neste momento, ao enfoque central da presente pesquisa, direcionado às especificidades geográficas, sociais e institucionais do Estado do Amazonas. A análise concentra-se, de forma particular, no Município de Manaquiri, escolhido como objeto empírico deste estudo em razão das dificuldades enfrentadas pelos requerentes na efetivação do direito à perícia médica e social, etapa indispensável para a concessão do benefício.

Embora Manaquiri esteja localizado relativamente próximo à capital do Estado, Manaus, e apresente posição geográfica considerada estratégica em comparação com municípios mais distantes do interior amazonense, a realidade demonstra que a proximidade territorial não se traduz, necessariamente, em efetivo acesso aos serviços públicos. Os obstáculos relacionados ao deslocamento, à dependência do transporte fluvial, às limitações da infraestrutura de mobilidade, aos custos da viagem e à ausência de atendimento pericial no próprio município impõem barreiras significativas aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Nesse contexto, torna-se evidente que as dificuldades para a realização da perícia extrapolam a mera distância física entre Manaquiri e a capital. Tratam-se de entraves estruturais que comprometem o exercício do direito à assistência social, afetando especialmente idosos e pessoas com deficiência que dependem do Benefício de Prestação Continuada para garantir condições mínimas de subsistência. Assim, a presente pesquisa busca demonstrar que, mesmo em um município situado nas proximidades de Manaus, persistem obstáculos relevantes à efetivação dos direitos sociais, revelando que a acessibilidade aos serviços previdenciários e assistenciais na Amazônia deve ser analisada sob uma perspectiva que considere as peculiaridades territoriais, logísticas e socioeconômicas da região.

Para fundamentar empiricamente os dados apresentados, adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa observacional não participante. Nessa modalidade, a pesquisadora acompanhou, de forma indireta e sem qualquer interferência na dinâmica dos atendimentos, parte do percurso realizado pelos requerentes do Benefício de Prestação Continuada (BPC), buscando compreender as dificuldades enfrentadas desde o deslocamento até a realização da perícia médica e social.

CAPÍTULO 2 – AS PARTICULARIDADES GEOGRÁFICAS E OS OBSTÁCULOS AO ACESSO AO BPC/LOAS

O segundo capítulo concentra-se na análise das particularidades geográficas do Estado do Amazonas e de sua influência sobre o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), considerando que as características territoriais da região constituem elemento fundamental para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos cidadãos que necessitam acessar os serviços públicos indispensáveis à concessão do benefício. A dimensão territorial do Estado, a extensa rede hidrográfica, a distribuição dos municípios, a concentração dos serviços especializados nos principais centros urbanos e a dependência do transporte fluvial constituem fatores que podem interferir diretamente na efetivação dos direitos sociais, especialmente quando o exercício desses direitos depende do deslocamento do cidadão para localidades distintas de seu município de residência.

Inicialmente, será realizada uma abordagem geral acerca das particularidades geográficas do Estado do Amazonas, buscando compreender como a organização territorial e as características naturais da região interferem na distribuição dos serviços públicos. A análise parte da compreensão de que, na realidade amazônica, a distância não pode ser mensurada exclusivamente em quilômetros. O tempo necessário para percorrer determinado trajeto, a disponibilidade de embarcações, as condições climáticas, a sazonalidade dos rios, os custos de deslocamento e a inexistência de alternativas terrestres são elementos que precisam ser considerados para aferir o efetivo grau de acessibilidade de determinada população aos serviços públicos.

Na sequência, o capítulo abordará o isolamento geográfico e seus efeitos sobre a realização das perícias médica e social necessárias à concessão do BPC/LOAS. Nesse ponto, pretende-se demonstrar que a ausência ou insuficiência de estruturas de atendimento nos municípios do interior pode fazer com que o beneficiário ou pretenso beneficiário seja obrigado a deslocar-se para outros municípios ou para a capital do Estado. Essa necessidade de deslocamento representa um obstáculo adicional para pessoas que, em razão da própria condição de vulnerabilidade econômica, da idade avançada ou da existência de deficiência, apresentam maiores dificuldades para suportar viagens longas e dispendiosas.

O isolamento geográfico, portanto, não deve ser compreendido apenas como uma característica espacial do território amazônico, mas como um possível fator de limitação ao

exercício de direitos fundamentais. Quando a realização de uma etapa indispensável à concessão do benefício exige que o cidadão percorra longas distâncias, utilizando diferentes modalidades de transporte e arcando com custos de deslocamento, alimentação e, eventualmente, hospedagem, a distância territorial passa a produzir efeitos concretos sobre a efetividade do direito à assistência social.

Posteriormente, será analisado o tópico 2.3 – Impactos no Acesso ao Benefício em Razão das Especificidades do Amazonas, com o objetivo de verificar de que maneira as particularidades regionais podem contribuir para a existência de barreiras ao requerimento e à conclusão do processo de concessão do BPC/LOAS. A análise considerará a distribuição territorial dos municípios, a localização das estruturas responsáveis pela realização das perícias e a necessidade de deslocamento dos requerentes entre diferentes localidades.

Nesse contexto, será realizada uma análise das localidades disponíveis para a realização dos procedimentos necessários à concessão do benefício, buscando identificar quais seriam, em termos territoriais e logísticos, os pontos de atendimento potencialmente mais acessíveis para os moradores dos diferentes municípios amazonenses. Parte-se, inicialmente, do pressuposto de que a capital Manaus, por concentrar maior quantidade de serviços públicos, estruturas administrativas e profissionais especializados, poderia representar uma alternativa aparentemente mais acessível para determinados municípios situados em sua área de influência.

Todavia, essa aparente proximidade precisa ser analisada de maneira crítica. Para os moradores do Município de Manaquiri, por exemplo, a localização relativamente próxima de Manaus não significa, necessariamente, facilidade de acesso. O deslocamento entre os municípios envolve particularidades próprias da realidade amazônica, incluindo a utilização combinada de diferentes modalidades de transporte, a dependência dos horários disponíveis, as condições das vias e dos rios e os custos associados à viagem. Assim, a distância geográfica aparentemente reduzida pode transformar-se em uma barreira significativa quando analisada a partir do percurso efetivamente realizado pelo cidadão.

É justamente nessa perspectiva que o capítulo busca construir uma análise que ultrapasse a simples identificação da distância entre os municípios. Pretende-se compreender a distância socialmente experimentada pelo usuário do serviço público, considerando não apenas quantos quilômetros separam Manaquiri de Manaus, mas quanto tempo, recursos

financeiros, esforço físico e condições logísticas são necessários para que um indivíduo, especialmente aquele em situação de vulnerabilidade, consiga chegar ao local destinado à realização de sua perícia.

Dessa forma, o capítulo estabelece a base necessária para, posteriormente, aprofundar a análise específica do Município de Manaquiri. A partir da compreensão das particularidades do território amazonense e dos obstáculos gerais enfrentados pela população do interior, será possível verificar, no capítulo seguinte, como essas dificuldades se manifestam concretamente no município objeto desta pesquisa e de que maneira o deslocamento necessário para a realização das perícias pode constituir um obstáculo à efetivação do direito ao Benefício de Prestação Continuada.

2.1 As particularidades geográficas do estado do Amazonas

A Região Amazônica é amplamente conhecida por sua vasta extensão territorial, sendo o Amazonas o maior estado brasileiro em área territorial, fato que evidencia a magnitude espacial e os desafios administrativos e sociais presentes na região.

Nesse contexto, a Região Norte do Brasil apresenta características próprias que a diferenciam de outras regiões do país. Entre essas particularidades, destacam-se as dificuldades relacionadas à infraestrutura, à dispersão populacional e ao acesso limitado a serviços públicos essenciais, fatores que impactam diretamente as condições de vida da população.

Conforme apontam Silva e Bacha (2014, p. 170), a Região Norte é marcada por diversas peculiaridades, entre as quais se destacam a acentuada desigualdade socioeconômica e o isolamento geográfico em relação às regiões mais desenvolvidas do país, circunstâncias que contribuem para a manutenção de disparidades estruturais e dificuldades no acesso a políticas públicas e oportunidades de desenvolvimento.

A Região Amazônica é frequentemente apresentada como uma potência na produção pesqueira, além de ser associada à ideia de habitat natural preservado e elevada qualidade de vida. Essa percepção está ligada à imagem de um estilo de vida regional singular, fortemente influenciado pelas águas da região Norte. Nesse sentido, conforme afirmam Lira e Chaves (2015), desde o processo de formação e desenvolvimento histórico do território brasileiro, a

Amazônia foi frequentemente concebida como uma imensa reserva de matérias-primas, destinada principalmente à exploração de recursos naturais.

A partir dessa construção histórica e simbólica, cria-se quase uma mística em torno da ideia de que viver na Amazônia implicaria uma existência mais equilibrada e justa, sobretudo por estar situada no berço da maior bacia hidrográfica do planeta. Essa visão reforça a noção de que haveria fácil acesso a alimentos provenientes da pesca, da caça e de frutos oriundos da terra, o que contribuiria para uma suposta abundância natural.

Contudo, essa percepção muitas vezes não corresponde à realidade vivenciada pelas populações locais, especialmente pelas comunidades ribeirinhas e rurais, que enfrentam limitações estruturais e dificuldades de acesso a serviços básicos. Nesse sentido, conforme apontam Pojo, Elias e Vilhena (2014):

Para os habitantes da beira dos rios, recorte deste escrito, a Amazônia se apresenta de forma própria e somente um ‘olhar sensível e observante’ sobre as práticas sociais nela existentes poderá situá-la de forma concreta e fora de visões generalistas e exóticas a que muitas vezes é submetida. (p.178)

Conforme abordado por Silva et al. (2010), a vivência e o reconhecimento das comunidades ribeirinhas na região amazônica são marcados por profundas experiências de isolamento e exclusão social, fatores que impactam essas populações ao longo de toda a sua trajetória de vida.

Trata-se, contudo, de uma visão simplista, que desconsidera os inúmeros desafios enfrentados pelas populações ribeirinhas e por outros grupos que habitam a Região Amazônica. Apesar da imagem de abundância natural frequentemente associada à região, a realidade social demonstra a presença de dificuldades estruturais relacionadas ao acesso a serviços públicos, infraestrutura e oportunidades de desenvolvimento.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, obtidos no Censo Demográfico de 2022, o Amazonas - objeto específico deste estudo - possuía uma população de 3.941.613 (três milhões, novecentos e quarenta e um mil, seiscentos e treze) habitantes. Desse total, o município de Manaus concentrava 2.063.689 (dois milhões, sessenta e três mil, seiscentos e oitenta e nove) pessoas, evidenciando um elevado grau de concentração populacional na capital.

O restante da população encontra-se distribuído entre os 61 (sessenta e um) municípios do interior do estado, que juntos somavam 1.877.924 (um milhão, oitocentos e

setenta e sete mil, novecentos e vinte e quatro) habitantes. Essa distribuição demográfica demonstra a grande dispersão populacional existente no território amazonense, fator que contribui para ampliar os desafios relacionados ao acesso a políticas públicas, transporte, saúde, educação e assistência social nas áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos.

Pouco se pondera, contudo, acerca das reais condições de saúde, educação, moradia e demais direitos fundamentais, que muitas vezes são negligenciados em razão do isolamento geográfico e das dificuldades de acesso enfrentadas por grande parte da população que vive no Amazonas. Essas limitações estruturais acabam por intensificar situações de vulnerabilidade social, especialmente nas localidades mais distantes dos centros urbanos.

Embora não se trate de uma análise estritamente quantitativa, o presente texto propõe uma reflexão de caráter social e filosófico acerca da realidade vivenciada pelos habitantes dos longínquos municípios do interior do estado. Nesses territórios, as dificuldades de acesso a políticas públicas e a serviços essenciais revelam um cenário de invisibilidade social que, por vezes, impede o pleno exercício da cidadania.

Nesse contexto, muitos moradores dessas localidades acabam sendo inviabilizados, esquecidos ou marginalizados dentro de suas próprias realidades sociais, situação que evidencia a necessidade de ampliar o debate sobre inclusão, reconhecimento e efetividade das políticas públicas voltadas às populações que vivem nas áreas mais remotas da Região Norte do Brasil em especial o Amazonas.

Nesse contexto, a distância torna-se um dos maiores obstáculos enfrentados por essas comunidades, uma vez que muitas delas estão localizadas em áreas remotas dentro dos municípios da Região Amazônica. Em muitos casos, o acesso a essas localidades ocorre exclusivamente por vias fluviais, o que amplia as dificuldades de deslocamento e de acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e assistência social. Dessa forma, o isolamento geográfico acaba por intensificar os processos de exclusão social vivenciados por essas populações.

Como destacam Cardoso e Seixas (2025), a realidade social da Região Amazônica evidencia que os desafios enfrentados pelas populações do interior não se limitam apenas às condições naturais do território, mas também estão profundamente relacionados à ausência histórica de políticas públicas efetivas e à dificuldade de integração territorial:

Isso porque, há de se considerar peculiares e complexas condições de

municípios do interior, sobretudo os mais distantes dos centros urbanos, que historicamente enfrentam adversidades peculiares e adicionais em relação ao cidadão da capital, a exemplo da distância geográfica que lhe diminui o acesso a insumos essenciais para garantir-lhe uma vida digna, tais como: comida (industrializados), remédios e serviços básicos. (Cardoso e Seixas, 2025, p. 63)

Assim, verifica-se um descompasso entre o plano normativo e a realidade concreta. Se, de um lado, a Constituição estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e impõe ao Estado o dever de proteção aos vulneráveis, de outro, as barreiras geográficas, estruturais e institucionais existentes na Amazônia transformam um direito fundamental em um percurso burocrático e, por vezes, intransponível.

Dessa forma, a análise do BPC/LOAS na realidade amazônica exige não apenas a leitura formal dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, mas também uma compreensão material das desigualdades regionais que desafiam a plena concretização dos direitos sociais, revelando que a universalidade proclamada pelo texto constitucional nem sempre se traduz em acessibilidade efetiva para aqueles que mais necessitam da proteção estatal.

O Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei nº 8.742/1993, especialmente no que se refere à realização de perícias médicas e avaliações sociais, enfrenta importantes barreiras de ordem geográfica na Região Amazônica.

Em muitos casos, as longas distâncias entre as comunidades do interior e os centros urbanos onde se concentram os serviços públicos acabam dificultando o acesso dos requerentes às etapas necessárias para a concessão do benefício. Essas barreiras territoriais tornam-se ainda mais evidentes no Amazonas, cuja extensa dimensão territorial e predominância de vias fluviais de transporte impõem desafios logísticos significativos.

Dessa forma, a necessidade de deslocamento para a realização de perícias médicas e avaliações sociais, conduzidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social, pode resultar na exclusão de pessoas que residem em áreas isoladas. Muitos indivíduos, embora preencham os requisitos legais para a obtenção do benefício, acabam não conseguindo acessá-lo em razão das condições geográficas adversas, das dificuldades de transporte e dos custos envolvidos no deslocamento até os locais de atendimento, quais sejam:

- Dificuldades de deslocamento para realização da perícia;
- Municípios de difícil acesso;

- Logística fluvial;
- Desigualdade na distribuição de agências do INSS.

Embora haja ampla produção jurídica e doutrinária voltada à análise dos critérios legais e das condições para a concessão do benefício, pouco se discute sobre as barreiras concretas enfrentadas pelos cidadãos até o efetivo alcance dessa prestação assistencial. Em outras palavras, a literatura tende a concentrar-se nos requisitos normativos para a concessão do benefício, mas dedica menor atenção às dificuldades estruturais, geográficas e institucionais que antecedem a própria possibilidade de requerê-lo.

Nesse contexto, não se trata de limites estritamente jurídicos, mas de obstáculos reais que, na prática, restringem ou até inviabilizam o acesso à assistência social. A Constituição Federal assegura de forma robusta a proteção social às pessoas em situação de vulnerabilidade, estabelecendo a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado. Contudo, quando observadas as condições concretas de vida de populações que residem em regiões remotas da Amazônia, percebe-se um distanciamento significativo entre a garantia formal do direito e sua efetiva materialização.

2.2 Do Isolamento Geográfico – Afetação nas Perícias

A Região Amazônica costuma ser frequentemente idealizada sob um enfoque predominantemente ambiental, no qual se privilegia a preservação da natureza e da biodiversidade, muitas vezes em detrimento da consideração sobre os aspectos humanos e sociais de seus habitantes, especialmente das populações ribeirinhas. Essa perspectiva contribui para a construção de uma espécie de mística ambiental que, de forma sutil, acaba por invisibilizar e desumanizar esses povos, ignorando suas necessidades, seus modos de vida e as dificuldades enfrentadas no cotidiano. Tal processo reflete, em grande medida, a histórica marginalização e discriminação vivenciada por aqueles que habitam essa região.

Nesse contexto, torna-se fundamental considerar a realidade social e as condições de vida dessas populações, sobretudo diante da recorrente ausência ou insuficiência de assistência por parte do poder público. A análise dessa situação exige questionar se o distanciamento e o aparente esquecimento por parte do Estado decorrem, de fato, apenas do isolamento geográfico característico de muitas localidades amazônicas, argumento frequentemente utilizado como justificativa para a precariedade dos serviços públicos em

especial a realização das perícias médica e social do INSS.

Assim, é necessário problematizar essa explicação simplificada, uma vez que a dificuldade de acesso geográfico não pode servir como única justificativa para a ausência de políticas públicas efetivas. A persistência dessa narrativa tende a ocultar outras dimensões estruturais, como a desigualdade regional, a fragilidade da presença institucional do Estado e a insuficiência de investimentos voltados à garantia de direitos básicos para as populações ribeirinhas.

Tal condição decorre, sobretudo, da vasta extensão territorial, da predominância de áreas florestais e da presença de extensas redes hidrográficas, fatores que influenciam diretamente a dinâmica de deslocamento e de acesso aos serviços públicos na região. Nesse sentido, conforme destacam Quaresma e Szlafsztein (2020), o isolamento geográfico constitui um dos principais elementos que marcam a organização espacial e social de parte considerável do território amazônico.

Entretanto, os autores também ressaltam que, em diferentes contextos insulares ao redor do mundo, têm sido adotadas estratégias voltadas à redução dos impactos do isolamento físico. Entre essas medidas, destacam-se a melhoria das condições de transporte, a construção de pontes rodoviárias e a ampliação das redes de telecomunicação, iniciativas que visam promover maior integração territorial e facilitar o acesso da população a serviços essenciais e oportunidades econômicas (Quaresma e Szlafsztein, 2020, p. 9).

Nesse contexto, busca avaliar de que forma fatores como o isolamento geográfico, a limitada acessibilidade entre municípios e a restrição da realização de perícia médica em determinadas localidades influenciam diretamente o processo de requerimento, análise e deferimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS). Esses elementos estruturais podem representar obstáculos significativos ao acesso da população aos direitos assistenciais, especialmente em regiões mais afastadas dos centros urbanos, em especial o Estado do Amazonas com seus municípios que em boa parte são isolados geograficamente.

A partir da elaboração de quadros comparativos e da análise de dados disponíveis, observa-se que municípios situados em áreas mais próximas à capital, Manaus, tendem a concentrar maior número de beneficiários do BPC/LOAS. Em contrapartida, municípios localizados em regiões mais distantes apresentam quantitativos significativamente menores de beneficiários, o que pode indicar a existência de barreiras relacionadas ao acesso aos serviços

necessários para a concessão do benefício, como atendimento pericial, orientação administrativa e presença institucional de órgãos públicos.

Nesse sentido, é importante considerar que o acesso ao Benefício de Prestação Continuada não deve ser compreendido de forma isolada, mas inserido em um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas à proteção social. Conforme destaca Stopa (2019):

“O BPC/LOAS não pode ser um fim em si mesmo. São necessárias a materialização da articulação dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social e a efetivação do trabalho com os beneficiários e suas famílias e com as pessoas que requerem e não têm o acesso concretizado.” (Stopa, 2019, p. 17).

Dessa forma, a análise do acesso ao BPC/LOAS na Região Amazônica exige considerar não apenas os critérios legais para concessão do benefício, mas também as condições territoriais, institucionais e estruturais que influenciam a efetiva possibilidade de acesso da população aos mecanismos de proteção social garantidos pelo Estado.

Nesse sentido, a discussão sobre o isolamento geográfico do Amazonas não pode ser compreendida apenas como uma condição natural ou inevitável, mas também como um desafio relacionado ao planejamento territorial e à implementação de políticas públicas que promovam maior conectividade e inclusão social das populações que habitam a região.

2.3 Impactos no Acesso ao Benefício em Razão das Especificidades do Amazonas

Superada a fase metodológica de análise acerca da constitucionalidade do Benefício de Prestação Continuada (BPC), torna-se fundamental direcionar a discussão para um aspecto frequentemente negligenciado no debate jurídico: as desigualdades de acesso às agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), especialmente nos territórios amazônicos.

A ausência ou a distribuição insuficiente de agências do INSS em diversos municípios amazônicos evidencia um problema estrutural de acesso ao sistema de seguridade social. Populações ribeirinhas, indígenas e habitantes de localidades isoladas frequentemente precisam percorrer longas distâncias, enfrentar altos custos de deslocamento e lidar com limitações logísticas para realizar procedimentos básicos, como requerimentos administrativos, atualizações cadastrais ou perícias médicas indispensáveis à concessão do benefício.

Nesse cenário, a dificuldade de acesso não decorre da inexistência de previsão legal do

direito, mas da incapacidade institucional de garantir sua efetiva implementação. O direito, embora formalmente assegurado, torna-se, na prática, inacessível para aqueles que mais dele necessitam. Assim, o que se observa é uma espécie de “morte fria da lei”, em que a norma existe, mas não alcança plenamente a realidade social que deveria proteger.

Ademais, iniciativas institucionais voltadas à mitigação dessas dificuldades, como o uso de unidades móveis de atendimento, a exemplo do PrevBarco, embora representem avanços importantes, ainda se mostram insuficientes para suprir a demanda existente. Em muitos casos, tais iniciativas não conseguem atender adequadamente às necessidades relacionadas à realização de perícias médicas ou à continuidade do acompanhamento administrativo dos beneficiários, o que acaba perpetuando a exclusão de parcela significativa da população do sistema de proteção social.

Dessa forma, torna-se imprescindível ampliar o debate para além da análise normativa do benefício, incorporando à discussão os fatores geográficos, estruturais e institucionais que influenciam diretamente a efetividade do acesso à assistência social. Somente a partir dessa perspectiva será possível compreender de maneira mais completa os desafios enfrentados pelas populações amazônicas e propor soluções que efetivamente aproximem o direito garantido pela Constituição da realidade vivida por seus destinatários.

Vaitsman e Lobato (2017) apresentam relatos de médicos peritos que evidenciam a realidade enfrentada por muitos moradores de localidades isoladas. Segundo os autores, essas situações frequentemente não são plenamente consideradas durante a análise dos requerimentos do Benefício de Prestação Continuada, mesmo quando os indivíduos atendem aos critérios legais para sua concessão.

Então fica essa dificuldade com o requerente, que às vezes mora em (outro município) e até ele ir lá conseguir, depende de terceiros pra trazer... Aí muitas vezes eles sabem dessa dificuldade, o próprio requerente diz: ‘Ih, pra eu conseguir consulta vai demorar 3 meses’... Aí a gente avalia com base naquele documento e ele vai sair prejudicado [...] Na parte de função do corpo a gente tem que seguir a documentação médica, então essa é uma barreira. (médico perito) (2017, p. 3534)

Em casos de indeferimento, os moradores dessas regiões acabam sendo obrigados a retornar por caminhos longos e penosos, submetendo-se novamente a deslocamentos difíceis, muitas vezes apenas para tentar comprovar condições que já haviam sido previamente avaliadas. Esse ciclo evidencia não apenas os desafios logísticos impostos pela vastidão

territorial do Amazonas, mas também as limitações do sistema burocrático em contemplar as especificidades das populações que vivem em áreas remotas, reforçando barreiras de acesso a direitos fundamentais garantidos por lei.

Sua ampla extensão territorial, marcada por grandes distâncias entre municípios, áreas de difícil acesso e predominância de regiões cobertas pela Floresta Amazônica, repercute diretamente na organização dos serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e previdência. Tais especificidades geográficas demandam estratégias diferenciadas de gestão e implementação de políticas públicas, sob pena de comprometimento da universalidade e da equidade no atendimento à população.

Nesse cenário, a análise das políticas de proteção social no Amazonas exige a consideração de suas peculiaridades territoriais, demográficas e logísticas, a fim de assegurar que os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da redução das desigualdades sociais e regionais sejam efetivamente concretizados.

- Extensão territorial do Amazonas;
- Comunidades ribeirinhas e populações tradicionais;
- Barreiras estruturais (transporte, internet, ausência de peritos);
- Consequências práticas: indeferimentos, demora na análise e aumento da judicialização.

Todavia, embora estruturado sobre fundamentos constitucionais amplamente protetivos, o Benefício de Prestação Continuada revela, na prática, contornos excludentes na Região Amazônica, especialmente no Amazonas. As especificidades territoriais, a dispersão populacional, a predominância do transporte fluvial, a insuficiência de equipamentos públicos e a dificuldade de acesso às instâncias administrativas responsáveis pela análise e concessão do benefício acabam por comprometer a efetividade do direito assegurado em nível constitucional.

Nesse contexto, a dimensão da acessibilidade torna-se central para compreender essas limitações. Conforme destacam Silva e Páez (2024, p. 4), “acessibilidade usa os efeitos de impedância da distância, tempo e custos de transportes generalizados para produzir medidas de acessibilidade para cada localização em uma área relevante.” Ou seja, fatores como distância, tempo de deslocamento e custos associados ao transporte impactam diretamente a possibilidade de os moradores de áreas remotas exercerem plenamente seus direitos, reforçando barreiras concretas à efetividade do BPC/LOAS na região amazônica.

Em análise dos dados extraídos do sistema do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no ano de 2024, referentes ao período corrente, observou-se que o sistema indicava determinados municípios como locais que, naquele momento, possuíam atendimento de perícia médica do INSS. No entanto, a informação apresentada não deixava claro se tais registros estavam relacionados à presença efetiva de unidades com atendimento pericial permanente nesses municípios ou se tratava apenas de atendimentos pontuais realizados por meio de ações itinerantes, como as realizadas pelo PrevBarco.

Perícias do INSS de acordo com aplicativo MEU INSS - 04/06/2024	
Municípios	Perícia na localidade
BOA VISTA DO RAMOS	A perícia é direcionada para Rio Branco - ACRE
MANACAPURU	A perícia é direcionada para MANAUS (Capital)
MANAUS (capital)	Realizada na própria Capital
MAUÉS	A perícia é direcionada para Parintins
PARINTINS	Realizada no próprio município

Figura 1 – Perícias do INSS de acordo com o aplicativo Meu INSS (04/06/2024).

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do aplicativo Meu INSS (2024).

Figura 1 – Perícias do INSS de acordo com o aplicativo Meu INSS (04/06/2024)

Fonte: elaborado pela autora com dados do aplicativo Meu INSS (2024).

Desse modo, a forma como os dados eram apresentados no sistema gerava dúvidas quanto à real existência de estrutura fixa de perícia médica nesses locais. Isso porque o sistema apenas apontava a ocorrência do atendimento pericial no município, sem especificar se o serviço era prestado de maneira contínua, por meio de agência ou unidade instalada, ou se decorria de ações temporárias vinculadas a programas de atendimento itinerante do PrevBarco.

Essa ausência de detalhamento dificulta uma interpretação mais precisa da distribuição territorial dos serviços de perícia médica do INSS, especialmente em regiões onde o atendimento pode ocorrer de forma esporádica ou por meio de iniciativas específicas voltadas à ampliação do acesso da população aos serviços previdenciários.

Em 2025, o Ministério da Previdência Social³ divulgou reportagem informando que novos médicos peritos passariam a atuar em municípios do estado do Amazonas, com o objetivo de fortalecer a análise dos pedidos de benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A iniciativa busca ampliar a capacidade de atendimento da perícia médica e reduzir o tempo de espera para avaliação dos requerimentos apresentados pela população.

De acordo com as informações divulgadas, cinco municípios amazonenses foram contemplados com a alocação desses profissionais: Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Parintins. Ao todo, foram destinados 20 médicos peritos para atuação nessas localidades, distribuídos entre as cidades de acordo com a demanda por atendimentos periciais.

A medida integra um conjunto de ações voltadas ao fortalecimento da estrutura de atendimento do INSS, especialmente em regiões onde há maior volume de solicitações de benefícios ou dificuldades de acesso aos serviços de perícia médica. Com a ampliação do quadro de profissionais, espera-se maior agilidade na análise dos pedidos, contribuindo para a redução de filas e para a melhoria do atendimento aos segurados da Previdência Social.

Dessa forma, observa-se que as informações divulgadas publicamente acabam, em certa medida, confrontando-se com aquelas disponíveis nos sistemas administrativos do INSS. Enquanto os registros extraídos do sistema indicam a ocorrência de atendimentos periciais em determinados municípios, as informações divulgadas por meio de canais oficiais do Governo Federal apresentam dados que nem sempre coincidem integralmente com aqueles registrados nas bases administrativas.

Essa situação evidencia a existência de possível inconsistência ou lacuna informacional entre os dados internos do sistema e aqueles disponibilizados ao público em plataformas institucionais vinculadas ao Governo Federal e ao próprio INSS. Em outras palavras, ainda se percebe uma omissão ou ausência de detalhamento em relação aos dados efetivamente consolidados nos sistemas administrativos e aqueles divulgados em meios oficiais de comunicação.

Tal cenário pode gerar dificuldades na interpretação precisa da real distribuição dos serviços de perícia médica no território, bem como na identificação dos municípios que

³<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2025/julho/amazonas-tera-20-novos-peritos-medicos-nas-agencias-da-previdencia-social>

efetivamente contam com estrutura permanente de atendimento. Dessa forma, torna-se relevante o aprimoramento dos mecanismos de integração e atualização das informações entre os sistemas administrativos e os canais oficiais de divulgação, a fim de garantir maior transparência, consistência e confiabilidade dos dados disponibilizados.

Nesse contexto, torna-se fundamental considerar a realidade social e as condições de vida dessas populações, sobretudo diante da recorrente ausência ou insuficiência de assistência por parte do poder público.

A análise dessa situação exige questionar se o distanciamento e o aparente esquecimento por parte do Estado decorrem, de fato, apenas do isolamento geográfico característico de muitas localidades amazônicas, argumento frequentemente utilizado como justificativa para a precariedade dos serviços públicos.

Quando se fala em Região Amazônica se pensa em rios, florestas, biodiversidade, pluralidade ambiental, sem levar em consideração os povos que aqui vivem, é basicamente o esquecimento dos verdadeiros moradores da região, desconsiderando a completude e importância dos povos ribeirinhos, como cita Flores (2002).

Não podemos nos descrever a nós mesmos sem descrever e entender o que é e o que faz o entorno do qual formamos parte. No entanto, educaram-nos para nos entendermos e “vivermos” como se fôssemos entes isolados de consciência e de ação, postos em um mundo que não é o nosso, que nos é estranho, que é diferente do que somos e fazemos e, por esta razão, podemos dominar e explorar. (Flores, 2002, p.15)

Nesse sentido, Silva et al. (2010) definem as comunidades ribeirinhas como agrupamentos sociais que constroem sua identidade a partir da relação direta e cotidiana com o rio e com a floresta, estabelecendo formas próprias de organização social, econômica e cultural. Essa relação com o território e com os recursos naturais não apenas orienta suas práticas produtivas e de subsistência, mas também constitui elemento central na construção de sua identidade coletiva e de seus modos de vida.

A partir dessa perspectiva, torna-se necessário analisar como as condições territoriais e estruturais da região amazônica impactam diretamente o acesso dessas populações às políticas públicas. Nesse sentido, o presente estudo busca avaliar de que forma fatores como o isolamento geográfico, a limitada acessibilidade entre municípios e a restrição da realização de perícia médica em determinadas localidades influenciam diretamente o processo de requerimento, análise e deferimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS).

Muitas dessas comunidades ribeirinhas são marcadas por acentuado grau de isolamento e exclusão social. Com pouca organização social e baixo poder de influência política, e bastante distanciados dos grandes centros decisórios, os ribeirinhos são incluídos forçadamente nas políticas públicas gerais governamentais sem que as especificidades de seu modo de vida sejam consideradas. No geral, isso se reflete nos grandes problemas que os assolam na esfera econômica, de educação e de saúde (p. 343, 2010).

Nesse contexto, a territorialidade transcende o aspecto meramente geográfico, assumindo dimensão simbólica e existencial, na medida em que o rio constitui eixo estruturante das relações sociais, da mobilidade, da produção e do acesso a serviços públicos. Assim, a compreensão jurídica e social dessas comunidades exige abordagem sensível às suas particularidades históricas, culturais e ambientais, sobretudo quando se analisam políticas públicas destinadas à promoção da inclusão social e à garantia de direitos fundamentais.

A dificuldade de se reconhecer enquanto ribeirinho não se restringe a uma questão de identidade cultural, estando intrinsecamente relacionada aos desafios cotidianos impostos pela distância, pela precariedade de infraestrutura e pela insuficiência de recursos essenciais. A própria distância configura-se como um dos principais entraves, uma vez que muitas dessas comunidades, ainda que situadas dentro dos limites municipais, encontram-se em áreas de difícil acesso, frequentemente alcançáveis apenas por vias fluviais, o que intensifica as barreiras à integração social e ao pleno exercício da cidadania.

Considerando a integridade e a sistematização dos dados levantados ao longo da pesquisa, o próximo capítulo passa a concentrar-se na análise concreta das informações obtidas, articulando os dados documentais e bibliográficos com os resultados provenientes da pesquisa observacional não participante. Essa integração metodológica permite aproximar os pressupostos teóricos da realidade vivenciada pelos requerentes do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Município de Manaquiri, possibilitando uma compreensão mais precisa dos obstáculos que interferem na efetiva realização das perícias médica e social.

A análise proposta busca, portanto, ultrapassar uma perspectiva meramente quantitativa ou documental, considerando também os aspectos territoriais, logísticos, econômicos e institucionais que permeiam o deslocamento dos pretensos beneficiários. A partir da observação direta, ainda que sem interferência na dinâmica dos procedimentos

acompanhados, torna-se possível identificar circunstâncias que nem sempre são evidenciadas pelos registros oficiais.

CAPÍTULO 3 – PARTICULARIDADES E DIFICULDADES PRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE MANAQUIRI COM USO DA PESQUISA OBSERVACIONAL NÃO PARTICIPANTE

O Capítulo 3 concentra-se na análise das particularidades geográficas do estado do Amazonas com enfoque no município de Manaquiri e dos obstáculos enfrentados pela população para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo como objeto de estudo o deslocamento entre o município de Manaquiri e a cidade de Manaus.

A construção fundamenta-se em uma pesquisa de observância, caracterizada pela observação sistemática da realidade vivenciada pelos usuários que necessitam deslocar-se para a capital amazonense com a finalidade de realizar as perícias médicas e sociais exigidas para a concessão ou manutenção do benefício. Trata-se de uma pesquisa observacional não participante, na qual a realidade foi acompanhada sem intervenção direta do pesquisador, permitindo compreender os desafios enfrentados pelos cidadãos em seu contexto cotidiano.

A pesquisa de observância possibilitou identificar aspectos que, muitas vezes, não são evidenciados apenas por dados estatísticos ou documentos oficiais. A partir da observação das condições de deslocamento, da infraestrutura disponível e das dificuldades relatadas pelos usuários, tornou-se possível compreender como as características geográficas do Amazonas influenciam diretamente o exercício dos direitos sociais. Nesse sentido, o capítulo buscará descrever, de forma detalhada, os principais entraves relacionados ao deslocamento e à condição socioeconômica da população, demonstrando que tais fatores constituem barreiras significativas ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

O estado do Amazonas apresenta uma configuração territorial singular, marcada por extensas áreas de floresta, grandes distâncias entre os municípios e uma rede de transporte predominantemente fluvial. Essas características fazem com que o acesso aos serviços públicos seja substancialmente diferente daquele observado em outras regiões do país. No caso do município de Manaquiri, embora localizado relativamente próximo à capital, o deslocamento até Manaus depende da combinação entre transporte fluvial e terrestre, exigindo tempo, recursos financeiros e condições físicas que muitas vezes não estão ao alcance dos requerentes do benefício.

Além das dificuldades impostas pela geografia, a pesquisa evidencia que a questão da renda representa um dos principais obstáculos para a efetivação do direito ao BPC/LOAS. Os usuários observados pertencem, em sua maioria, a famílias em situação de vulnerabilidade

socioeconômica, cuja renda é insuficiente para custear as despesas decorrentes do deslocamento. Gastos com passagens, alimentação, hospedagem, transporte urbano e demais custos indiretos acabam comprometendo significativamente o orçamento familiar. Em muitos casos, os valores necessários para comparecer às perícias representam parcela expressiva da renda mensal da família, fazendo com que alguns beneficiários precisem recorrer a empréstimos, ajuda de familiares ou até mesmo desistam temporariamente do processo administrativo.

Outro aspecto observado refere-se às condições físicas e de saúde dos requerentes. Considerando que o BPC/LOAS é destinado a pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, o deslocamento prolongado torna-se ainda mais desgastante. Longas horas de viagem, exposição às condições climáticas da região, necessidade de múltiplos meios de transporte e dificuldades de acessibilidade agravam a situação daqueles que já apresentam limitações físicas ou funcionais, revelando um paradoxo entre o direito assegurado pela legislação e as dificuldades concretas para exercê-lo.

Dessa forma, este capítulo pretende demonstrar que as barreiras enfrentadas pelos moradores de Manaquiri não decorrem exclusivamente das exigências administrativas para obtenção do benefício, mas também das especificidades geográficas e das desigualdades socioeconômicas que caracterizam a região amazônica. A análise permitirá evidenciar que o acesso ao BPC/LOAS deve ser compreendido para além dos critérios legais de elegibilidade, considerando igualmente os fatores territoriais, econômicos e estruturais que condicionam o exercício desse direito. Ao descrever os entraves de deslocamento e renda observados durante a pesquisa, busca-se contribuir para a reflexão sobre a necessidade de políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades de acesso aos serviços previdenciários e assistenciais, promovendo maior efetividade na garantia dos direitos sociais da população amazônica.

3.1 Caracterização do município de Manaquiri

Para compreender as dificuldades de acesso aos serviços públicos enfrentadas pela população de Manaquiri, especialmente aquelas relacionadas à realização das perícias necessárias à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), torna-se necessário inicialmente contextualizar a formação histórica e territorial do município. A atual configuração administrativa de Manaquiri é resultado de um processo de ocupação,

desenvolvimento e reorganização territorial que acompanha a própria dinâmica de formação dos municípios do interior do Estado do Amazonas.

De acordo com informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Manaquiri, o processo de povoamento da região ganhou maior impulso a partir do ano de 1877, período marcado pela chegada de populações oriundas da região Nordeste do Brasil, especialmente de cearenses. Esse movimento migratório esteve relacionado ao processo de ocupação e desenvolvimento econômico da Amazônia, contribuindo para a formação dos primeiros núcleos populacionais que posteriormente dariam origem à organização administrativa do território.

Em 1938, diante do desenvolvimento da localidade, foi criado o Distrito de Careiro, então vinculado administrativamente ao Município de Manaus. Posteriormente, em 1955, o território de Careiro foi desmembrado de Manaus, passando a constituir município autônomo. Naquele momento, sua estrutura administrativa era composta por diferentes subdistritos, entre os quais se encontravam Careiro, Curari, Garupá, Mamori, Janauacá, São Joaquim e Manaquiri.

A formação administrativa de Manaquiri, contudo, somente se consolidaria posteriormente. Em 10 de dezembro de 1981, por meio da Emenda Constitucional nº 12, o então Distrito de Manaquiri foi elevado à condição de município autônomo, incorporando, além de seu território originário, áreas provenientes do Município de Careiro e porções territoriais contíguas pertencentes aos Municípios de Manacapuru e Borba.

Esse processo de formação territorial é relevante para a presente pesquisa porque demonstra que a configuração atual de Manaquiri está inserida em uma dinâmica histórica de fragmentação e reorganização administrativa característica de diversos municípios amazonenses. A constituição de novos municípios não significa, necessariamente, a instalação imediata de uma estrutura pública capaz de atender integralmente às necessidades da população local. Ao contrário, em determinadas localidades, a autonomia administrativa pode coexistir com a dependência de centros urbanos maiores para a prestação de serviços especializados.

No caso de Manaquiri, essa característica assume especial importância quando analisada sob a perspectiva do acesso ao BPC/LOAS. Embora o município possua autonomia administrativa e esteja territorialmente situado em uma área relativamente próxima à capital

Manaus, determinados serviços especializados podem permanecer concentrados em outros municípios ou na própria capital. Essa concentração produz uma relação de dependência territorial que ultrapassa os limites administrativos formalmente estabelecidos.

Assim, a autonomia municipal não deve ser confundida com autonomia plena na oferta de todos os serviços públicos necessários à população. A existência de uma estrutura administrativa local não elimina a necessidade de deslocamento dos cidadãos para outras localidades quando determinados atendimentos, procedimentos ou serviços especializados não estão disponíveis no próprio município. No caso do BPC/LOAS, essa questão ganha especial relevância, uma vez que a realização das avaliações necessárias à análise do benefício pode exigir o deslocamento do requerente para localidades distintas de seu domicílio.

A partir dessa perspectiva, a história territorial de Manaquiri contribui para compreender uma das questões centrais desta pesquisa: a distância entre a existência formal de um direito e a possibilidade concreta de exercê-lo. O cidadão pode preencher os requisitos legais para requerer o benefício e, ainda assim, encontrar obstáculos materiais para concluir o procedimento administrativo, sobretudo quando a realização de etapas indispensáveis depende de deslocamentos que envolvem diferentes meios de transporte, custos financeiros e considerável dispêndio de tempo.

Dessa maneira, a análise histórica e territorial de Manaquiri não constitui apenas uma contextualização geográfica do objeto de estudo. Ela permite compreender que as dificuldades atualmente enfrentadas pela população para acessar determinados serviços públicos estão relacionadas, também, à própria formação territorial da região e à distribuição desigual das estruturas administrativas e especializadas. A partir desse cenário, torna-se possível avançar para a análise das condições concretas de deslocamento entre Manaquiri e os municípios que concentram serviços necessários à efetivação do BPC/LOAS, especialmente Manaus, examinando se a aparente proximidade geográfica corresponde, de fato, a uma facilidade de acesso para os potenciais beneficiários.

3.2 Pesquisa observacional não participante

Como parte dos procedimentos metodológicos, será adotada a pesquisa observacional não participante, caracterizada pela observação sistemática da realidade estudada sem interferência direta do pesquisador e sem a realização de entrevistas ou qualquer forma de interação com os sujeitos envolvidos. Nessa modalidade, o pesquisador limita-se a registrar

aspectos relacionados ao funcionamento dos serviços, às condições de acesso e às dinâmicas observadas no contexto da realização da perícia médica e social para requerentes do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) no município de Manaquiri.

A observação terá como finalidade compreender os obstáculos enfrentados pelos usuários no acesso ao processo pericial, tais como deslocamento, infraestrutura disponível, organização do atendimento e demais fatores que possam influenciar a efetivação do direito ao benefício. Os registros serão realizados em diário de campo, preservando-se a impessoalidade da análise e sem identificação de pessoas ou coleta de informações pessoais.

A observação ocorreu em diferentes momentos. Em algumas oportunidades, foi possível acompanhar, sem intervenção, o deslocamento de usuários que se dirigiam ao local de realização das perícias, permitindo verificar aspectos relacionados ao tempo de viagem, às condições de transporte, aos custos envolvidos e às dificuldades logísticas enfrentadas durante o trajeto. Complementarmente, em outras três ocasiões, a própria pesquisadora realizou os deslocamentos de forma autônoma, com o objetivo de vivenciar as mesmas condições experimentadas pelos pretensos beneficiários, possibilitando uma compreensão mais aprofundada da realidade investigada.

Para tanto, foram percorridos os principais trajetos utilizados pela população do Município de Manaquiri para acessar os serviços periciais. O primeiro consistiu no deslocamento fluvial por lancha entre Manaus e Manaquiri, o segundo percurso de balsa entre Manaus - Careiro e posteriormente o caminho terrestre até Manaquiri pela BR 319. O terceiro corresponde ao trajeto realizado por balsa, partindo do Porto da Bela Vista, localizado no município de Iranduba, até o destino final do Manaquiri. Esses percursos representam as rotas mais frequentemente utilizadas pelos moradores que necessitam se deslocar para acessar serviços públicos especializados, especialmente aqueles relacionados à assistência social e à Previdência Social.

A utilização da observação não participante permitiu registrar elementos que dificilmente seriam identificados apenas por meio da análise documental ou bibliográfica. Aspectos como o tempo efetivo de deslocamento, as condições das embarcações, a frequência dos transportes, as dificuldades enfrentadas por idosos e pessoas com deficiência, bem como os impactos físicos, financeiros e emocionais decorrentes dessas viagens, revelaram-se fundamentais para compreender como as particularidades geográficas da Amazônia influenciam a efetivação do direito ao Benefício de Prestação Continuada. Dessa forma, a

pesquisa buscou aproximar a análise jurídica da realidade vivenciada pelos cidadãos, evidenciando que as barreiras de acesso não decorrem exclusivamente da legislação, mas também das condições estruturais e territoriais que caracterizam a região amazônica.

Por não envolver entrevistas, intervenções, aplicação de questionários ou coleta de dados pessoais identificáveis, a pesquisa terá caráter exclusivamente observacional, associada à pesquisa bibliográfica e documental, utilizando como fontes a legislação, documentos oficiais, dados públicos e literatura científica pertinente ao tema. Dessa forma, a investigação concentrar-se-á na análise do contexto institucional e social, respeitando os princípios éticos da pesquisa e a privacidade dos indivíduos observados.

3.3 Análise dos Deslocamentos entre Manaquiri e Manaus – Pesquisa Observacional

A escolha do município de Manaquiri como locus desta pesquisa está relacionada à aproximação da mestrandia com a realidade social e territorial do município, construída a partir do acompanhamento do cotidiano de sua população e da observação das diferentes situações que permeiam a vida dos sujeitos que residem naquela localidade. Essa aproximação possibilitou reconhecer as particularidades, os desafios e as dificuldades enfrentadas pela população, despertando o interesse em aprofundar a compreensão sobre a realidade social do município.

Embora Manaquiri esteja geograficamente próximo à capital amazonense, Manaus, essa proximidade não representa, necessariamente, facilidade de acesso aos serviços públicos e às políticas sociais. As características territoriais da região, as dificuldades de deslocamento, as limitações de transporte e a insuficiência de determinados serviços fazem com que a população

A presente pesquisa parte do pressuposto de que as condições de deslocamento constituem um fator capaz de prejudicar diretamente a realização das perícias necessárias à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Nesse sentido, os entraves decorrentes do deslocamento não são compreendidos apenas como dificuldades secundárias ou circunstanciais, mas como elementos que podem interferir concretamente na efetivação do direito à assistência social, sobretudo quando se considera a realidade territorial e logística do Estado do Amazonas.

A partir dessa premissa, serão levantados e analisados dados obtidos por meio da pesquisa observacional não participante, buscando identificar, de maneira concreta, as condições enfrentadas pelos usuários que necessitam realizar o percurso entre o Município de Manaquiri e as localidades onde estão disponíveis os serviços necessários à realização das perícias. A observação procura, portanto, aproximar a análise jurídica da experiência cotidiana daqueles que dependem do deslocamento para acessar um serviço público essencial.

Para a construção dessa análise, serão considerados diferentes elementos relacionados ao percurso realizado pelos usuários, entre os quais: a descrição das rotas utilizadas; o tempo necessário para a realização da viagem; os meios de transporte empregados; os custos financeiros envolvidos; as condições de deslocamento; e as dificuldades encontradas durante o trajeto. Busca-se, dessa forma, compreender o deslocamento não apenas a partir de sua dimensão geográfica, mas também em seus aspectos econômicos, temporais, físicos e sociais.

O recorte temporal adotado compreende o período entre setembro de 2024 e junho de 2026, intervalo no qual foram realizadas observações e deslocamentos ao Município de Manaquiri em diferentes momentos. A escolha desse período permite contemplar experiências ocorridas em condições distintas do ciclo hidrológico amazônico, considerando tanto o período de cheia quanto o período de seca dos rios. Essa diferenciação é relevante porque as condições de navegabilidade e de acesso às localidades podem sofrer alterações significativas de acordo com a variação do nível dos rios, interferindo diretamente no tempo de viagem, nas rotas disponíveis e nas condições de transporte.

Durante o período delimitado, foram realizadas idas e vindas ao município, permitindo observar diferentes circunstâncias relacionadas ao deslocamento entre Manaquiri e a capital amazonense. A intenção não foi apenas registrar a existência de uma distância física entre os municípios, mas compreender como essa distância é efetivamente vivenciada pelos usuários que precisam se deslocar para acessar serviços especializados.

Nesse sentido, a pesquisa considera que o percurso realizado pelo cidadão deve ser analisado em sua integralidade. A viagem não se inicia apenas no momento em que o usuário chega a uma embarcação ou inicia determinado trecho terrestre, mas envolve toda uma cadeia de deslocamentos, esperas, conexões e adaptações necessárias para alcançar o destino. Dependendo da rota utilizada, o usuário pode necessitar combinar transporte fluvial e terrestre, aguardar horários específicos, realizar conexões entre diferentes meios de transporte

e enfrentar variações decorrentes das condições climáticas e do nível dos rios.

A observação desses diferentes elementos permite identificar situações que poderiam permanecer ocultas em uma análise exclusivamente documental. O tempo registrado nos sistemas administrativos, por exemplo, não necessariamente corresponde ao tempo efetivamente despendido pelo usuário para chegar ao local da perícia. Da mesma forma, a indicação de que determinado município se encontra geograficamente próximo de Manaus não significa, por si só, que o deslocamento seja simples, rápido ou economicamente acessível.

A análise busca, portanto, evidenciar as desavenças e dificuldades do cotidiano enfrentadas durante o percurso, compreendendo-as como parte integrante do problema investigado. A espera pelo transporte, a necessidade de realizar conexões, os custos acumulados, a exposição às condições climáticas, a duração da viagem e as limitações próprias dos diferentes meios de transporte são circunstâncias que, somadas, podem transformar um deslocamento aparentemente simples em uma verdadeira barreira ao acesso ao serviço público.

A comparação entre os períodos de cheia e de seca também permite verificar de que maneira a dinâmica ambiental da região interfere na mobilidade da população. Na Amazônia, as condições naturais não constituem um elemento externo à organização da vida social, mas interferem diretamente na circulação de pessoas, mercadorias e serviços. Assim, a sazonalidade dos rios deve ser considerada como variável relevante para compreender as condições concretas de acesso dos moradores de Manaquiri às estruturas localizadas em outros municípios.

Dessa maneira, a pesquisa observacional não participante assume papel fundamental na análise desenvolvida neste trabalho, pois permite confrontar os pressupostos inicialmente estabelecidos com a realidade concreta do deslocamento. A partir da experiência observada entre setembro de 2024 e junho de 2026, pretende-se verificar em que medida as características do percurso entre Manaquiri e os locais de realização das perícias podem constituir obstáculos efetivos à conclusão do procedimento administrativo do BPC/LOAS.

O objetivo, portanto, não consiste apenas em demonstrar que existe uma distância entre Manaquiri e Manaus, mas em compreender o que essa distância representa para o cidadão que precisa percorrê-la para exercer um direito fundamental. É nessa perspectiva que

os dados observacionais serão posteriormente articulados com as informações institucionais e documentais, permitindo avaliar se os obstáculos identificados no deslocamento possuem potencial para contribuir para a não realização, o adiamento ou a dificuldade de conclusão das perícias necessárias à concessão do benefício.

3.3.1 Rotas de deslocamento entre Manaquiri e Manaus: os caminhos impostos pela geografia amazônica

A partir da pesquisa observacional realizada, foi possível identificar três possibilidades principais de deslocamento entre o Município de Manaquiri e a capital Manaus, utilizadas pelos moradores que necessitam acessar serviços públicos não disponíveis no município, entre eles aqueles relacionados à realização das perícias necessárias à análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A escolha entre essas rotas não ocorre exclusivamente em razão da preferência do usuário, mas está diretamente relacionada às condições de navegabilidade dos rios, ao período de cheia ou de seca e à disponibilidade dos diferentes meios de transporte.

A primeira rota, considerada uma das mais utilizadas durante o período de cheia dos rios, consiste no deslocamento direto por via fluvial entre Manaquiri e Manaus, com desembarque na região da chamada Balsa Amarela. Em condições favoráveis de navegabilidade, o percurso pode ser realizado em aproximadamente duas horas, embora esse tempo esteja sujeito às condições do rio, ao tipo de embarcação e às circunstâncias específicas da viagem.

Embora, sob uma perspectiva estritamente temporal, um deslocamento de aproximadamente duas horas possa parecer relativamente curto, a análise da pesquisa observacional demonstra que a duração da viagem não constitui o único elemento a ser considerado. O percurso fluvial envolve a permanência prolongada em embarcação, a exposição às condições climáticas e às oscilações próprias da navegação, além das limitações de acessibilidade existentes para pessoas idosas ou com deficiência.

Para o pretense beneficiário que apresenta alguma limitação física ou funcional, o percurso pode assumir características particularmente desgastantes. A necessidade de permanecer durante horas em uma embarcação, realizar embarque e desembarque, enfrentar possíveis movimentações da embarcação e posteriormente continuar o deslocamento até o local da perícia pode representar esforço físico significativo. Desse modo, a viagem que, em

termos puramente cronológicos, poderia ser considerada relativamente breve, apresenta outra dimensão quando analisada sob a perspectiva daquele que necessita realizar o trajeto para acessar um serviço essencial.

Ressalta-se, ainda, que essa primeira alternativa possui forte dependência das condições hidrológicas. Trata-se de uma rota cuja utilização é favorecida durante o período de cheia, quando o nível dos rios permite determinadas condições de navegabilidade e acesso. Durante a seca, entretanto, a redução do nível dos rios pode modificar as condições do trajeto, tornando necessária a adoção de outras rotas ou meios de transporte.

A segunda possibilidade de deslocamento identificada consiste na utilização do trajeto terrestre pela rodovia, com passagem pela região do Careiro e posterior continuidade do percurso por via fluvial. Essa alternativa apresenta uma dinâmica distinta, uma vez que o deslocamento não ocorre exclusivamente por um único meio de transporte, mas depende da combinação entre transporte rodoviário e fluvial.

Durante a primeira visita realizada no âmbito desta pesquisa, em outubro de 2024, verificou-se que a infraestrutura rodoviária ainda apresenta importantes limitações decorrentes da interrupção de estruturas de passagem sobre os rios. Entre os pontos de maior relevância estavam a Ponte sobre o Rio Curuçá, localizada aproximadamente no km 24, cuja estrutura havia colapsado em 28 de setembro de 2022, ocasionando vítimas fatais e pessoas feridas, e a Ponte sobre o Rio Autaz-Mirim, situada na região dos km 23/25, que havia colapsado em 8 de outubro de 2022, dez dias após o acidente ocorrido no Rio Curuçá. No caso da segunda ponte, não houve vítimas, uma vez que a estrutura já se encontrava interditada.

A inexistência ou interrupção dessas estruturas de passagem modifica significativamente a dinâmica do deslocamento. Os usuários que optam pelo trajeto rodoviário precisam recorrer a balsas para transpor determinados trechos, o que acrescenta novas etapas à viagem. Assim, aquilo que poderia ser compreendido como um deslocamento terrestre direto passa a constituir um percurso intermodal, no qual o usuário precisa adaptar-se às condições da infraestrutura disponível e aos horários e possibilidades de transporte existentes.

Após a realização do trecho rodoviário e a chegada à região do Careiro, o deslocamento ainda não se encerra. É necessário realizar um novo trecho por via fluvial, mediante utilização de lancha, para alcançar Manaquiri ou prosseguir em direção ao destino necessário. Essa

característica demonstra que a proximidade entre os municípios não pode ser analisada apenas pela distância territorial, pois o percurso efetivamente realizado pelo usuário é composto por diferentes etapas e modalidades de transporte.

A terceira possibilidade corresponde a uma alternativa que também depende das condições específicas de deslocamento e da disponibilidade do transporte fluvial, envolvendo a utilização de balsas pela Comunidade Bela Vista no Município do Iranduba. Nesse modelo, o usuário precisa realizar sucessivas etapas para completar o percurso, fazendo com que o tempo total da viagem seja resultado da soma dos diferentes trechos, dos períodos de espera e das condições de conexão entre os meios de transporte.

A existência dessas diferentes rotas demonstra que o deslocamento entre Manaquiri e Manaus não possui uma única configuração. Ao contrário, ele se adapta às condições ambientais, à infraestrutura disponível e ao período do ano. Durante a cheia, determinadas rotas fluviais tornam-se mais viáveis; durante a seca, as limitações de navegabilidade podem alterar o percurso e aumentar a necessidade de utilização de vias terrestres, balsas e outros meios de transporte.

Essa dinâmica possui especial relevância quando o deslocamento tem como finalidade a realização de uma perícia médica ou social para fins de concessão do BPC/LOAS. O usuário não realiza a viagem simplesmente para chegar à capital, mas para cumprir uma etapa necessária à análise de um benefício destinado justamente à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade. Desse modo, quanto maior a complexidade do percurso, maior pode ser o impacto sobre aquele que já apresenta limitações econômicas, físicas ou sociais.

A pesquisa observacional permite, portanto, compreender que o deslocamento constitui uma cadeia de obstáculos sucessivos. Não se trata apenas de determinar qual é a distância entre Manaquiri e Manaus, mas de identificar quantos meios de transporte são necessários, quanto tempo é empregado, quantas conexões precisam ser realizadas e quais custos e dificuldades são suportados pelo usuário até alcançar o local da perícia.

Nesse sentido, a realidade observada reforça a necessidade de se analisar o acesso ao BPC/LOAS sob uma perspectiva territorial. A garantia formal do benefício não é suficiente quando o cidadão encontra dificuldades materiais para cumprir as etapas administrativas necessárias à sua concessão. A distância, quando associada à precariedade ou à fragmentação

dos meios de transporte, pode converter-se em verdadeira barreira de acesso ao serviço público.

Assim, as três rotas identificadas na pesquisa constituem elementos essenciais para a compreensão da problemática investigada. Elas evidenciam que a aparente proximidade entre Manaquiri e Manaus não corresponde necessariamente à facilidade de deslocamento e que as condições de cheia e seca dos rios, somadas às limitações da infraestrutura terrestre e fluvial, interferem diretamente na mobilidade da população. Para os pretensos beneficiários do BPC/LOAS, essas dificuldades podem representar não apenas um inconveniente cotidiano, mas um fator capaz de dificultar ou até mesmo inviabilizar a realização de uma etapa indispensável à obtenção do benefício.

3.3.2 Os entraves econômicos ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada

Durante o período de observação, outros fatores mostraram-se igualmente relevantes para a análise circunstancial das condições de deslocamento dos pretensos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Para além da distância territorial, do tempo de viagem e da disponibilidade dos meios de transporte, verificou-se que o perfil socioeconômico das famílias observadas constitui elemento determinante para compreender a dimensão dos obstáculos enfrentados no acesso à perícia.

A observação realizada permitiu identificar um cenário de baixa capacidade econômica entre parte significativa das famílias acompanhadas. Em determinadas situações, os indivíduos não contavam com qualquer benefício ou auxílio governamental que pudesse contribuir para o custeio das despesas relacionadas ao deslocamento. A subsistência familiar encontrava-se, em muitos casos, vinculada à comercialização de produtos regionais, à realização de atividades informais e à contribuição financeira ou material de familiares.

Essa realidade assume especial importância quando relacionada à necessidade de deslocamento para a realização da perícia. Para uma família que dispõe de recursos financeiros limitados e cuja renda é destinada prioritariamente à alimentação e às necessidades básicas de sobrevivência, os custos decorrentes de uma viagem até outra localidade podem representar parcela significativa de seus recursos disponíveis. O pagamento de transporte, alimentação durante o percurso e, quando necessário, despesas decorrentes da permanência fora do município de origem constitui um encargo adicional para pessoas que justamente buscam acessar um benefício de caráter assistencial.

A situação torna-se ainda mais complexa quando se considera que o próprio BPC/LOAS possui como finalidade assegurar condições mínimas de subsistência às pessoas que preencham os requisitos legais para sua concessão. Há, portanto, uma situação de vulnerabilidade que antecede a própria obtenção do benefício: o indivíduo necessita comprovar sua condição e cumprir as etapas administrativas exigidas, mas, para fazê-lo, pode ser obrigado a arcar com despesas que sua realidade econômica não comporta.

Nesse contexto, a pesquisa observacional evidencia uma possível contradição entre a finalidade protetiva da assistência social e as condições materiais necessárias para acessar o benefício. Embora o BPC/LOAS seja destinado à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, o percurso necessário para a realização de etapas indispensáveis à sua concessão pode impor custos financeiros, físicos e temporais justamente àqueles que possuem menor capacidade de suportá-los.

Outro aspecto observado refere-se à dependência de redes familiares e comunitárias. Em situações nas quais o requerente não dispõe de recursos próprios para custear o deslocamento, a participação de familiares pode tornar-se indispensável. Essa ajuda pode ocorrer mediante fornecimento de recursos para o transporte, acompanhamento durante a viagem, disponibilização de alimentação ou auxílio em outras despesas necessárias à permanência fora do município de origem.

Entretanto, a possibilidade de contar com familiares não pode ser considerada universal. A existência de uma rede de apoio varia de acordo com as condições econômicas e familiares de cada indivíduo. Assim, quando a realização da perícia depende da disponibilidade financeira de terceiros, o acesso ao procedimento passa a estar condicionado não apenas ao cumprimento dos requisitos legais, mas também à capacidade da família de mobilizar recursos para viabilizar o deslocamento.

A comercialização de produtos regionais também apareceu como uma das formas de obtenção de renda observadas durante a pesquisa. Embora essas atividades contribuam para a subsistência das famílias, apresentam características de informalidade e instabilidade que dificultam a previsão de recursos disponíveis para despesas extraordinárias. Uma viagem destinada à realização de uma perícia, portanto, pode representar a necessidade de interromper atividades de subsistência ou utilizar recursos que seriam destinados a outras necessidades familiares.

Dessa maneira, a dimensão econômica do deslocamento deve ser compreendida conjuntamente com os fatores geográficos e logísticos anteriormente analisados. Não basta existir uma rota entre Manaquiri e Manaus se o usuário não possui condições financeiras para utilizá-la. Da mesma forma, a existência de transporte disponível não significa, necessariamente, que esse transporte seja acessível à população em situação de vulnerabilidade.

A análise circunstancial realizada demonstra, portanto, que os obstáculos ao acesso à perícia são multidimensionais. A distância geográfica, o tempo de viagem, a necessidade de utilização de diferentes meios de transporte e os custos associados ao percurso somam-se à baixa capacidade econômica das famílias, produzindo uma realidade na qual o deslocamento pode constituir verdadeira barreira à efetivação do direito ao benefício.

Por conseguinte, os dados observacionais indicam a necessidade de compreender o acesso ao BPC/LOAS não apenas como uma questão administrativa, mas como um fenômeno que envolve território, renda, mobilidade e vulnerabilidade social. A efetividade do direito depende não somente da existência de critérios legais para a concessão, mas também da possibilidade concreta de que o cidadão consiga cumprir as etapas necessárias para demonstrar que preenche tais requisitos.

3.4 O impacto financeiro do deslocamento para a realização da perícia

Outro fator preponderante identificado durante a pesquisa observacional diz respeito aos custos financeiros associados ao deslocamento. A análise das diferentes possibilidades de transporte demonstra que o acesso à perícia não envolve apenas a existência física de um meio de transporte entre Manaquiri e Manaus, mas a capacidade econômica do pretense beneficiário de custear todo o percurso necessário para realizar o procedimento.

Quando realizado por lancha, o deslocamento apresenta custo aproximado de R\$ 70,00 por trecho, considerando-se, portanto, o valor de aproximadamente R\$ 140,00 para ida e retorno. Esse valor, entretanto, não representa necessariamente o custo total da viagem. Quando o requerente é uma pessoa com deficiência que necessita de acompanhamento, a despesa pode ser ampliada, uma vez que a presença de um acompanhante pode ser indispensável durante o deslocamento, especialmente diante das dificuldades de embarque, desembarque, permanência na embarcação e circulação na cidade de destino.

A necessidade de acompanhante acrescenta uma dimensão importante à análise econômica. O requerente não deve ser compreendido como um indivíduo isolado que simplesmente adquire uma passagem e se desloca até Manaus. Em determinadas situações, especialmente quando existem limitações de mobilidade ou outras necessidades específicas, a realização da viagem pressupõe a participação de outra pessoa, que também precisa ser transportada, alimentada e, eventualmente, hospedada. Consequentemente, o custo efetivo da viagem pode ser significativamente superior ao valor nominal da passagem individual.

Como alternativa ao transporte exclusivamente fluvial, foi também observado o deslocamento por veículo automotor, utilizando-se trechos rodoviários e travessias por balsa. Embora essa modalidade possa, em determinadas circunstâncias, representar uma alternativa para reduzir ou redistribuir parte dos custos, ela também apresenta despesas próprias. No percurso observado, foram identificados gastos aproximados de R\$80,00 com a travessia por balsa, além de aproximadamente R\$150,00 referentes ao combustível, sem considerar outras despesas eventualmente relacionadas ao veículo, ao condutor e à alimentação durante o trajeto.

Assim, mesmo a alternativa que inicialmente poderia ser considerada economicamente mais vantajosa apresenta custos expressivos quando analisada a partir da realidade de uma família de baixa renda. O deslocamento por via terrestre não elimina as barreiras econômicas; apenas modifica sua composição. Ao custo da passagem fluvial substituem-se ou acrescentam-se despesas com combustível, balsas e demais etapas necessárias à conclusão do percurso.

Além dos gastos previamente previsíveis, existem ainda os custos extraordinários e imprevisíveis, especialmente aqueles relacionados à alimentação e à hospedagem. A necessidade de permanecer em Manaus por período superior ao inicialmente planejado pode representar despesa adicional para o requerente, principalmente quando a realização da perícia ou de outros procedimentos administrativos não coincide com os horários de transporte disponíveis para o retorno ao município de origem.

Nesse cenário, o horário de saída das embarcações assume papel determinante. A necessidade de retornar no mesmo dia pode obrigar o requerente a organizar toda a sua agenda de atendimento de acordo com o horário da última lancha disponível. Conforme observado durante a pesquisa, há situações em que o usuário precisa chegar à capital,

dirigir-se à agência ou ao local destinado ao procedimento e concluir todas as diligências necessárias em tempo suficiente para alcançar a embarcação de retorno, cuja saída pode ocorrer por volta das 15 horas.

Essa limitação temporal acrescenta uma dificuldade adicional ao acesso ao serviço público. O usuário não dispõe necessariamente de liberdade para permanecer na capital até que todos os procedimentos sejam concluídos. Ao contrário, precisa considerar o horário do transporte de retorno, sob pena de permanecer na cidade e assumir despesas que muitas vezes não possui condições financeiras de suportar.

Uma das estratégias utilizadas para reduzir esse impacto consiste na busca pelo apoio de familiares ou pessoas próximas residentes em Manaus, que possam oferecer abrigo temporário ao requerente e ao seu acompanhante. Essa alternativa pode reduzir significativamente os custos de hospedagem, mas evidencia, simultaneamente, a dependência de redes familiares para a efetivação de um direito social. Nem todos os requerentes possuem familiares na capital ou pessoas em condições de recebê-los, de modo que essa possibilidade não pode ser considerada uma solução universal.

A soma desses fatores produz um impacto financeiro relevante. O custo do transporte de ida e volta, a necessidade de acompanhante, a alimentação, eventual hospedagem, os deslocamentos internos na capital e os gastos imprevistos podem transformar uma viagem aparentemente simples em uma despesa significativa para famílias cuja renda já é insuficiente para atender às necessidades básicas.

Nesse ponto, a pesquisa observacional permite estabelecer uma relação direta entre vulnerabilidade econômica e dificuldade de acesso ao direito. A pessoa que busca o BPC/LOAS, em regra, encontra-se justamente em uma situação na qual os recursos financeiros disponíveis são limitados. O deslocamento necessário para a realização da perícia, portanto, ocorre em um momento anterior à própria concessão do benefício e pode exigir do requerente recursos que ele não possui.

Estabelece-se, assim, uma espécie de paradoxo: o cidadão necessita do benefício justamente porque se encontra em situação de vulnerabilidade, mas precisa dispor de recursos mínimos para conseguir cumprir determinadas etapas necessárias à demonstração de que faz jus à proteção assistencial. Quando esses recursos não existem, o deslocamento pode converter-se em uma barreira material à concretização do direito.

A relação entre pobreza e dificuldade de acesso aos direitos fundamentais torna-se, nesse contexto, particularmente evidente. A existência formal de um direito não garante, por si só, sua fruição efetiva. Quando as condições econômicas impedem o cidadão de chegar ao local onde deve realizar uma etapa indispensável do procedimento administrativo, a vulnerabilidade econômica passa a atuar conjuntamente com a vulnerabilidade territorial.

No caso do Amazonas, essa situação é agravada pelas próprias características da região. A dependência do transporte fluvial, a extensão territorial, a sazonalidade dos rios, as limitações da infraestrutura rodoviária, a necessidade de utilização de balsas e a concentração de serviços especializados na capital produzem uma realidade na qual o acesso aos serviços públicos não pode ser avaliado apenas pela existência formal de unidades de atendimento.

A isso se soma a eventual insuficiência ou concentração de profissionais especializados, incluindo peritos, médicos e assistentes sociais, fazendo com que determinados serviços sejam disponibilizados em localidades distintas daquelas onde residem os requerentes. A concentração desses profissionais, quando associada às dificuldades de transporte, pode sobrecarregar ainda mais aqueles que dependem do BPC/LOAS e ampliar o intervalo entre o requerimento e a realização dos procedimentos necessários.

Dessa maneira, os dados observacionais indicam que os obstáculos econômicos não podem ser dissociados dos obstáculos geográficos e institucionais. O custo da viagem não constitui uma variável isolada, mas parte de um conjunto de fatores que, quando acumulados, podem dificultar significativamente a realização da perícia.

A realidade observada em Manaquiri evidencia, portanto, que a efetivação do direito ao BPC/LOAS exige mais do que a existência de previsão legal e de procedimentos administrativos formalmente estabelecidos. É necessário considerar as condições concretas nas quais esses procedimentos são realizados. Na Amazônia, o território, a mobilidade e a renda estão profundamente relacionados à possibilidade de acesso aos direitos sociais.

Assim, embora o ordenamento jurídico assegure a proteção assistencial às pessoas que preencham os requisitos legais, as particularidades amazônicas demonstram a existência de uma distância entre a garantia normativa e sua concretização material. Essa distância torna-se especialmente grave quando atinge pessoas que já se encontram em situação de vulnerabilidade e que dependem do BPC/LOAS para assegurar condições mínimas de subsistência.

O problema, portanto, não se limita à ausência ou à insuficiência de recursos financeiros individuais. Trata-se de uma questão estrutural, na qual pobreza, isolamento territorial, deficiência de infraestrutura de transporte, concentração dos serviços especializados e disponibilidade limitada de profissionais se inter-relacionam e produzem obstáculos concretos ao exercício do direito. Nesse cenário, a análise do acesso ao BPC/LOAS no Amazonas exige que se considere a realidade territorial da região, sob pena de se avaliar a efetividade do direito apenas a partir de sua dimensão formal, ignorando as condições concretas enfrentadas por aqueles que dele necessitam.

3.5 A importância dos rios como vias de circulação e as limitações da infraestrutura de transporte em Manaquiri

A compreensão das dificuldades de deslocamento enfrentadas pela população do Estado do Amazonas exige considerar, inicialmente, a importância dos rios como principais vias de circulação. Diferentemente de outras regiões do país, nas quais o transporte terrestre exerce papel predominante na integração entre municípios e comunidades, no Amazonas a extensa rede hidrográfica constitui elemento essencial para a mobilidade da população. Os rios não representam apenas componentes naturais da paisagem amazônica, mas integram diretamente a dinâmica econômica, social e territorial da região, funcionando como caminhos utilizados diariamente para o deslocamento de pessoas, o transporte de mercadorias e o acesso a serviços públicos.

Essa característica assume especial relevância quando analisada sob a perspectiva do acesso aos direitos sociais. Para significativa parcela da população residente no interior do Amazonas, deslocar-se até outra localidade significa, necessariamente, utilizar uma embarcação ou combinar diferentes modalidades de transporte. O rio passa, assim, a exercer uma função semelhante àquela desempenhada pelas rodovias em outras regiões do país: constitui a via pela qual o cidadão precisa circular para alcançar escolas, hospitais, repartições públicas, agências previdenciárias e demais serviços que não estejam disponíveis em seu município de residência.

No entanto, embora os rios sejam indispensáveis à circulação, sua utilização apresenta limitações próprias. O deslocamento fluvial está sujeito às condições de navegabilidade, ao nível dos rios, às características das embarcações, às condições climáticas e à disponibilidade de horários. Durante os períodos de cheia e seca, as condições de navegação podem sofrer

alterações, modificando rotas, tempos de viagem e possibilidades de acesso a determinadas localidades.

A sazonalidade dos rios, portanto, constitui elemento que não pode ser desconsiderado na análise do acesso aos serviços públicos. Uma rota que se apresenta viável em determinado período pode tornar-se mais difícil ou exigir adaptações em outro. Essa característica faz com que o planejamento de uma viagem, inclusive para a realização de uma perícia médica ou social, dependa de fatores que ultrapassam a vontade do usuário e que estão relacionados diretamente às condições ambientais e à infraestrutura disponível.

Além disso, o transporte fluvial não deve ser compreendido como uma modalidade necessariamente simples ou acessível. A necessidade de embarque e desembarque, a duração das viagens, a disponibilidade limitada de horários e a necessidade de transportar acompanhantes podem representar dificuldades adicionais para idosos, pessoas com deficiência e indivíduos com mobilidade reduzida. Para essas pessoas, o deslocamento pode exigir esforço físico considerável e planejamento prévio, especialmente quando a viagem possui como finalidade o cumprimento de uma etapa administrativa indispensável à concessão de um benefício assistencial.

A importância dos rios como vias de circulação também evidencia uma característica particular da realidade amazônica: a distância precisa ser compreendida para além da medida em quilômetros. Dois municípios podem apresentar relativa proximidade territorial e, ainda assim, exigir horas de deslocamento, diferentes meios de transporte e custos consideráveis para que o cidadão consiga chegar de um ponto ao outro. Nesse contexto, o tempo de viagem e as condições efetivas de circulação tornam-se indicadores mais adequados para compreender a acessibilidade dos serviços públicos.

Paralelamente à dependência do transporte fluvial, observa-se a existência de limitações na infraestrutura de transporte terrestre, que contribuem para tornar ainda mais complexos os deslocamentos. A insuficiência ou interrupção de determinadas estruturas rodoviárias, a necessidade de utilização de balsas em trechos específicos, as condições das estradas e a ausência de conexões terrestres contínuas fazem com que o deslocamento entre municípios frequentemente dependa da combinação de diferentes modalidades.

No caso específico de Manaquiri, essa realidade pode ser observada na necessidade de articulação entre transporte fluvial, rodoviário e, novamente, fluvial. O usuário pode iniciar o

percurso por uma embarcação, realizar determinado trecho por via terrestre, utilizar uma balsa para transpor um curso d'água e, posteriormente, retomar o transporte fluvial. O percurso, portanto, deixa de ser uma simples viagem entre dois pontos e passa a constituir uma sucessão de etapas que precisam funcionar de maneira articulada.

Essa fragmentação do transporte produz consequências diretas para aqueles que necessitam acessar serviços públicos em outras localidades. Quanto maior o número de etapas necessárias para completar o percurso, maior a possibilidade de atrasos, mudanças de rota, espera por embarcações, aumento dos custos e dificuldades de conexão entre os diferentes meios de transporte.

No caso do acesso ao BPC/LOAS, essas circunstâncias assumem uma dimensão ainda mais sensível. A realização da perícia não constitui uma atividade facultativa para o requerente, mas uma etapa necessária à análise administrativa do benefício. Dessa forma, quando o cidadão precisa percorrer diferentes trechos e utilizar vários meios de transporte para alcançar o local da perícia, as limitações estruturais do sistema de mobilidade passam a interferir diretamente na possibilidade de exercício de um direito social.

A insuficiência da infraestrutura de transporte, portanto, pode produzir uma espécie de barreira territorial indireta. O Estado pode disponibilizar formalmente o serviço de perícia e estabelecer mecanismos administrativos para o requerimento do benefício, mas, se o cidadão não consegue chegar ao local onde o serviço é prestado, a garantia formal não se converte necessariamente em acesso efetivo.

Esse problema é particularmente relevante para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. Como demonstrado anteriormente, os custos de transporte, alimentação e eventual hospedagem podem representar despesas significativas para famílias que possuem recursos limitados. A dependência de transporte fluvial e a necessidade de utilização de diferentes modalidades podem ampliar ainda mais o valor final da viagem.

Dessa forma, os rios cumprem uma função paradoxal na realidade amazônica. Ao mesmo tempo em que constituem os principais caminhos de circulação e possibilitam a integração entre diferentes localidades, também podem representar uma limitação quando a infraestrutura de transporte fluvial é insuficiente, os horários são restritos ou as condições ambientais dificultam a navegação. O rio é, simultaneamente, meio de conexão e elemento condicionante da mobilidade.

Essa característica demonstra que as políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos sociais no Amazonas precisam considerar as particularidades territoriais da região. A simples reprodução de modelos de atendimento desenvolvidos para áreas predominantemente terrestres pode não ser suficiente para garantir acesso efetivo à população amazônica. A prestação de serviços públicos deve levar em consideração a realidade dos deslocamentos fluviais, a sazonalidade dos rios, a distribuição dos municípios e a necessidade de integração entre diferentes meios de transporte.

No contexto específico desta pesquisa, a importância dessa análise reside em demonstrar que as dificuldades enfrentadas pelos pretensos beneficiários do BPC/LOAS não decorrem exclusivamente de sua situação econômica ou da distância em relação à capital. Elas resultam da conjugação entre território, transporte, infraestrutura, renda e disponibilidade dos serviços públicos.

Assim, compreender os rios como vias de circulação e reconhecer as limitações da infraestrutura de transporte constitui etapa indispensável para avaliar a efetividade do acesso ao BPC/LOAS no Amazonas. A garantia do direito não pode ser analisada apenas a partir da existência da previsão legal ou da disponibilidade formal de atendimento. É necessário verificar se o cidadão possui condições concretas de percorrer o caminho que separa seu local de residência do local onde o Estado disponibiliza o serviço necessário à concretização desse direito.

3.6 A centralização das perícias em Manaus e os obstáculos à efetivação do BPC/LOAS

Eventualmente, a partir da análise dos dados levantados e das observações realizadas ao longo da pesquisa, será possível identificar que a centralização das perícias médicas e sociais em Manaus constitui elemento relevante para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos pretensos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) residentes nos municípios do interior do Amazonas. Embora a concentração dos serviços especializados na capital possa ser compreendida como uma estratégia administrativa para viabilizar a realização dos procedimentos necessários à análise e ao deferimento do benefício, essa organização não considera, necessariamente, todos os trâmites e obstáculos existentes entre a marcação da perícia e a efetiva chegada do requerente ao local de atendimento.

A disponibilização de uma perícia na capital amazonense pode representar, sob a perspectiva estritamente administrativa, a existência de uma alternativa para o cidadão que

reside em município onde o serviço não está disponível. Entretanto, sob a perspectiva do usuário, a situação apresenta maior complexidade. A realização da perícia pressupõe que o requerente consiga deslocar-se de seu município de origem até Manaus, disponha de recursos financeiros para custear a viagem, organize o transporte de ida e retorno e, quando necessário, conte com um acompanhante.

Nesse sentido, a concentração das perícias em Manaus pode produzir uma espécie de centralização territorial do acesso ao benefício. O procedimento encontra-se formalmente disponível, mas sua efetivação depende da capacidade do usuário de superar uma série de obstáculos que não aparecem necessariamente nos registros administrativos do requerimento.

A análise desse fenômeno é particularmente importante porque o procedimento administrativo tende a considerar a existência da vaga e a realização do atendimento como etapas objetivamente verificáveis. Entretanto, entre o agendamento e o comparecimento existe uma cadeia de circunstâncias que pode determinar se o requerente efetivamente conseguirá realizar a perícia. O deslocamento fluvial ou rodoviário, a disponibilidade dos transportes, as condições de navegabilidade, os horários das embarcações, os custos da viagem, a necessidade de acompanhante e eventual necessidade de hospedagem constituem elementos externos ao procedimento formal, mas que podem determinar seu resultado.

No caso dos municípios situados no entorno de Manaus, pode existir a percepção de que a proximidade geográfica em relação à capital facilitaria o acesso aos serviços especializados. Entretanto, conforme demonstrado pela realidade observada no Município de Manaquiri, a proximidade territorial não corresponde necessariamente à facilidade de deslocamento. O percurso pode envolver diferentes modalidades de transporte, travessias, períodos de espera e custos que, quando acumulados, tornam a realização da perícia significativamente mais complexa.

A centralização pode, portanto, gerar uma assimetria entre a disponibilidade formal do serviço e sua acessibilidade material. Para a administração pública, a existência de profissionais e estrutura na capital pode representar uma solução racional para a concentração da demanda. Para o cidadão residente no interior, contudo, essa mesma organização pode significar a necessidade de percorrer longas distâncias e assumir custos para acessar um serviço indispensável à obtenção de um benefício assistencial.

Essa questão assume maior gravidade quando o requerente é pessoa com deficiência ou idoso, especialmente quando necessita de acompanhante. Nesses casos, o deslocamento não envolve apenas a aquisição de uma passagem, mas a organização de toda uma logística para que o usuário consiga chegar ao local da perícia em condições adequadas. A viagem pode exigir a participação de familiares, a interrupção de atividades de subsistência e a mobilização de recursos que muitas vezes não estão disponíveis.

Consequentemente, a centralização das perícias pode acabar transferindo para o indivíduo parte significativa do ônus decorrente das características territoriais do Amazonas. Em vez de o serviço público adaptar-se às condições concretas da população, o cidadão é colocado diante da necessidade de adaptar-se à localização do serviço. Essa inversão merece especial atenção quando se trata de um benefício destinado à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Não se pretende, com isso, afirmar que a concentração de profissionais e serviços na capital seja, por si só, inadequada. A questão que se coloca é a necessidade de avaliar se a centralização administrativa é acompanhada de mecanismos capazes de compensar as barreiras territoriais e econômicas suportadas pelos usuários. A existência de uma estrutura centralizada pode ser necessária em determinadas circunstâncias, mas sua efetividade deve ser analisada conjuntamente com as condições de acesso daqueles que vivem fora da capital.

Nesse sentido, a realização da perícia deve ser compreendida como parte de um percurso mais amplo. O requerente inicia o procedimento em seu município de residência, realiza o requerimento, aguarda o agendamento, organiza o deslocamento, enfrenta as condições de transporte, chega à capital, desloca-se até a unidade de atendimento, realiza a perícia e precisa, posteriormente, retornar ao município de origem. Cada uma dessas etapas pode apresentar obstáculos próprios.

Assim, a centralização das perícias em Manaus não deve ser analisada apenas pelo número de atendimentos realizados ou pela disponibilidade de profissionais. É necessário considerar também quantos usuários conseguem efetivamente chegar ao atendimento, quais custos suportam para fazê-lo e quais dificuldades enfrentam ao longo do percurso.

A pesquisa desenvolvida em Manaquiri permite, nesse sentido, questionar a ideia de que a simples existência de atendimento na capital seja suficiente para assegurar o acesso ao BPC/LOAS. A efetividade do direito depende de uma cadeia de condições que começa antes

mesmo da chegada do requerente à unidade pericial. Quando uma dessas condições falha, especialmente o transporte, a disponibilidade financeira ou a possibilidade de acompanhamento, a realização da perícia pode ser prejudicada.

Dessa forma, a centralização das perícias em Manaus deve ser compreendida como uma questão de acessibilidade territorial e justiça social, e não apenas como uma escolha administrativa de distribuição de serviços. A análise dos dados observacionais demonstra que os obstáculos existentes “por detrás” da realização da perícia precisam ser incorporados à avaliação da efetividade do BPC/LOAS, pois são justamente essas circunstâncias que podem determinar se o direito formalmente reconhecido será ou não concretamente exercido.

Em última análise, o problema investigado não reside exclusivamente na ausência de perícias nos municípios do interior, mas na distância existente entre o local onde o cidadão vive e o local onde o Estado concentra os meios necessários para reconhecer seu direito. No contexto amazônico, essa distância é agravada pelas particularidades territoriais, pela dependência do transporte fluvial e pelas condições socioeconômicas dos requerentes. Assim, a centralização das perícias em Manaus, quando desacompanhada de mecanismos adequados de compensação e acessibilidade, pode transformar uma solução administrativa em mais uma barreira para a efetivação do BPC/LOAS.

3.7 A vulnerabilidade social e a efetivação do direito ao BPC/LOAS

Por fim, chega-se a um dos aspectos mais relevantes identificados ao longo da pesquisa: a vulnerabilidade social das pessoas com deficiência e das pessoas idosas diante das dificuldades de deslocamento necessárias à efetivação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A análise desenvolvida até este momento demonstra que as barreiras enfrentadas pelos requerentes não se restringem aos aspectos geográficos ou econômicos isoladamente. Ao contrário, esses fatores se sobrepõem e atingem de maneira particularmente intensa aqueles que já se encontram em situação de vulnerabilidade.

A condição de pessoa com deficiência ou de pessoa idosa, por si só, pode representar a necessidade de cuidados específicos durante o deslocamento. Quando essa condição é associada à ausência de serviços especializados no município de residência, à necessidade de utilização de transporte fluvial ou rodoviário e à obrigação de comparecimento a outra localidade para realização da perícia, cria-se uma cadeia de obstáculos que pode dificultar significativamente o acesso ao benefício.

Nesse cenário, a vulnerabilidade social não deve ser compreendida exclusivamente como ausência de renda. Trata-se de uma condição multidimensional, que envolve a capacidade do indivíduo de acessar serviços públicos, deslocar-se pelo território, obter informações, contar com rede de apoio e superar obstáculos administrativos. Para o pretense beneficiário do BPC/LOAS, essas dimensões podem estar presentes simultaneamente, fazendo com que uma dificuldade aparentemente simples, como o deslocamento até o local da perícia, assumam proporções muito maiores.

As barreiras geográficas, nesse contexto, podem funcionar como verdadeiro fator de exclusão social. A distância entre o local de residência e o local de atendimento, quando associada à insuficiência dos meios de transporte e à baixa capacidade econômica do usuário, pode restringir o acesso a serviços essenciais e, conseqüentemente, dificultar o exercício de direitos fundamentais.

A exclusão, portanto, não ocorre necessariamente por uma negativa expressa do benefício. Ela pode ocorrer de maneira indireta, quando o cidadão não consegue superar as condições materiais necessárias para concluir o procedimento administrativo. O direito permanece formalmente assegurado, mas sua concretização torna-se condicionada à capacidade do indivíduo de vencer obstáculos territoriais, econômicos e institucionais.

Essa questão adquire especial relevância no caso do BPC/LOAS porque o benefício possui natureza assistencial e se destina justamente à proteção de pessoas que se encontram em condições específicas de vulnerabilidade. Exigir que essas pessoas realizem longos deslocamentos, suportem custos elevados ou dependam de terceiros para chegar ao local da perícia pode produzir uma contradição prática: aqueles que mais necessitam da proteção estatal podem ser justamente os que enfrentam maiores dificuldades para acessar o procedimento necessário ao reconhecimento do direito.

3.8 A atuação pontual do PREVBarco e a insuficiência diante da demanda amazônica

Embora iniciativas como o PREVBarco representem importante mecanismo de aproximação dos serviços previdenciários e assistenciais às populações ribeirinhas e de localidades de difícil acesso, a pesquisa evidencia que sua atuação, por possuir caráter pontual

e depender de cronogramas específicos de deslocamento, não é suficiente para suprir a demanda existente no interior do Estado do Amazonas.

A presença eventual de uma unidade móvel do INSS em determinada localidade constitui importante medida de redução das barreiras territoriais, mas não elimina o problema estrutural relacionado à concentração dos serviços especializados. O atendimento itinerante ocorre em períodos determinados, não significando a existência permanente de estrutura capaz de atender, de forma contínua, todos os requerentes que necessitam de serviços previdenciários e assistenciais.

Essa característica é especialmente relevante quando se considera que a demanda pelo BPC/LOAS não se apresenta de maneira previsível ou concentrada em um único período. Novos requerimentos são realizados continuamente, enquanto as necessidades dos usuários podem surgir independentemente do calendário estabelecido para a passagem das unidades itinerantes. Dessa forma, um cidadão que necessita realizar uma perícia ou outro procedimento administrativo pode não encontrar atendimento disponível no momento em que efetivamente necessita dele.

A efetivação do direito à Previdência Social e à Assistência Social no interior do Amazonas esbarra em obstáculos estruturais que ultrapassam a mera insuficiência orçamentária, configurando o que a literatura recente tem denominado de exclusão velada de direitos. Nesse sentido, Moraes e Silva (2026) demonstram que a transição do atendimento previdenciário para o modelo "INSS Digital", motivada pelo discurso da eficiência administrativa e pela desmaterialização dos serviços públicos, produziu efeitos colaterais marcadamente excludentes quando aplicada a territórios amazônicos desprovidos de infraestrutura tecnológica adequada. Segundo os autores, a substituição do atendimento presencial pelo digital, "quando realizada em cenários marcados por profundas desigualdades estruturais, adquire contornos de retrocesso fático" (Moraes; Silva, 2026, p. 3), na medida em que transfere ao cidadão hipossuficiente o ônus da conectividade que ele próprio não possui condições de arcar.

No que se refere especificamente às estratégias estatais de mitigação do isolamento geográfico, Moraes e Silva (2026) analisam a política das unidades móveis fluviais — os Prevbarcos, como mecanismo concebido para materializar o princípio constitucional da universalidade do atendimento, deslocando a estrutura administrativa do INSS até as calhas dos rios de difícil acesso. Os autores reconhecem o valor histórico dessa política, mas

concluem que sua periodicidade irregular, sujeita a oscilações orçamentárias e a condições climáticas de estiagem e cheia, é insuficiente diante da demanda reprimida e do fechamento progressivo de postos físicos urbanos. Como exemplo empírico dessa insuficiência, os autores documentam o episódio ocorrido no Porto Portobrás, em Tabatinga, no qual o esgotamento precoce de fichas de atendimento evidenciou "o abismo existente entre a demanda reprimida histórica da região e a capacidade operacional de uma estrutura móvel que comparece de forma episódica e fragmentada às localidades remotas" (Moraes; Silva, 2026, p. 15).

Esse diagnóstico dialoga diretamente com a problemática da presente pesquisa, na medida em que aponta para uma lacuna raramente explorada empiricamente: a relação entre a natureza episódica das ações itinerantes do INSS, incluindo as avaliações médico-periciais realizadas a bordo dos Prevbarcos e os desfechos concretos dos requerimentos de benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedidos ou negados a essa população. Enquanto Moraes e Silva (2026) concentram sua análise nos aspectos jurídico-constitucionais da efetividade do direito previdenciário e assistencial, permanece pouco explorado, na literatura consultada, o cruzamento sistemático entre a cobertura territorial dessas missões fluviais e as taxas de aprovação e indeferimento dos pedidos de BPC/LOAS, lacuna que a presente investigação busca contribuir para preencher.

Os dados institucionais compilados pelos autores reforçam a gravidade do quadro: o Amazonas registra cobertura previdenciária de apenas 8,2%, patamar significativamente inferior à média nacional de 18% e distante da realidade de estados como o Rio Grande do Sul, onde o índice alcança 24% (Moraes; Silva, 2026). Tal defasagem é interpretada pelos autores não como resultado de desinteresse da população em aderir ao sistema previdenciário, mas como evidência empírica de que a barreira geográfica, somada ao que denominam "apartheid digital", impõe um custo de acesso desproporcional ao segurado especial categoria que abrange grande parte dos indígenas e ribeirinhos do interior do estado (Moraes; Silva, 2026).

No contexto da presente pesquisa, essa limitação torna-se ainda mais evidente diante das características territoriais do Amazonas. A extensão do Estado, a dispersão dos municípios e comunidades, a dependência do transporte fluvial e a sazonalidade dos rios fazem com que a realização de ações itinerantes exija planejamento específico e deslocamentos periódicos. Consequentemente, a presença eventual do serviço não equivale à sua disponibilidade contínua.

Pode-se afirmar, portanto, que o PREVBarco atua como mecanismo de mitigação, mas não como solução integral para as barreiras de acesso identificadas. Sua importância não deve ser desconsiderada; ao contrário, sua existência demonstra que o próprio poder público reconhece a necessidade de adaptar a prestação dos serviços à realidade territorial amazônica. Entretanto, a pontualidade das ações evidencia que ainda existe uma distância significativa entre a demanda da população e a capacidade de atendimento oferecida.

A questão torna-se ainda mais sensível quando se observa que a população que necessita do BPC/LOAS pode apresentar condições que dificultam a espera por uma nova ação itinerante. Pessoas com deficiência, idosos e indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade podem depender do benefício para assegurar condições básicas de sobrevivência. Para essas pessoas, aguardar a próxima ação itinerante pode significar prolongar uma situação de vulnerabilidade que já existe antes mesmo do reconhecimento administrativo do benefício.

Nesse sentido, a pesquisa não pretende sustentar que o PREVBarco seja ineficaz. Ao contrário, reconhece-se sua relevância enquanto instrumento de aproximação institucional. O problema reside na desproporção entre a dimensão da demanda e o caráter pontual da resposta oferecida. Em um território com as dimensões e particularidades do Amazonas, ações episódicas dificilmente conseguem, isoladamente, responder de maneira integral às necessidades de toda a população que depende desses serviços.

A atuação itinerante também não resolve, necessariamente, todas as etapas relacionadas à concessão do BPC/LOAS. Ainda que determinada ação possibilite o atendimento ou a realização de procedimentos em uma localidade, permanecem outros obstáculos relacionados à documentação, ao acompanhamento do requerimento, à avaliação social, à realização de exames e à necessidade de eventual complementação de informações. Assim, a aproximação física do serviço representa apenas uma parte da solução.

A partir dessa constatação, torna-se necessário pensar em uma política de atendimento que combine ações itinerantes e estruturas permanentes ou semipermanentes de atendimento, especialmente em municípios estratégicos do interior. A itinerância poderia funcionar como mecanismo complementar, enquanto estruturas locais, polos regionais ou parcerias institucionais poderiam garantir maior continuidade aos serviços.

No caso de Manaquiri, essa discussão assume particular importância. A proximidade relativa com Manaus poderia sugerir que a concentração dos serviços na capital seria suficiente para atender à população do município. Entretanto, conforme demonstrado pela pesquisa observacional, o deslocamento envolve custos, tempo, diferentes modalidades de transporte e dificuldades que podem ser especialmente gravosas para pessoas com deficiência e idosos.

Dessa forma, a existência do PREVBarco não elimina a necessidade de discutir alternativas específicas para municípios que, embora não estejam entre os mais distantes da capital, apresentam dificuldades concretas de acesso. A política pública não deve considerar apenas os municípios mais isolados, mas também aqueles nos quais a distância, quando associada à vulnerabilidade econômica e às condições individuais dos requerentes, produz barreiras significativas.

A análise permite concluir que o desafio não está simplesmente em levar o INSS até a população, mas em estabelecer uma estrutura de atendimento capaz de acompanhar a continuidade da demanda. A ação itinerante é necessária, mas sua periodicidade e alcance precisam ser compatíveis com as necessidades da população. Do contrário, corre-se o risco de oferecer uma resposta institucional pontual para um problema que possui natureza permanente.

Assim, o PREVBarco deve ser compreendido como parte de uma estratégia mais ampla de democratização do acesso aos serviços previdenciários e assistenciais. Sua atuação pode reduzir determinadas barreiras, mas não substitui a necessidade de planejamento territorial, ampliação da capacidade de atendimento, distribuição regional de profissionais e criação de mecanismos que permitam ao requerente realizar as etapas necessárias ao BPC/LOAS sem suportar obstáculos desproporcionais.

A vulnerabilidade social observada nesta pesquisa demonstra, portanto, que a pontualidade da política itinerante não acompanha necessariamente a permanência da necessidade social. Enquanto o atendimento móvel ocorre em períodos determinados, a necessidade de acesso ao BPC/LOAS permanece contínua. É justamente nessa diferença entre a temporalidade da política pública e a permanência da demanda que se encontra uma das principais limitações do modelo atualmente existente.

3.9 Do acesso formal ao acesso efetivo à justiça e à assistência social

A existência formal de um direito não significa, necessariamente, a sua efetiva concretização. No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), embora a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional assegurem a proteção assistencial às pessoas com deficiência e às pessoas idosas que preencham os requisitos legais, o reconhecimento normativo desse direito constitui apenas a primeira etapa de um processo que depende de condições materiais para que o cidadão consiga exercê-lo. Nesse sentido, é necessário distinguir o acesso formal ao direito do acesso efetivo à justiça e à assistência social, uma vez que a existência de mecanismos jurídicos e administrativos não elimina, por si só, os obstáculos que impedem determinados grupos de utilizá-los em condições de igualdade.

O acesso à justiça, compreendido em sua dimensão material, não pode ser reduzido à possibilidade de ingressar formalmente com um requerimento ou de recorrer ao Poder Judiciário. Trata-se da possibilidade concreta de o indivíduo obter uma resposta adequada e tempestiva do Estado diante de uma situação de vulnerabilidade. Essa compreensão é particularmente relevante quando se analisa o acesso ao BPC/LOAS, pois o percurso necessário para a concessão do benefício envolve diferentes etapas administrativas, entre elas o requerimento, a apresentação de documentação, a avaliação social e, nos casos de pessoa com deficiência, a realização da avaliação biopsicossocial. Cada uma dessas etapas pode representar uma barreira adicional para aqueles que residem em localidades afastadas dos centros urbanos e dos equipamentos públicos responsáveis pelo atendimento.

No contexto amazônico, a distância geográfica assume características que ultrapassam a simples noção de quilometragem. A presença de extensos territórios rurais, comunidades ribeirinhas, rios como principais vias de circulação, sazonalidade das cheias e vazantes e a limitada oferta de transporte regular fazem com que o deslocamento até os locais onde são realizados os procedimentos administrativos possa representar um obstáculo significativo à concretização do direito. Assim, a localização do cidadão em relação ao serviço público passa a interferir diretamente na possibilidade de acesso ao benefício.

A situação observada no município de Manaquiri evidencia essa problemática. Embora o cidadão possa, formalmente, requerer o BPC/LOAS e tenha assegurado o direito de ser submetido aos procedimentos necessários à análise de sua situação, a efetivação desse direito pode depender de um deslocamento até Manaus ou até outro município que disponha da estrutura necessária para a realização da perícia e dos demais procedimentos. Dessa forma, o direito existe no plano jurídico, mas sua concretização encontra-se condicionada à

capacidade econômica, física e logística do requerente para percorrer o caminho necessário até a prestação estatal.

Essa realidade demonstra que a barreira territorial pode converter-se em barreira econômica. O deslocamento não representa apenas uma distância a ser percorrida, mas envolve despesas com transporte fluvial ou terrestre, combustível, alimentação e, quando necessário, hospedagem. Para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tais despesas podem representar parcela significativa de seus recursos ou, em determinadas situações, tornar a viagem inviável. A exigência de deslocamento de uma pessoa com deficiência também deve considerar a necessidade frequente de acompanhante, circunstância que pode ampliar os custos da viagem e exigir que outro membro da família deixe temporariamente suas atividades para acompanhá-la.

Nesse ponto, verifica-se uma contradição relevante: o benefício destinado justamente à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade pode exigir, para sua obtenção, a mobilização de recursos financeiros que essas mesmas pessoas não possuem. A vulnerabilidade econômica, portanto, não se apresenta apenas como um requisito a ser analisado para a concessão do BPC/LOAS, mas também como uma condição que pode dificultar o próprio acesso aos procedimentos necessários para o reconhecimento do direito.

Além das barreiras territoriais e econômicas, existem também barreiras administrativas. A concentração dos serviços e das perícias em determinados municípios, especialmente na capital, pode produzir uma distribuição desigual das oportunidades de acesso à política de assistência social. Embora a centralização administrativa possa ser justificada pela disponibilidade de profissionais e pela estrutura existente, ela não pode desconsiderar as particularidades territoriais da população atendida. Quando a organização do serviço público pressupõe que o cidadão possui condições de deslocar-se até o local onde o serviço é ofertado, cria-se uma situação em que aqueles que vivem em regiões mais distantes suportam um ônus maior para exercer o mesmo direito.

A análise do acesso ao BPC/LOAS, portanto, exige que se ultrapasse uma concepção meramente burocrática de igualdade. Oferecer o mesmo procedimento para pessoas que vivem em condições territoriais profundamente diferentes não significa, necessariamente, garantir igualdade material. Um cidadão residente na capital, próximo aos equipamentos públicos e aos profissionais responsáveis pelas avaliações, encontra-se em posição distinta

daquele que reside em município do interior e depende de transporte fluvial, estradas ou conexões intermunicipais para alcançar o mesmo serviço. A igualdade no acesso exige, nesse contexto, que as políticas públicas considerem essas diferenças e desenvolvam mecanismos capazes de compensar ou reduzir os obstáculos existentes.

É nesse cenário que iniciativas de atendimento itinerante, como o Prevbarco, assumem importância. A aproximação dos serviços públicos às populações do interior representa uma tentativa de reduzir a distância entre o Estado e o cidadão. Entretanto, conforme observado durante a pesquisa, iniciativas dessa natureza, embora relevantes, possuem caráter pontual e não são suficientes para atender integralmente à demanda existente. A realização eventual de atendimentos não elimina a necessidade de uma estrutura permanente ou de mecanismos regulares que permitam a realização dos procedimentos necessários à concessão do benefício nas localidades mais afastadas.

A insuficiência dessas ações revela que o problema não está apenas na ausência absoluta do serviço, mas também na irregularidade, limitação e concentração territorial da oferta. Quando determinado serviço chega à comunidade apenas eventualmente, o cidadão permanece dependente de uma programação que pode não coincidir com o momento em que necessita realizar a perícia ou apresentar determinado procedimento administrativo. Assim, a existência de ações itinerantes não deve ser utilizada como justificativa para afastar a necessidade de ampliação estrutural do atendimento no interior.

Dessa maneira, o acesso efetivo à assistência social pressupõe uma atuação estatal capaz de considerar as condições concretas de vida da população. Não basta assegurar que o BPC/LOAS esteja previsto na legislação, que o requerimento possa ser realizado por meio dos canais oficiais ou que existam unidades responsáveis pelo processamento dos pedidos. É necessário garantir que o cidadão tenha condições reais de percorrer todas as etapas necessárias ao reconhecimento do direito.

A pesquisa realizada no município de Manaquiri permite compreender que o deslocamento constitui parte significativa desse percurso. A necessidade de viajar para realizar procedimentos relacionados ao BPC/LOAS não pode ser analisada como uma questão meramente individual ou como responsabilidade exclusiva do requerente. Trata-se de uma questão relacionada à própria organização territorial da política pública e à capacidade do

Estado de alcançar populações que vivem em áreas marcadas pelo isolamento geográfico e pela precariedade dos meios de transporte.

Nesse sentido, a efetividade do direito à assistência social deve ser compreendida como resultado da articulação entre norma, instituição e território. A norma reconhece o direito; as instituições devem criar os meios necessários para sua implementação; e o território precisa ser considerado como elemento determinante na formulação e execução das políticas públicas. Quando uma dessas dimensões é ignorada, pode ocorrer aquilo que esta pesquisa denomina de distanciamento entre o direito formalmente assegurado e o direito efetivamente acessível.

Assim, o desafio apresentado pelo contexto amazônico não consiste necessariamente na ausência de legislação que reconheça o BPC/LOAS, mas na necessidade de construir mecanismos administrativos e institucionais capazes de tornar esse direito acessível àqueles que vivem em localidades distantes dos grandes centros. A efetivação da assistência social, nesse sentido, exige que o Estado não apenas reconheça a vulnerabilidade do cidadão no momento da análise do benefício, mas também reconheça as condições territoriais que dificultam o acesso desse mesmo cidadão ao próprio Estado.

Portanto, discutir o acesso ao BPC/LOAS no Amazonas significa discutir também quem consegue chegar até o serviço público, quanto precisa gastar para chegar, quanto tempo precisa permanecer fora de sua comunidade e quais obstáculos precisa superar para que um direito constitucionalmente assegurado seja efetivamente reconhecido. É justamente nessa distância entre o direito previsto e o direito alcançado que se encontra uma das principais expressões da desigualdade territorial no acesso à assistência social.

CAPÍTULO 4 – PROPOSTAS PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO AMAZONAS

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores permitiu identificar que as dificuldades de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Estado do Amazonas não decorrem exclusivamente da ausência de preenchimento dos requisitos legais para a concessão do benefício. Em determinadas situações, as barreiras encontram-se em etapas anteriores à própria análise do direito material, especialmente na dificuldade de deslocamento dos requerentes até os locais destinados à realização das perícias médica e social.

As particularidades territoriais do Estado, a dependência do transporte fluvial, a sazonalidade dos rios, as limitações da infraestrutura de transporte, os custos das viagens e a concentração dos serviços especializados na capital amazonense constituem fatores que, quando analisados conjuntamente, podem produzir obstáculos concretos ao exercício de direitos sociais.

No caso específico de Manaquiri, objeto central desta pesquisa, verificou-se que a aparente proximidade territorial em relação à capital Manaus não corresponde necessariamente à facilidade de acesso. O deslocamento pode exigir a utilização de diferentes meios de transporte, o pagamento de passagens, balsas e combustível, além de despesas com alimentação e eventual hospedagem. Para pessoas com deficiência, idosos ou indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica, a necessidade de acompanhante pode ampliar ainda mais os custos e as dificuldades da viagem.

Diante desse cenário, torna-se necessário ultrapassar a perspectiva meramente descritiva do problema e apresentar possibilidades concretas de enfrentamento. Se o território constitui elemento capaz de dificultar a efetivação de um direito fundamental, as políticas públicas e as instituições responsáveis pela proteção desses direitos devem desenvolver mecanismos capazes de considerar as particularidades territoriais da Amazônia.

É nesse contexto que o presente capítulo propõe analisar o papel do Poder Judiciário na construção de alternativas destinadas à redução das barreiras territoriais relacionadas ao acesso ao BPC/LOAS. A atuação judicial não deve ser compreendida apenas como mecanismo posterior de resolução de conflitos já instaurados, mas também como instrumento de garantia do acesso efetivo aos direitos fundamentais, especialmente quando as barreiras

administrativas ou territoriais impedem que o cidadão consiga concluir as etapas necessárias ao reconhecimento de seu direito.

A Constituição Federal estabelece a assistência social como direito destinado a assegurar proteção aos indivíduos que se encontrem nas situações previstas em lei. Entretanto, a concretização desse direito exige que os procedimentos administrativos sejam compatíveis com a realidade daqueles que deles dependem. Em um território marcado por extensas distâncias, predominância do transporte fluvial e desigual distribuição dos serviços públicos, a igualdade formal de tratamento pode produzir resultados materialmente desiguais.

A presente proposta reúne modelos de intervenção voltados à ampliação da dinamicidade e da capilaridade da realização de perícias médicas e avaliações biopsicossociais vinculadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) no interior do Amazonas, dispensando, sempre que possível, o deslocamento do requerente a outro município e perpassa também pela atuação do Poder Judiciário deve considerar as particularidades regionais ao apreciar demandas relacionadas à realização de perícias, ao agendamento de atendimentos e à impossibilidade de deslocamento dos requerentes. A análise judicial de tais situações pode incorporar elementos como distância territorial, tempo de viagem, inexistência de transporte adequado, custos do deslocamento, necessidade de acompanhante e condição socioeconômica do requerente.

A proposta apresentada neste capítulo parte, portanto, da necessidade de construção de um modelo de acesso ao BPC/LOAS que considere a realidade amazônica. Não se trata de estabelecer tratamento privilegiado aos moradores do interior, mas de promover condições materiais capazes de assegurar que a distância geográfica não se transforme em fator de exclusão de direitos.

Para tanto, serão apresentadas propostas de atuação articulada entre o Poder Judiciário, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Defensoria Pública, o Ministério Público e os municípios, buscando estabelecer mecanismos de identificação e enfrentamento das situações nas quais o deslocamento constitui obstáculo à realização da perícia.

Entre as propostas analisadas encontram-se a utilização de estruturas itinerantes, a realização de atendimentos em municípios territorialmente estratégicos, o fortalecimento da cooperação interinstitucional, a utilização de tecnologias de atendimento remoto quando tecnicamente adequada, a criação de mecanismos de apoio ao deslocamento e a instituição de

protocolos específicos para situações de impossibilidade ou extrema dificuldade de comparecimento à perícia.

A finalidade última dessas propostas consiste em aproximar a garantia formal do direito à sua efetivação material. No contexto amazônico, garantir o acesso ao BPC/LOAS significa também garantir que o cidadão tenha condições reais de percorrer o caminho necessário para demonstrar que preenche os requisitos legais para sua concessão.

Assim, o Poder Judiciário pode exercer função relevante não apenas na correção de eventuais ilegalidades administrativas, mas na proteção concreta do direito fundamental à assistência social, especialmente quando as peculiaridades territoriais e socioeconômicas do Amazonas produzem barreiras que não podem ser desconsideradas na aplicação uniforme dos procedimentos administrativos.

Historicamente, a principal resposta estatal a essa barreira foi a política das unidades móveis fluviais, os Prevbarcos, cuja atuação, embora relevante, revelou-se insuficiente diante da irregularidade do calendário de embarcações e das oscilações climáticas e orçamentárias que a condicionam (Oliveira; Varella, 2014; Moraes; Silva, 2026). Some-se a isso a constatação de que a implementação do BPC/LOAS depende da articulação, muitas vezes falha, entre previdência social, assistência social e saúde, o que por si só já produz barreiras de acesso independentemente da distância física (Boschetti et al., 2017). Os modelos a seguir buscam responder a esse cenário por meio de soluções complementares e não excludentes entre si, combinando avanços normativos recentes em telemedicina previdenciária com arranjos de governança interinstitucional já testados na região.

4.1 Teleperícia médica e avaliação social por videoconferência como estratégia de redução do deslocamento

Considerando as particularidades territoriais do município de Manaquiri e as dificuldades enfrentadas pela população para acessar os serviços previdenciários e assistenciais, uma das alternativas capazes de reduzir os deslocamentos intermunicipais consiste na ampliação do atendimento remoto para a realização das etapas necessárias à análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A proposta mostra-se especialmente pertinente diante da existência de estrutura física de atendimento no próprio município, o que possibilita a utilização de espaços institucionais já existentes para a realização de procedimentos mediados por tecnologia.

A possibilidade de utilização da telemedicina na avaliação da deficiência encontra respaldo na alteração promovida pela Lei nº 14.724/2023, que modificou o art. 40-B da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – BPC/LOAS), passando a admitir que o exame médico-pericial que integra a avaliação da deficiência possa ser realizado por meio de tecnologia de telemedicina ou por análise documental, conforme regulamentação.

Art. 40-B. Enquanto não estiver regulamentado o instrumento de avaliação de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a concessão do benefício de prestação continuada a pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação do grau da deficiência e do impedimento de que trata o § 2º do art. 20 desta Lei, composta de avaliação médica e avaliação social realizadas, respectivamente, pela perícia médica federal e pelo serviço social do INSS, com a utilização de instrumentos desenvolvidos especificamente para esse fim, e será obrigatório o registro, nos sistemas informacionais utilizados para a concessão do benefício, do código da Classificação Internacional de Doenças (CID), garantida a preservação do sigilo. (Redação dada pela Lei nº 15.077, de 2024)

§ 1º O INSS poderá celebrar parcerias para a realização da avaliação social, sob a supervisão do serviço social da autarquia. (Incluído pela Lei nº 14.724, de 2023)

§ 2º A avaliação médica prevista no **caput** deste artigo poderá ser realizada com o uso de tecnologia de telemedicina ou por análise documental conforme situações e requisitos definidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.724, de 2023)

A previsão legislativa constitui importante instrumento para a ampliação do acesso ao BPC/LOAS, especialmente em localidades nas quais a distância geográfica, as condições de transporte e os custos de deslocamento representam obstáculos concretos ao exercício do direito, em especial o Manaquiri.

A previsão legal, contudo, não deve ser interpretada como determinação automática para que todo município disponha imediatamente de um sistema próprio de teleperícia. A norma estabelece a possibilidade de utilização da tecnologia, cuja implementação depende da regulamentação e da organização administrativa dos órgãos responsáveis. Dessa forma, a existência de fundamento legal para a telemedicina constitui uma base jurídica para a adoção da medida, mas sua concretização exige planejamento institucional, definição dos fluxos de atendimento, disponibilização de equipamentos, conectividade adequada e observância dos critérios técnicos estabelecidos pela Administração Pública.

Essa distinção é relevante para a presente pesquisa porque permite compreender a proposta não como uma exigência de criação imediata de uma nova estrutura administrativa, mas como uma possibilidade concreta de adequação dos serviços já existentes às necessidades territoriais da população de Manaquiri.

A regulamentação recente reforça a viabilidade dessa alternativa. A Portaria Conjunta DPMF/INSS nº 18, de 31 de março de 2026, regulamenta o uso da funcionalidade de atendimento remoto do Sistema de Atendimento Remoto (SAT Central) para a prestação de atendimento de exames médico-periciais mediante tecnologia de telemedicina, no âmbito da Perícia Médica Federal. A norma estabelece procedimentos relacionados à utilização do atendimento remoto e disciplina as atribuições dos gestores, peritos e unidades administrativas envolvidas na operacionalização da modalidade.

Nesse sentido, a teleperícia já se encontra inserida no âmbito da organização da Perícia Médica Federal, deixando de constituir apenas uma possibilidade tecnológica abstrata. Todavia, a existência da Portaria não significa, por si só, que sua utilização seja automaticamente obrigatória ou que o município de Manaquiri esteja juridicamente obrigado a instalar determinado ponto de atendimento. A regulamentação remove parte da barreira normativa e demonstra a viabilidade institucional da modalidade, mas a implementação local depende de decisão administrativa, adequação da estrutura e cumprimento dos procedimentos definidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pelos órgãos competentes.

Essa ressalva, entretanto, não reduz a pertinência da proposta. Ao contrário, evidencia que existe um espaço concreto de atuação administrativa para que o serviço seja descentralizado e adaptado às características do município. No caso de Manaquiri, a existência de estrutura física de atendimento, servidores e condições mínimas de conectividade representa uma oportunidade para que o município seja considerado como local apto à implantação de um ponto de atendimento remoto, mediante os procedimentos e autorizações institucionais necessários.

A proposta consiste, portanto, na utilização da estrutura administrativa já existente em Manaquiri para a realização de teleperícias médicas destinadas, prioritariamente, aos requerentes do BPC/LOAS. O requerente compareceria ao espaço de atendimento previamente agendado, enquanto o profissional responsável pela perícia permaneceria

fisicamente em Manaus ou em outro polo regional habilitado. A avaliação seria realizada por videoconferência, mediante o sistema institucional disponibilizado para essa finalidade.

Essa configuração permitiria uma inversão da lógica atualmente enfrentada pela população: em vez de deslocar o cidadão até o local onde está o perito, utiliza-se a tecnologia para permitir que o perito alcance o cidadão sem a necessidade de deslocamento intermunicipal deste último. A medida é particularmente relevante em um território no qual as distâncias são agravadas pelas condições dos rios, pela sazonalidade das cheias e vazantes e pela limitada oferta de transporte.

A estrutura necessária para a implementação da proposta poderia compreender computador, câmera, microfone, equipamentos de áudio, espaço reservado e conexão estável à internet, além de servidores capacitados para prestar suporte durante o atendimento. A existência de funcionários no município com capacidade para auxiliar na utilização dos equipamentos constitui fator favorável à operacionalização do serviço, uma vez que o requerente não precisaria dominar individualmente as ferramentas tecnológicas para participar da avaliação.

Outro aspecto observado na realidade local diz respeito à conectividade. Embora o município apresente limitações estruturais próprias das localidades do interior amazônico, existem pontos de acesso à internet com funcionamento satisfatório em diferentes áreas. Na sede municipal, a disponibilidade de conexão e a possibilidade de suporte técnico indicam que a infraestrutura tecnológica, embora necessite de avaliação e eventual aprimoramento, não se apresenta necessariamente como obstáculo absoluto à implementação da teleperícia.

Nesse sentido, a principal questão não parece residir exclusivamente na inexistência de tecnologia, mas na necessidade de organização administrativa para transformar uma possibilidade normativa e tecnológica em serviço efetivamente disponível à população. A implementação dependeria, portanto, de articulação entre o INSS, a Perícia Médica Federal e a estrutura administrativa local, com definição dos equipamentos, do fluxo de agendamento, dos responsáveis pelo suporte e dos critérios para encaminhamento dos requerentes.

A proposta também poderia ser desenvolvida inicialmente em caráter experimental ou piloto. Em uma primeira etapa, poderia ser estabelecido um número determinado de atendimentos destinados aos requerentes do BPC/LOAS, permitindo avaliar a qualidade da conexão, o tempo de atendimento, as dificuldades técnicas, a satisfação dos usuários e a

quantidade de deslocamentos intermunicipais efetivamente evitados. A partir dos resultados, o modelo poderia ser ampliado ou ajustado conforme as necessidades identificadas.

Os benefícios potenciais dessa medida são significativos. A realização da perícia no próprio município poderia reduzir despesas com transporte, alimentação, combustível e hospedagem, além de diminuir o tempo necessário para a realização do procedimento. Para pessoas com deficiência, a redução do deslocamento também poderia representar menor desgaste físico e menor dependência de acompanhantes. Considerando que muitos requerentes se encontram em situação de vulnerabilidade econômica, a eliminação ou redução dessas despesas pode significar uma diferença concreta entre conseguir ou não cumprir uma etapa indispensável do requerimento.

A questão assume ainda maior importância quando se considera que o deslocamento não ocorre em condições territoriais uniformes ao longo do ano. Durante os períodos de cheia e vazante, as rotas disponíveis, o tempo de viagem e os custos podem sofrer alterações. Dessa forma, a dependência de deslocamentos para outros municípios ou para a capital pode transformar uma etapa administrativa aparentemente simples em um processo complexo e dispendioso.

No entanto, a teleperícia não deve ser apresentada como solução universal para todos os casos. Determinadas situações poderão exigir avaliação presencial, seja em razão de características clínicas específicas, seja porque o procedimento remoto não ofereça condições suficientes para a adequada avaliação do requerente. A proposta deve, portanto, ser compreendida como instrumento complementar de acesso, destinado a reduzir deslocamentos quando a modalidade remota for tecnicamente adequada e autorizada pelos protocolos aplicáveis.

Também é necessário estabelecer distinção entre a avaliação médico-pericial e a avaliação social que compõem o processo de reconhecimento da deficiência para fins de BPC/LOAS. A autorização legal para a realização do exame médico-pericial por telemedicina e a regulamentação da teleperícia no âmbito da Perícia Médica Federal não significam, automaticamente, que todas as etapas da avaliação biopsicossocial possam ser realizadas por videoconferência sob a mesma fundamentação normativa. A avaliação social possui finalidade própria e deve observar as normas específicas que disciplinam a atuação do profissional responsável.

Assim, quanto à avaliação social, a utilização de recursos de videoconferência pode ser considerada como possibilidade a ser analisada e regulamentada conforme as normas administrativas aplicáveis, desde que sejam preservadas as condições necessárias para que o profissional compreenda adequadamente a realidade socioeconômica, familiar e territorial do requerente. A tecnologia, nesse contexto, deve servir como instrumento de aproximação e acesso, e não comprometer a qualidade ou a integralidade da avaliação.

Essa distinção é fundamental para evitar que a proposta ultrapasse os limites estabelecidos pela regulamentação vigente. O objetivo não é afirmar que a videoconferência possa substituir indistintamente todas as etapas presenciais, mas demonstrar que há fundamento normativo e experiência institucional suficiente para que se avalie a ampliação do atendimento remoto, especialmente no que diz respeito à perícia médica, enquanto as demais etapas devem seguir suas próprias regulamentações.

No caso de Manaquiri, essa proposta assume caráter estratégico justamente porque o município já possui uma estrutura que pode ser aproveitada. A existência de espaço físico de atendimento, servidores para suporte e condições de conectividade permite pensar em uma solução que não dependa necessariamente da construção de uma nova unidade. A intervenção poderia concentrar-se na adaptação tecnológica e administrativa da estrutura existente, reduzindo custos de implantação e facilitando sua execução.

Outro aspecto relevante é que a proposta não pretende afirmar que o problema do acesso ao BPC/LOAS seja exclusivamente tecnológico. A tecnologia, isoladamente, não resolve as desigualdades territoriais. É necessário que exista agendamento adequado, disponibilidade de profissionais, funcionamento regular do sistema, suporte aos usuários e comunicação eficiente entre os diferentes órgãos envolvidos. Caso contrário, a criação de um ponto remoto poderia apenas transferir a dificuldade do deslocamento para uma dificuldade administrativa ou tecnológica.

Por essa razão, a efetividade da medida dependeria de uma política de atendimento remoto regular e planejada, e não de ações ocasionais. A existência de iniciativas itinerantes, como o Prevbarco, demonstra a importância da aproximação dos serviços públicos às populações do interior, mas, conforme observado durante a pesquisa, sua atuação é pontual e não alcança toda a demanda existente. A teleperícia poderia atuar de maneira complementar,

oferecendo uma alternativa mais contínua para determinadas etapas do processo de concessão do BPC/LOAS.

Nesse sentido, a proposta não pretende substituir iniciativas itinerantes, mas integrar diferentes estratégias de descentralização do atendimento. O atendimento fluvial pode alcançar comunidades que não dispõem de estrutura permanente; os pontos de atendimento remoto podem permitir a realização de procedimentos específicos no próprio município; e o atendimento presencial continuaria disponível para os casos em que a avaliação assim exigir. A combinação dessas estratégias apresenta maior potencial de adequação às características territoriais do Amazonas.

Dessa maneira, a principal contribuição da proposta consiste em deslocar o debate da simples existência do serviço para a sua acessibilidade territorial. Não basta que a perícia exista em Manaus se uma parcela da população encontra dificuldades concretas para chegar à capital. Tampouco basta que a legislação permita a telemedicina se essa possibilidade não for incorporada à organização dos serviços nas localidades que mais necessitam dela.

A implementação de um ponto de atendimento remoto em Manaquiri, portanto, poderia constituir uma medida de efetivação do direito à assistência social, desde que precedida das avaliações técnicas e administrativas necessárias e formalmente incorporada aos fluxos institucionais do INSS e da Perícia Médica Federal. A proposta encontra respaldo na possibilidade legal de utilização da telemedicina e na regulamentação existente para a teleperícia, mas sua concretização depende de decisão administrativa e de condições operacionais adequadas.

Assim, a teleperícia médica, quando tecnicamente indicada e administrativamente autorizada, apresenta-se como uma alternativa viável para reduzir a necessidade de deslocamento dos requerentes do BPC/LOAS de Manaquiri. Sua implementação, utilizando a estrutura física já existente no município, poderia transformar a tecnologia em instrumento de efetivação de direitos, aproximando a prestação estatal da população e reduzindo os custos financeiros, físicos e territoriais atualmente suportados pelos cidadãos.

A proposta, portanto, não parte da premissa de que a Portaria Conjunta DPMF/INSS nº 18/2026, isoladamente, obrigaria a implantação da teleperícia em Manaquiri. Parte-se, ao contrário, da constatação de que já existe fundamento jurídico e regulamentar para a utilização da telemedicina no âmbito da Perícia Médica Federal, de modo que a questão passa

a ser a análise da viabilidade e da conveniência administrativa de sua implementação no município. Nesse cenário, a realidade territorial identificada pela pesquisa oferece elementos concretos para justificar a adoção de um projeto-piloto, especialmente para os requerentes do BPC/LOAS, como estratégia de redução das desigualdades de acesso e de aproximação efetiva entre o serviço público e a população do interior.

4.2 Avaliação por análise documental: possibilidade de utilização da experiência do Atestmed no BPC/LOAS

Outra proposta relevante para a redução das barreiras territoriais de acesso ao Benefício de Prestação Continuada consiste na ampliação da utilização da avaliação por análise documental, especialmente nos casos em que a documentação médica apresentada pelo requerente contenha informações suficientes para subsidiar a formação da convicção do profissional responsável pela avaliação. A medida apresenta potencial significativo no contexto de municípios do interior do Amazonas, uma vez que, quando tecnicamente possível, elimina a necessidade de deslocamento do requerente até outro município para a realização de exame presencial.

A análise documental não deve ser compreendida como substituição indiscriminada da avaliação médico-pericial. Trata-se de uma modalidade que pode ser utilizada quando os documentos apresentados apresentam informações suficientes, atuais e tecnicamente adequadas para permitir a avaliação da condição alegada, observados os critérios estabelecidos pela regulamentação aplicável. Nos casos em que a documentação não seja suficiente para a formação da convicção profissional, deverá permanecer a possibilidade de realização de avaliação presencial ou por telemedicina, conforme a situação concreta e as normas vigentes.

A pertinência dessa proposta decorre também da existência de experiências administrativas anteriores com utilização de documentos médicos para análise de incapacidade ou deficiência. O Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS)⁴ ampliou mecanismos destinados à análise de requerimentos e à utilização de

⁴ Institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS); dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal; altera as Leis n°s 3.268, de 30 de setembro de 1957, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.134, de 15 de julho de 2005, 11.361, de 19 de outubro de 2006, 10.486, de 4 de julho de 2002, 13.328, de 29 de julho de 2016, 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, 12.086, de 6 de novembro de 2009, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 14.204, de 16 de setembro de 2021; e revoga

procedimentos que reduzissem a necessidade de realização presencial de determinadas avaliações, alcançando também hipóteses relacionadas ao BPC/LOAS da pessoa com deficiência. A experiência demonstra que a Administração Pública já possui mecanismos capazes de utilizar informações documentais como elemento relevante para a análise dos requisitos relacionados à deficiência.

Nesse contexto, o modelo conhecido como Atestmed, desenvolvido no âmbito previdenciário para permitir a análise de determinadas situações por meio de documentação médica, oferece uma referência operacional importante. Entretanto, é necessário estabelecer uma distinção: não se trata de simplesmente transpor o Atestmed, originalmente estruturado para determinadas hipóteses de benefícios previdenciários, para o BPC/LOAS sem regulamentação específica. A proposta consiste em utilizar a experiência acumulada com a análise documental como referência para o desenvolvimento ou ampliação de um fluxo próprio aplicável ao BPC/LOAS, observando suas características jurídicas e assistenciais.

Essa distinção é especialmente importante porque o BPC/LOAS possui natureza assistencial e critérios próprios. No caso da pessoa com deficiência, a análise não se limita à existência de uma doença ou diagnóstico médico, mas envolve a avaliação da deficiência em sua relação com os impedimentos de longo prazo e as barreiras que podem obstruir a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Portanto, a documentação médica deve ser compreendida como elemento capaz de subsidiar a avaliação, e não necessariamente como único elemento determinante da concessão do benefício.

A proposta poderia ser aplicada, prioritariamente, às situações de menor complexidade clínica e documental, nas quais os documentos apresentados sejam suficientemente claros quanto à existência, natureza, duração e repercussões do impedimento alegado. Poderiam ser considerados, conforme os critérios definidos pela Administração, documentos como laudos médicos, relatórios assistenciais, exames complementares e outros registros clínicos pertinentes, desde que contenham informações suficientes para a análise e atendam aos requisitos formais e temporais estabelecidos.

Nessas situações, a análise documental poderia ocorrer sem que o requerente precisasse deslocar-se de Manaquiri para Manaus ou para outro município. O procedimento

seria realizado a partir dos documentos anexados ao requerimento ou apresentados por meio dos canais oficiais, cabendo ao profissional responsável verificar se as informações disponíveis são suficientes para a formação de sua convicção. Caso sejam consideradas suficientes, a avaliação poderia prosseguir sem a necessidade de comparecimento presencial.

Essa modalidade apresenta uma vantagem particularmente relevante em relação à teleperícia: não depende da simultaneidade entre requerente e profissional. Na teleperícia, embora o deslocamento seja reduzido, o cidadão ainda precisa comparecer a um ponto de atendimento em determinado dia e horário para realizar a videoconferência. Na análise documental, quando admitida para o caso concreto, essa exigência desaparece. O cidadão pode ter seu requerimento analisado sem precisar viajar e sem depender da coincidência entre sua disponibilidade e a agenda do profissional responsável.

Essa característica torna a análise documental especialmente relevante para pessoas que enfrentam dificuldades de mobilidade, dependem de acompanhantes ou possuem recursos financeiros limitados. O deslocamento até outro município envolve não apenas o custo do transporte, mas também a possibilidade de despesas com alimentação, hospedagem, combustível e perda de dias de trabalho do acompanhante. Ao eliminar a necessidade de comparecimento, a análise documental reduz simultaneamente diferentes dimensões da barreira de acesso.

A modalidade apresenta potencial ainda maior nas reavaliações periódicas de benefícios já concedidos, desde que a regulamentação aplicável permita essa utilização e que a documentação disponível seja suficiente para a análise. Nesses casos, a Administração já dispõe de informações constantes do processo administrativo anterior e de registros relacionados ao benefício, o que pode permitir uma análise mais célere quando não houver alteração relevante na situação que fundamentou a concessão.

Entretanto, a utilização da análise documental nas reavaliações também deve ser realizada com cautela. O fato de o beneficiário já possuir um histórico administrativo não significa que sua condição permaneça necessariamente inalterada. Por isso, a análise documental deve ser utilizada quando os elementos disponíveis forem suficientes para demonstrar a permanência ou a situação relevante para a avaliação, mantendo-se a possibilidade de convocação para avaliação presencial ou remota quando existirem dúvidas, inconsistências ou informações insuficientes.

No contexto de Manaquiri, a adoção de um fluxo dessa natureza poderia ser articulada com a estrutura administrativa existente no município. Servidores poderiam auxiliar os requerentes na organização e encaminhamento da documentação pelos canais oficiais, reduzindo dificuldades relacionadas ao acesso digital. A análise propriamente dita permaneceria sob responsabilidade do profissional competente, de forma remota, sem que o requerente precisasse realizar o deslocamento intermunicipal.

A medida também poderia contribuir para a redução da demanda concentrada nas unidades responsáveis pelas avaliações presenciais. Ao direcionar os casos de menor complexidade e documentalmente suficientes para uma modalidade não presencial, os profissionais poderiam concentrar os atendimentos presenciais e por telemedicina nos casos que efetivamente necessitam de avaliação direta. Dessa maneira, a análise documental poderia atuar não apenas como mecanismo de facilitação do acesso do cidadão, mas também como instrumento de gestão da capacidade administrativa.

Nesse sentido, a proposta poderia ser organizada mediante um fluxo composto por diferentes possibilidades de avaliação:

- Análise documental, para os casos em que os documentos apresentados sejam suficientes para a formação da convicção profissional;
- Teleperícia, para situações em que seja necessária interação direta com o requerente, mas a avaliação remota seja tecnicamente adequada;
- Avaliação presencial, para os casos em que a documentação ou a telemedicina não sejam suficientes para uma conclusão segura.

Essa organização permitiria substituir uma lógica de atendimento baseada na necessidade de deslocamento quase automático por uma lógica de avaliação conforme a complexidade do caso. O deslocamento presencial deixaria de ser a regra para todos os requerentes e passaria a ser reservado às situações em que efetivamente se mostre necessário.

A proposta apresenta especial pertinência quando se considera que, para a população de Manaquiri, uma perícia não representa apenas o tempo de atendimento diante do profissional. O procedimento pode envolver horas ou dias de deslocamento, despesas financeiras e, em determinados períodos do ano, dificuldades relacionadas às condições de transporte. Assim, quando a Administração possui condições técnicas para realizar uma análise sem a presença física do requerente, exigir o deslocamento pode representar um ônus

desnecessário e desproporcional para uma população que já se encontra em situação de vulnerabilidade.

Contudo, é necessário destacar que a análise documental não deve ser utilizada como mecanismo destinado exclusivamente à redução de custos administrativos. Sua finalidade principal deve ser a ampliação do acesso e a redução de barreiras para o cidadão, preservando-se a qualidade da avaliação e o direito à análise adequada do requerimento. A eficiência administrativa somente se mostra legítima quando acompanhada da garantia de que o procedimento utilizado é suficiente para a adequada apreciação da situação do requerente.

Por essa razão, propõe-se que eventual ampliação da análise documental para o BPC/LOAS seja acompanhada de critérios objetivos para definir quais situações podem ser submetidas ao procedimento, quais documentos devem ser apresentados, qual a validade temporal desses documentos, quais informações clínicas são indispensáveis e em quais hipóteses o profissional deverá solicitar avaliação complementar.

A experiência do Atestmed, nesse sentido, pode servir como referência administrativa e tecnológica, mas não deve ser simplesmente reproduzida sem considerar as especificidades do BPC/LOAS. O desenvolvimento de um fluxo documental próprio para o benefício assistencial permitiria aproveitar a experiência adquirida pela Administração com a análise remota de documentos, ao mesmo tempo em que preservaria as particularidades da avaliação da deficiência e da proteção assistencial.

No caso das pessoas com deficiência residentes em Manaquiri, essa possibilidade poderia representar uma das estratégias de maior impacto na redução do deslocamento. Diferentemente da teleperícia, que ainda exige o comparecimento do requerente a um ponto de atendimento, a análise documental pode, quando juridicamente e tecnicamente admitida, permitir que todo o procedimento de avaliação médica ocorra sem que o cidadão precise sair de sua localidade.

Assim, a análise documental deve ser considerada como parte de uma estratégia escalonada de descentralização do acesso ao BPC/LOAS. A primeira alternativa, quando possível e suficiente, seria a análise documental; na impossibilidade de conclusão por essa via, poderia ser utilizada a teleperícia; e, somente quando necessária, seria realizada a avaliação presencial. Essa organização permitiria adequar o procedimento às características de

cada caso e, simultaneamente, reduzir a quantidade de pessoas obrigadas a enfrentar longos deslocamentos.

A proposta também se relaciona diretamente com o princípio da eficiência administrativa previsto no art. 37 da Constituição Federal, mas deve ser interpretada conjuntamente com os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da proteção social. A utilização de procedimentos remotos não deve significar redução da proteção, mas redução de obstáculos desnecessários ao acesso à proteção.

Dessa forma, a adoção de uma modalidade de análise documental para o BPC/LOAS, inspirada na experiência administrativa do Atestmed e adaptada às especificidades da política assistencial, poderia constituir importante instrumento de enfrentamento das desigualdades territoriais existentes no Amazonas. Em Manaquiri, onde o deslocamento para a realização de procedimentos administrativos pode representar significativo custo financeiro, físico e temporal, a possibilidade de análise documental representa uma alternativa capaz de aproximar o direito formalmente assegurado de sua efetiva concretização.

A proposta, portanto, não consiste simplesmente em substituir a perícia presencial por documentos, mas em reorganizar a porta de entrada da avaliação, permitindo que cada requerente seja encaminhado à modalidade adequada à complexidade de sua situação. Com isso, a Administração poderá reservar os deslocamentos e atendimentos presenciais para os casos que realmente necessitem deles, enquanto os casos documentalmente suficientes poderão ser solucionados sem impor ao cidadão vulnerável o ônus de percorrer longas distâncias para ter reconhecido um direito de natureza assistencial.

4.3 Via judicial: Ação Civil Pública com pedido de tutela estrutural

Quando as medidas administrativas se mostrarem insuficientes ou forem reiteradamente descumpridas pelo INSS, a judicialização pode constituir uma via complementar para assegurar o acesso efetivo ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Nesse contexto, destaca-se a possibilidade de utilização da tutela estrutural, especialmente quando as dificuldades enfrentadas pela população não decorrem de situações individuais isoladas, mas de falhas sistemáticas na prestação do serviço público.

No próprio Amazonas, encontra-se em curso o Cumprimento Provisório de Sentença nº 1054440-87.2025.4.01.3200, perante a 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do

Amazonas, que determinou medidas voltadas à ampliação do acesso a benefícios previdenciários e assistenciais diretamente nas aldeias e comunidades tradicionais, buscando reduzir o deslocamento de indígenas e ribeirinhos até os centros urbanos, com previsão de responsabilização em caso de descumprimento (Moraes; Silva, 2026). A experiência constitui importante referência para demonstrar que as particularidades territoriais amazônicas podem justificar medidas judiciais destinadas à aproximação dos serviços públicos da população.

No caso de Manaquiri, a Ação Civil Pública (ACP) poderia ser utilizada caso as alternativas administrativas apresentadas nesta pesquisa, como a análise documental, a teleperícia e o fortalecimento dos atendimentos itinerantes, não sejam implementadas de forma suficiente. A ação poderia ser proposta pelos legitimados previstos na legislação, especialmente pelo Ministério Público Federal ou pela Defensoria Pública da União, buscando a tutela coletiva dos requerentes em situação de vulnerabilidade.

A pretensão judicial poderia contemplar, conforme a situação demonstrada no caso concreto:

1. a elaboração de cronograma público de atendimento, incluindo, quando disponíveis, teleperícias, mutirões e atendimentos itinerantes;
2. a criação de mecanismo permanente de monitoramento interinstitucional, semelhante a uma Sala de Situação, para acompanhar filas, demanda reprimida, agendamentos e atendimentos realizados;
3. o estabelecimento de metas progressivas de cobertura, considerando as particularidades territoriais dos municípios do interior e a demanda existente; e
4. a apresentação periódica de relatórios de cumprimento, permitindo verificar se as medidas adotadas estão efetivamente reduzindo os deslocamentos e ampliando o acesso ao BPC/LOAS.

A tutela estrutural, nesse sentido, não deve ser compreendida como substituição do Poder Executivo pelo Judiciário, mas como instrumento destinado a exigir a superação de uma situação estrutural de insuficiência administrativa. O objetivo seria estabelecer resultados mínimos e mecanismos de acompanhamento, preservando-se à Administração a possibilidade de definir os meios técnicos mais adequados para alcançá-los.

A judicialização, portanto, deve ser compreendida como medida complementar e não substitutiva das soluções administrativas. A prioridade deve permanecer na implementação de

mecanismos que permitam ao cidadão acessar o BPC/LOAS sem deslocamentos desnecessários.

Entretanto, diante da omissão ou insuficiência persistente do poder público, a Ação Civil Pública com pedido de tutela estrutural pode funcionar como instrumento de indução, fiscalização e garantia da efetividade do direito.

No contexto de Manaquiri, essa possibilidade ganha relevância porque a pesquisa demonstra que as barreiras territoriais não são meramente individuais. Elas decorrem de condições estruturais relacionadas à distância, ao transporte, aos custos das viagens e à concentração dos serviços. Dessa forma, uma solução coletiva pode ser mais adequada do que a excessiva judicialização individual de cada requerente.

Assim, a tutela estrutural representa uma última camada de proteção para assegurar que o direito formalmente reconhecido ao BPC/LOAS seja também territorialmente acessível, contribuindo para aproximar a prestação estatal da realidade da população do interior do Amazonas.

5. CONCLUSÃO

Diante das reflexões apresentadas ao longo desta pesquisa, evidencia-se que a Constituição Federal de 1988, especialmente por meio dos arts. 203 e 204, consolidou a assistência social como política pública destinada à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade e à garantia de direitos fundamentais. Nesse contexto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui importante instrumento de efetivação do direito à assistência social, destinado às pessoas que atendam aos requisitos estabelecidos constitucional e legalmente.

Entretanto, a existência de um direito formalmente assegurado não significa, necessariamente, que ele seja efetivamente acessível a todos aqueles que dele necessitam. A pesquisa demonstrou que, para além dos requisitos legais, existem barreiras territoriais, econômicas e administrativas que podem dificultar ou até mesmo impedir o acesso ao benefício. Nesse sentido, a efetividade da assistência social exige que a atuação estatal considere as condições concretas em que vivem os cidadãos, especialmente aqueles residentes em localidades marcadas pelo isolamento geográfico.

No contexto do Amazonas, e particularmente no município de Manaquiri, as características territoriais exercem influência direta sobre o acesso aos serviços públicos. A predominância da circulação fluvial, a distância entre os municípios, a sazonalidade dos rios, as limitações da infraestrutura de transporte e os custos relacionados aos deslocamentos constituem fatores que ultrapassam a dimensão geográfica e assumem caráter econômico e social. Para uma população em situação de vulnerabilidade, o deslocamento necessário para a realização de procedimentos relacionados ao BPC/LOAS pode representar um obstáculo significativo à concretização do próprio direito.

A pesquisa observacional realizada no município de Manaquiri, com acompanhamento da realidade local e dos deslocamentos relacionados ao acesso aos serviços, permitiu confrontar as informações inicialmente levantadas com a realidade concreta. O trabalho de campo possibilitou verificar, na prática, dificuldades que poderiam inicialmente ser compreendidas apenas como hipóteses, demonstrando que as barreiras territoriais e logísticas efetivamente interferem no acesso da população aos serviços necessários à análise e concessão do BPC/LOAS.

Nesse sentido, o capítulo 3 assume papel fundamental na pesquisa, pois permite aproximar a discussão normativa e teórica da realidade vivenciada no município. A

observação realizada possibilitou identificar que o deslocamento não constitui elemento secundário do processo, mas parte significativa do percurso enfrentado pelo requerente. Custos de transporte, necessidade de acompanhante, alimentação, eventual hospedagem, tempo de viagem e condições variáveis de circulação podem ampliar consideravelmente o ônus suportado por pessoas que já se encontram em situação de vulnerabilidade.

Também foram identificadas limitações relacionadas à disponibilidade e à organização das informações sobre a prestação dos serviços. As inconsistências ou lacunas encontradas nas bases de dados disponibilizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dificultam a identificação precisa da oferta de determinados serviços e da capacidade de atendimento existente nos municípios. Essa limitação evidencia a importância da transparência e da produção de dados territorializados para o planejamento das políticas públicas e para a avaliação de sua efetividade.

Dessa forma, verifica-se que os principais afetados pelas limitações existentes são justamente aqueles que dependem do BPC/LOAS para assegurar condições mínimas de subsistência. A vulnerabilidade econômica, que constitui elemento central da proteção assistencial, pode também dificultar o acesso aos próprios mecanismos necessários para o reconhecimento do direito. Cria-se, assim, uma situação paradoxal em que o cidadão precisa superar barreiras financeiras e territoriais para acessar uma política pública destinada justamente à proteção de pessoas que não dispõem de recursos suficientes para prover sua própria manutenção.

A pesquisa, contudo, não permite concluir que inexistem mecanismos capazes de enfrentar essas dificuldades. Ao contrário, foram identificadas possibilidades administrativas e judiciais concretas que podem contribuir para reduzir as barreiras territoriais observadas em Manaquiri. Entre elas, destacam-se a utilização da análise documental nos casos em que houver previsão e suficiência dos documentos apresentados, a ampliação da teleperícia quando tecnicamente adequada, o fortalecimento de ações itinerantes e a utilização mais eficiente das estruturas físicas já existentes no município.

A teleperícia, especialmente diante da regulamentação atualmente existente no âmbito da Perícia Médica Federal, apresenta-se como uma possibilidade relevante para reduzir a necessidade de deslocamento até outros municípios. No caso de Manaquiri, a existência de estrutura física, servidores e condições de conectividade constitui elemento que pode favorecer a implementação de um ponto de atendimento remoto, desde que observados os procedimentos administrativos e as autorizações institucionais necessárias.

Da mesma forma, a análise documental pode contribuir para evitar deslocamentos em situações nas quais a documentação apresentada seja suficiente para a formação da convicção profissional, observadas as normas aplicáveis. A experiência administrativa acumulada com mecanismos como o Atestmed demonstra que a utilização de documentos pode constituir importante ferramenta de redução da necessidade de atendimento presencial, embora eventual aplicação ao BPC/LOAS deva respeitar suas especificidades e regulamentação própria.

As ações itinerantes também permanecem relevantes, especialmente em um território no qual a dispersão populacional torna inviável depender exclusivamente de estruturas fixas. Entretanto, a pesquisa permitiu observar que iniciativas pontuais, como o Prevbarco, embora importantes, não são suficientes para atender integralmente à demanda existente. Por essa razão, devem ser compreendidas como parte de uma estratégia mais ampla de descentralização e não como única resposta às dificuldades de acesso.

No âmbito judicial, a pesquisa identificou a possibilidade de utilização da tutela coletiva e estrutural quando as medidas administrativas forem insuficientes ou reiteradamente descumpridas. A Ação Civil Pública pode constituir instrumento complementar para exigir planejamento, monitoramento e implementação de medidas capazes de reduzir as barreiras territoriais, especialmente quando demonstrada a existência de uma situação estrutural que atinge um conjunto de pessoas vulneráveis.

Portanto, a solução do problema identificado não depende necessariamente da criação de um novo benefício ou da alteração de toda a estrutura normativa existente. O desafio central está na adequação da forma de prestação dos serviços às particularidades territoriais da população amazônica. O direito ao BPC/LOAS já possui fundamento constitucional e legal; o que se mostra necessário é garantir que as condições territoriais não impeçam o cidadão de alcançar os mecanismos administrativos necessários ao reconhecimento desse direito.

Conclui-se, assim, que a efetividade do BPC/LOAS no município de Manaquiri depende da superação da distância existente entre o direito formalmente assegurado e o direito efetivamente acessível. As barreiras identificadas pela pesquisa demonstram que a igualdade de acesso não pode ser alcançada por meio da simples oferta uniforme dos serviços, sendo necessário considerar as desigualdades territoriais, econômicas e logísticas que caracterizam a realidade amazônica.

Nesse cenário, as medidas administrativas, especialmente a análise documental, a teleperícia e o fortalecimento dos atendimentos itinerantes, podem constituir caminhos viáveis

para reduzir os deslocamentos e aproximar a prestação estatal da população. Quando essas medidas se mostrarem insuficientes ou não forem implementadas de maneira adequada, os instrumentos judiciais de tutela coletiva poderão atuar como mecanismos complementares de garantia da efetividade do direito.

A principal conclusão desta pesquisa, portanto, é que o acesso ao BPC/LOAS em Manaquiri não deve ser analisado apenas sob a perspectiva da existência do benefício ou do cumprimento de seus requisitos legais, mas também a partir das condições concretas que permitam ao cidadão alcançar o Estado. A efetivação da assistência social no Amazonas exige que o território seja incorporado ao planejamento das políticas públicas, de modo que a distância, os rios, os custos de transporte e as limitações logísticas não se transformem em obstáculos à concretização de um direito constitucionalmente assegurado.

Mais do que aproximar o cidadão de um serviço, trata-se de aproximar o serviço público do cidadão. É nessa mudança de perspectiva que se encontra uma possibilidade concreta de transformar o acesso formal ao BPC/LOAS em acesso efetivo à assistência social e à justiça, especialmente para a população vulnerável residente no interior do Amazonas.

6. REFERÊNCIAS

ACESSO a serviços de saúde por ribeirinhos de um município no interior do estado do Amazonas, Brasil. **Revista Pan-Amazônica de Saúde**, 2020. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-62232020000100012. Acesso em: 2 ago. 2026.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

ALVES, L. A. O. S.; TERTO, L. M.; DIAS, C. A. G. C. O Benefício de Prestação Continuada - BPC/LOAS e a assistência social: uma análise das alterações regulatórias no requerimento do benefício. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, [S. l.], v. 22, n. 12, p. e8049, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/8049>. Acesso em: 2 mar. 2026.

AMADO, Frederico. **Direito previdenciário: na medida certa para concursos**. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

AMAZONAS. Defensoria Pública do Estado do Amazonas. **Defensoria inicia mutirão previdenciário em Codajás e amplia acesso da população a benefícios sociais**. Codajás: DPE-AM, 11 maio 2026. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2026/05/11/defensoria-inicia-mutirao-previdenciario-em-codajas-e-amplia-acesso-da-populacao-a-beneficios-sociais/>. Acesso em: 2 ago. 2026.

AMAZONAS ATUAL. Cinco cidades do AM terão novos peritos para agilizar benefícios do INSS. 15 mar. 2026. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/cinco-cidades-do-am-terao-novos-peritos-para-agilizar-beneficios-do-inss/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

ARAUJO, Luiz Alberto David; FILHO, Waldir Macieira da Costa. O Estatuto da Pessoa com Deficiência - EPCD (Lei 13.146, de 06.07.2015): algumas novidades. **Revista dos Tribunais**, v. 962, p. 65-80, dez. 2015.

AZEVEDO, Daniele Silva de; MELO, Mônica. Reflexões sobre a atuação do assistente social na concessão do Benefício de Prestação Continuada. **Ideias & Inovação**, Aracaju, v. 5, n. 3, p. 35-44, jun. 2020.

BARREIRAS geográficas e acesso à saúde: desafios e propostas a partir de comunidades quilombolas da Amazônia brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**. Disponível em: <https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/barreiras-geograficas-e-acesso-a-saude-desafios-e-propostas-a-partir-de-comunidades-quilombolas-da-amazonia-brasileira/19820?id=19820>. Acesso em: 22 maio 2026.

BARROS, J. de J. et al. Entre a letra da lei e a realidade social: a flexibilização do critério econômico do benefício de prestação continuada. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 18, n. 8, p. 1-23, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/20045>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BARTOLI, Estevan. **O retorno ao território a partir da cidade: sistemas territoriais urbano-ribeirinhos em Parintins (AM)**. 2017. 297 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

BIM, Miriam Cláudia Spada; MUROFUSE, Neide Tiemi. Benefício de Prestação Continuada e perícia médica previdenciária: limitações do processo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 118, p. 339-365, abr./jun. 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres; Editora UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete et al. Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 11, p. 3527-3536, 2017. DOI: 10.1590/1413-812320172211.20042017. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2017.v22n11/3527-3536/>. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRAGA, Celdo. **Amazonas: canoa - música de popa, poesia e proa**. Manaus, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. "Justiça 4.0: uma nova onda de acesso à Justiça". Portal CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/artigo-justica-4-0-uma-nova-onda-de-acesso-a-justica/>. Acesso em: 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 101, de 2021**. Estabelece medidas para garantir acesso à justiça aos "excluídos digitais". Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4036>. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 130, de 9 de junho de 2022**. Recomenda aos tribunais a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID). Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4614>. Acesso em: 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025**. Recomenda parâmetros para a identificação e o processamento de litígios estruturais no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6200>. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 345, de 9 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Juízo 100% Digital. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>. Acesso em: 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023**. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital pelo Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5166>. Acesso em: 2026.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da assistência social. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.534, de 25 de junho de 2025**. Regulamenta dispositivos relacionados à avaliação biopsicossocial da pessoa com deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12534.htm. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência (BPC/LOAS)**. Brasília, DF: INSS, [20--]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-a-pessoa-com-deficiencia-bpc-loas>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **INSS realiza atendimento itinerante no interior do Amazonas**. Brasília, DF: INSS, [20--]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/inss-realiza-atendimento-itinerante-no-interior-do-amazonas>. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Manual de Recursos de Benefícios**. Brasília, DF: INSS, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Manual técnico de perícia médica previdenciária**. Brasília, DF: INSS, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta DPMF/INSS nº 18, de 31 de março de 2026**. Regulamenta a realização de perícia médica federal por meio de telemedicina (teleperícia) no âmbito do INSS. Brasília, DF: INSS, 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **PrevBarco: confirma o cronograma de viagens de 2024**. Brasília, DF: INSS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/prevbarco-confirma-o-cronograma-de-viagens-de-2024>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Solicitar ressarcimento de despesas com deslocamento para avaliações social e/ou médica – BPC/LOAS**. Brasília, DF: INSS, [20--]. Disponível em:

<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-ressarcimento-de-despesas-com-deslocamento-para-avaliacoes-social-e-ou-medica-bpc>. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social - BPC/LOAS). Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**. Altera a Lei nº 8.742 para estabelecer critérios de concessão do BPC/LOAS. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.724, de 22 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para autorizar o uso de telemedicina ou de análise documental no exame médico-pericial componente da avaliação biopsicossocial da deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114724.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 1.282, de 22 de março de 2021**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS nº 2.539, de 18 de julho de 2023**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mps-n-2.539-de-18-de-julho-de-2023-497550066>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília, DF: MDS, [2026]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **BPC/LOAS por município pagador**. Brasília, DF: MDS, [20--]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/bpc-por-municipio-pagador---mi-social>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria Conjunta MC/MTP/INSS nº 14, de 7 de outubro de 2021**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021.

BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34, de 9 de outubro de 2025**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 194, p. 58-60, 10 out. 2025.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **VIS DATA 3**. Brasília, DF: [s. n.], [20--]. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.962.868**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 28 out. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709 Ref-MC/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Medida cautelar deferida em 8 jul. 2020; ação extinta em 26 set. 2025, com determinação de criação de Sala de Situação para gestão de medidas de proteção à saúde de povos indígenas isolados e de recente contato. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Direito das pessoas com deficiência**. Brasília, DF: STF; CNJ, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/arquivo/livraria/Cadernos/CadernosSTF_PCD.pdf. Acesso em: 31 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 567.985/MT**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiarnoticiastf/anexo/re567985.pdf>. Acesso em: 13 set. 2026.

CADERNOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo: EDEPE, v. 3, n. 18, 2018.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (org.). **Previdência social no Brasil: debates e desafios**. Brasília, DF: Ipea, 2008.

CAPITAL humano, exclusão social e indicadores de saúde em comunidades ribeirinhas do Tramo Norte do Rio Paraguai, Corumbá, MS. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/4988>. Acesso em: 23 jul. 2026.

CARDOSO, Lucas Nonato; SEIXAS, Bernardo Silva de. A periodicidade da avaliação social e perícia médica ofertada pelo INSS aos residentes dos municípios do interior do Amazonas. In: COSTA, J. R. C. et al. (coord.). **Direitos sociais, seguridade e previdência social**. Florianópolis: CONPEDI, 2025.

CARDOSO, Maria Sandrelle Gonçalves. **Do Caniço ao Rapixé: os pescadores artesanais e a política de Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (PSDPA) na comunidade Divino Espírito Santo em Parintins-AM**. 2014. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.

CASAS MAIA, Maurilio. Custos Vulnerabilis constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano 18, n. 417, p. 55-57, jun. 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CONCOLATO, Érica Jaqueline Dornelas; CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. A efetividade do mínimo existencial no benefício assistencial de prestação continuada à luz de Robert Alexy. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 9, n. 2, p. 38-59, jul./dez. 2023.

CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO APLICADO: INOVAÇÃO E SOCIEDADE, 2., 2023, Natal, RN. **Anais [...]**. Natal, RN: Polimatia, 2023.

COSTA, Nilson do Rosário. Burocracia pública e política social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], 2017. DOI: 10.1590/1413-812320172211.19952017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.19952017>. Acesso em: 13 set. 2026.

CUNHA FILHO, Vasco Rodrigues da. Pontos de Inclusão Digital na Justiça Comum Estadual Brasileira. **Revista Aracê**, v. 8, n. 6, 2026. DOI: 10.56238/arev8n6-054. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/13436>. Acesso em: 2026.

DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; FILHO, Naercio Menezes. Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, n. 3, jul./set. 2018.

DESAFIOS sociais e ambientais enfrentados pela comunidade ribeirinha. **Caderno Brasileiro de Atualizações e Pesquisa em Psicologia**. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/cadernocbapp/article/view/2512>. Acesso em: 2 ago. 2026.

DIÁRIO DA CAPITAL. Amazonas terá 44 unidades de saúde conectadas em edital que leva internet a 2,7 mil UBS no país. 2026. Disponível em: <https://diariodacapital.com/materias/amazonas-tera-44-unidades-de-saude-conectadas-em-edital-que-leva-internet-a-27-mil-ubs-no-pais/>. Acesso em: 2 ago. 2026.

DUARTE, Cristina Maria Rabelais et al. Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do BPC/LOAS no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], 2017. DOI: 10.1590/1413-812320172211.22092017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.22092017>. Acesso em: 13 set. 2026.

ESCOBAR ADVOGADOS. Perícia do INSS por vídeo: entenda como funciona a nova regra de 2026. Disponível em: <https://escobaradvogados.com/pericia-inss-por-video-telepericia-2026/>. Acesso em: 2 ago. 2026.

EXCLUSÃO digital dos ribeirinhos e seus impactos no acesso a direitos previdenciários, A. **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/download/12171/13402>. Acesso em: 12 jul. 2026.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. A reforma constitucional empreendida pela ratificação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. **Revista Eletrônica**, maio 2013.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL. Pontos de telessaúde recebem tecnologia Starlink para aprimorar atendimento em comunidades ribeirinhas. Manaus: FAS, 2023. Disponível em: <https://fas-amazonia.org/pontos-de-telessaude-recebem-tecnologia-starlink-para-aprimorar-atendimento-em-comunidades-ribeirinhas/>. Acesso em: 2 ago. 2026.

GARCIA, G. F. B. **Curso de direito previdenciário: seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

GOES, Hugo Medeiros de. **Manual de direito previdenciário: teoria e questões**. 11. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

INQUÉRITO de saúde em comunidades ribeirinhas. **Cadernos de Saúde Pública**, Fiocruz/ENSP. Disponível em: https://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/pages/iframe_print.php?aid=351. Acesso em: 2 ago. 2026.

IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque de A. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC/LOAS. **Revista Pesquisa Teórica**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2011.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; PAIVA, Andrea Barreto de. O BPC/LOAS: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 11, p. 3499-3504, 2017.

LOURENÇO, Nilce da Silva Andrade. **Cidade do Manaquiri - AM: contradições, urbanismo e mobilidade urbana**. 2022. 106 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2022.

MACÊDO, Alano do Carmo; OLIVEIRA, Lucia Conde de. Benefício de prestação continuada: perspectivas na avaliação médico-social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2015.

MALHEIRO, Bruno; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; MICHELOTTI, Fernando. **Horizontes amazônicos: para repensar o Brasil e o mundo**. 1. ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2021.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MAUES, Reiner Sabino Castelo Branco. **Políticas públicas educacionais no município de Manaquiri: características geográficas e os problemas enfrentados no período de seca**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia) – Instituto Latino-Americano de Tecnologia, Infraestrutura e Território, Foz do Iguaçu, 2025. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/server/api/core/bitstreams/b3a9d1f5-fab6-4a85-8103-702f154c1a9f/content>. Acesso em: 2 jun. 2026.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O direito protetivo no Brasil após a convenção sobre a proteção da pessoa com deficiência. **Civilistica.com**, v. 4, n. 1, 2015.

MORAES, Luiz Henrique Coelho de; SILVA, Rosana Reis de Melo. A inefetividade do direito fundamental à previdência social em regiões remotas: análise da ausência de agências do INSS no interior do Amazonas. **Revista FT**, v. 30, n. 159, p. 1-22, jun. 2026. DOI: <https://doi.org/10.69849/9prcpv19>. Disponível em: <https://www.revistaft.com/ft/article/view/1328>. Acesso em: 2 ago. 2026.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes**. São Paulo: Cortez, 2008. Disponível em: <https://www.poderesocial.com.br/wp-content/uploads/2021/03/texto-Seguridade-Social-Brasil-eira-Desenvolvimento-Histórico-e.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MOURÃO, Maria Helena Carvalho. **Territorialização camponesa no Lago Janauacá - municípios do Careiro e Manaquiri-AM**. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.

OLIVEIRA, Clarice; VARELLA, Paula. **Prevbarcos: estratégia de inclusão pela Previdência Social**. Brasília: ENAP, 2014. (Casoteca de Gestão Pública).

PAULO, Maira Andrade; WAJNMAN, Simone; OLIVEIRA, Ana Maria Camilo Hermeto de. A relação entre renda e composição domiciliar dos idosos no Brasil: um estudo sobre o impacto do recebimento do BPC/LOAS. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. S25-S43, 2013.

PEREIRA, Éverton Luís et al. Perfil da demanda e dos BPC/LOAS concedidos a crianças com diagnóstico de microcefalia no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], 2017. DOI: 10.1590/1413-812320172211.22182017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.22182017>. Acesso em: 13 set. 2026.

PORTAL AMAZÔNIA. Telessaúde no Amazonas terá reforço tecnológico de internet Starlink. 2023. Disponível em: <https://portalamazonia.com/noticias/inovacao-e-tecnologia/telessaude-no-amazonas-tera-reforco-tecnologico-de-internet-starlink>. Acesso em: 2 ago. 2026.

QUARESMA, Arley Martins. **Ilhas da zona costeira amazônica: relevância, desenvolvimento e isolamento geográfico**. Orientador: Claudio Fabian Szlafsztein. 2020. 71 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/12517>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SANTOS, Beatriz Granizo Carvalho. **O conceito de pessoa com deficiência pelo estatuto da pessoa com deficiência no mercado de trabalho e as consequências da lei de cotas**. São Paulo: PUC-SP, 2023.

SANTOS, Denise Tanaka dos; VIEIRA, Ester Moreno de Miranda; SILVA, Roberta Soares da. Os direitos humanos da pessoa com deficiência e a avaliação biopsicossocial para fins de concessão do BPC/LOAS da BPC/LOAS. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Paraná, v. 11, n. 21, 2026. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/782>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTOS, Roberto de Carvalho (org.). **Direito previdenciário: primeira coletânea de artigos do Curso de Especialização em Direito Previdenciário**. Belo Horizonte: IEPREV, 2018.

SCHERER, Elise. **Mosaico terra-água: a vulnerabilidade social ribeirinha na Amazônia - Brasil**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, [20--]. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/EliseScherer.pdf>. Acesso em: 22 maio 2026.

SERRUYA, Neocy Queiroz Marinho. **Da Costa do Catalão ao Novo Catalão: reprodução de uma nova territorialidade camponesa no município de Iranduba-AM**. Manaus: UFAM, 2022.

SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 555-575, jul./set. 2012.

SILVA, R. R. da; PÁEZ, A. O isolamento geoeconômico dos municípios da região norte do Brasil: uma proposta para quantificá-lo. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 1-18, 2015. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/84>. Acesso em: 7 jun. 2024.

SILVA, R. R.; BACHA, C. J. C. Acessibilidade e aglomerações na Região Norte do Brasil sob o enfoque da Nova Geografia Econômica. **Nova Economia**, [S. l.], 2024. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2604>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SANTOS, Marcel Ferreira dos; SANTOS, Bianka El Hage Ferreira dos. Auxílio inclusão à luz da dignidade da pessoa humana: benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência e a Lei 14.176/2021. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 22, n. 2, 2022.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/vWM6YLCdR8vXMTGnqDM8skS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2024.

7. APÊNDICES DE IMAGEM

Figura 1 – Porto do Careiro



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Figura 2 – Balsa Amarela no Porto de Manaus



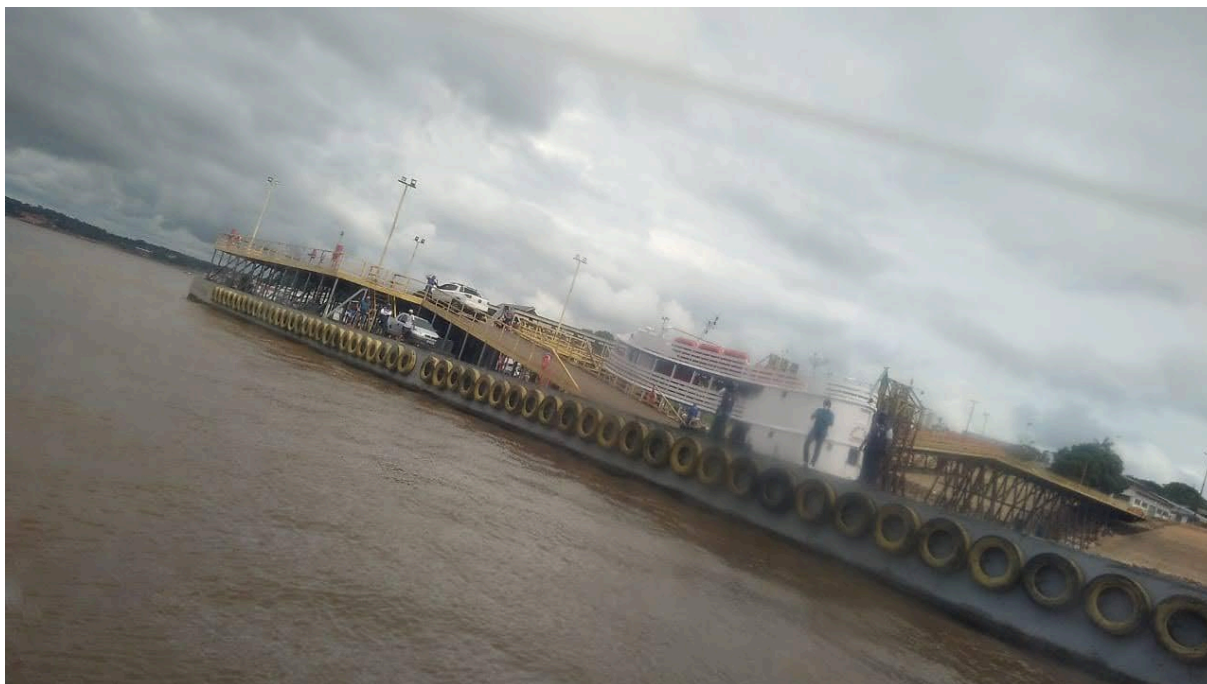
Fonte: elaborado pela autora (2025).

Figura 3 – Casas alagadas no caminho até Manaquiri na temporada de cheia



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Figura 4 – Trajeto de balsa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Figura 5 – Trajeto feito pela estrada que passa pela ponte que caiu, interligando Careiro a Manaquiri



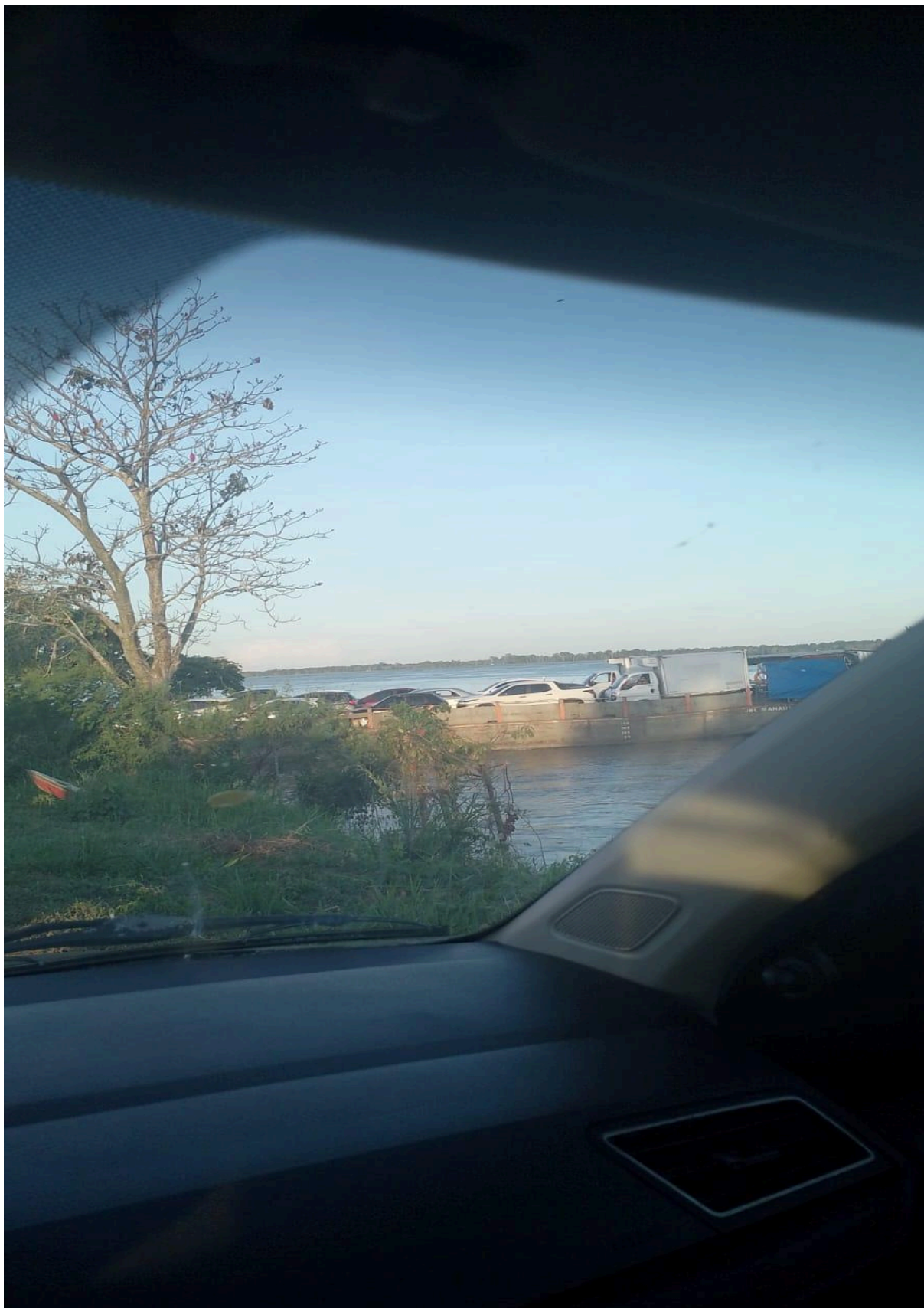
Fonte: elaborado pela autora (2024).

Figura 6 – Trajeto de balsa



Fonte: elaborado pela autora (2026).

Figura 7 – Balsa do Bela Vista



Fonte: elaborado pela autora (2026).