Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

La desjudicialización como estrategia necesaria para garantizar la sostenibilidad del sistema brasileño de protección social

Dejudicialization as a necessary strategy to guarantee the sustainability of the brazilian social protection system

Adriane Bramante de Castro Ladenthin[1] *Abogado*

Cita Sugerida: BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN, A.: «La desjudicialización como estrategia necesaria para garantizar la sostenibilidad del sistema brasileño de protección social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 395-411.

Resumen

Este artículo examina los problemas críticos que enfrenta el sistema de protección social brasileño, con énfasis en la excesiva judicialización de las demandas de la ciudadanía sobre previsión y asistencia sociales. La judicialización, muchas veces resultante de la ineficiencia de la máquina administrativa, genera un ciclo de ineficiencias que compromete la sostenibilidad del sistema de protección social. El análisis destaca la importancia de la desjudicialización como estrategia necesaria para reducir la sobrecarga del Poder Judicial y mejorar la eficiencia de los procesos administrativos. La investigación también enfatiza la necesidad de realizar inversiones significativas en tecnología e inteligencia artificial para modernizar la administración pública y garantizar una resolución de conflictos más eficaz y transparente. Al adoptar métodos alternativos de resolución de conflictos, debemos alinear las regulaciones internas con precedentes calificados y fortalecer la administración pública, así el sistema de protección social brasileño podrá cumplir mejor su papel de promover la igualdad, reducir las desigualdades sociales y proteger los derechos de los ciudadanos sin depender excesivamente del poder judicial. La discusión concluye que, si bien el acceso a la justicia es un derecho fundamental, la desjudicialización sirve como un enfoque complementario para mejorar este derecho, asegurando un sistema más eficiente, equitativo y sostenible.

Palabras clave

Desjudicialización; Judicialización; Sistema de Protección Social; Ineficacia Administrativa; Seguridad social; Sostenibilidad

Abstract

This article examines the critical issues facing the Brazilian social protection system, particularly the excessive judicialization of social security and welfare matters. Judicialization, often resulting from the inefficiency of the administrative machinery, leads to a cycle of inefficiencies that undermine the sustainability of the social protection system. The analysis highlights the importance of dejudicialization as a necessary strategy to reduce the burden on the judiciary and improve the efficiency of administrative processes. The article also emphasizes the need for significant investments in technology and artificial intelligence to modernize public administration and ensure more effective and transparent conflict resolution. By adopting alternative dispute resolution methods, aligning internal regulations with qualified precedents, and strengthening public administration, the Brazilian social protection system can better fulfill its role in promoting equality, reducing social inequalities, and protecting citizens' rights without over-relying on the judiciary. The discussion concludes that while access to justice is a fundamental right, dejudicialization serves as a complementary approach to enhancing

Keywords

Dejudicialization; Judicialization; Social Protection System; Administrative Inefficiency; Social Security; Sustainability

[1] Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de São Bernardo do Campo en 1993. Magíster y Doctorado por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Postdoctorado en la Universidad de Coimbra. Cofundador e inmortalizado por la Academia de Letras de Derecho de la Seguridad Social. Expresidente del Instituto Brasileño de Derecho de la Seguridad Social en las administraciones 2018/2020 y 2021/2023. Presidente de la Comisión Especial de Derecho de la Seguridad Social de la OAB/SP. Jurista. Autor de varios libros sobre Derecho de la Seguridad Social. Coordinador y profesor de posgrado en Derecho de la Seguridad Social. Directora y CEO de Adriane Bramante, Sociedade de Advogados.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de protección social brasileño es uno de los pilares fundamentales para garantizar derechos y promover la ciudadanía en el país. Este sistema abarca una amplia red de políticas y programas, como la Seguridad Social, el Sistema Único de Salud (SUS) y las iniciativas de asistencia social (Art. 194 de la CF/88), que tienen como objetivo garantizar la dignidad y la calidad de vida de la población, especialmente los más vulnerables.

Sin embargo, a lo largo de los años, el sistema ha enfrentado varios desafíos, tanto en términos de sostenibilidad financiera como de eficiencia operativa. Entre los factores que contribuyen a estas dificultades se destaca la judicialización de las políticas públicas, que se da cuando temas que deberían resolverse en el nivel administrativo terminan siendo llevados al Poder Judicial. Esta práctica se ha vuelto cada vez más común en Brasil, lo que refleja tanto la ineficacia de algunas políticas públicas como la falta de confianza de la población en los mecanismos administrativos.

La creciente judicialización de las demandas sociales y de seguridad social impone una sobrecarga al sistema judicial y a los cofres públicos, lo que resulta en un ciclo de ineficiencias que compromete la sostenibilidad del sistema de protección social. En lugar de resolver los problemas subyacentes, la judicialización a menudo prolonga los procesos y aumenta los costos, perjudicando tanto la satisfacción inmediata de las necesidades de la población como la viabilidad a largo plazo de las políticas sociales.

En este contexto, la desjudicialización emerge como una estrategia crucial para revertir este escenario. Al proponer soluciones extrajudiciales a conflictos relacionados con políticas públicas, la desjudicialización busca reducir la dependencia del sistema judicial y promover una resolución más eficiente de las demandas sociales. Por lo tanto, se presenta como un enfoque necesario para garantizar que el sistema de protección social brasileño pueda continuar cumpliendo su papel sin comprometer su sostenibilidad.

Datos del Consejo Nacional de Justicia[2] indican que entre 2015 y 2019 hubo un aumento del 140% en el número de acciones referidas a prestaciones de seguridad o asistencia social, mucho mayor que el aumento en el número de procesos administrativos en el INSS.

Según el Boletín Estadístico de la Seguridad Social n. 29[3], referido al mes de febrero de 2024, el porcentaje de judicialización de las prestaciones por invalidez y jubilación especial supera el 70%, como se muestra en el siguiente cuadro:

[2] Brasil. Conselho Nacional de Justiça. CNJ. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/, acesso em 25 ago 2024.

[3] Ministério da Previdência Social. BEPS. Boletim Estatístico da Previdência Social Volume n. 29, n. 02, de Fevereiro/2024. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf, acesso em 24 ago 2024.



Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 29 Nº 02 fevereiro/2024

12 BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR ORIGEM DE DECISÃO E CLIENTELA, SEGUNDO PRINCIPAIS ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS DO RGPS

Código	Espécies de Benefício	Total			Decisão do Despacho de Concessão						Grau de Judicialização (em %)		
					Administrativa		Judicial		Outras				
		Geral	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Geral	Urbana	Rural
41	Aposentadoria por idade	74.436	40.776	33.660	40.052	20.295	2.568	9.813	1.156	550	16,6	5,9	32,0
42	Aposentadoria por tempo de contribuição	17.567	17.534	113	8.578	63	8.380	28	3.876	22	30,1	30,2	24,8
46	Aposentadoria especial	1.653	1.653	–	15	–	996	–	52	–	60,7	60,7	–
57	Apos. por tempo de contribuição de professor	661	661	–	413	–	126	–	22	–	22,3	22,3	–
32	Aposentadoria por invalidez previdenciária	9.451	6.034	1.457	2.317	284	5.498	1.172	19	1	72,4	70,9	80,4
92	Aposentadoria por invalidez Acidentária	348	325	23	86	5	239	18	–	–	73,9	73,5	78,3
21	Pensão por morte previdenciária	33.693	23.162	10.531	20.273	8.254	2.452	2.114	457	163	15,5	10,5	20,1
31	Auxílio-doença previdenciário	246.226	223.627	22.599	68.542	6.545	11.424	2.579	143.461	13.496	5,8	6,2	11,4
91	Auxílio-doença Acidentário	14.078	13.773	305	13.291	283	377	18	100	4	2,8	2,7	5,9
36	Auxílio Acidente	2.212	2.031	181	417	62	1.411	119	3	–	79,2	79,3	65,7
94	Auxílio-acidente Acidentário	2.697	2.623	74	269	17	2.330	56	4	1	88,5	88,8	75,7
25	Auxílio-reclusão	648	604	45	231	26	257	19	18	–	50,3	51,5	42,2
80	Salário-maternidade	59.858	30.858	29.150	28.215	14.713	268	10.348	1.375	186	18,8	8,9	45,7
	Outras espécies	61.618	61.316	2	47.888	–	13.188	–	160	2	21,8	21,8	–
	Total	526.316	429.181	97.134	231.387	58.550	47.694	26.164	150.730	14.456	14,1	11,8	26,7

FONTES: INSS, Tabs e Sinbas web

(1) As outras decisões de despacho de concessão são Concessão Normal, Concessão c/Justificação Administrativa, Concessão com Diligências (Rti ou Sjd), Concessão em Fase Recursal, Concessão Decorrente de Acao Judicial, Conc. Decorrente Revisao Administrativa, Conc. com Base no Artigo 180 do Regs, Conc. Base Artigo 27 Inciso II do Regs, Concessao com Conversao Tempo de Servico, Conc. com Base no Artigo 180 do Regs, Conc. com Base Artigo 80 da Lei 8213/91 e Conc. s/Verificacao da Perda

(2) As outras espécies concedidas são aquelas do RGPS com baixa frequência de concessões, as de natureza assistencial e os benefícios de legislação específica. Dentre as principais espécies estão: Pensão c/Ratea/Dependentes Semiguais, Pensão por Morte Acidente do Trabalho, Pensão Vitalícia Semiguais, Pensão por Morte de Ex-Combatente, Pensao Especial Hansenianos Lei 11520/07, Auxílio Suplementar Acidente Trabalho, Aposentadoria por Invalidez Trab. Rural, Pensão por Morte de Trabalhador Rural e Pensão

Este resultado se repite cada mes.

¿Pero cuál sería el motivo de tanta judicialización? ¿Por qué es tan difícil que el beneficio se otorgue por la vía administrativa?

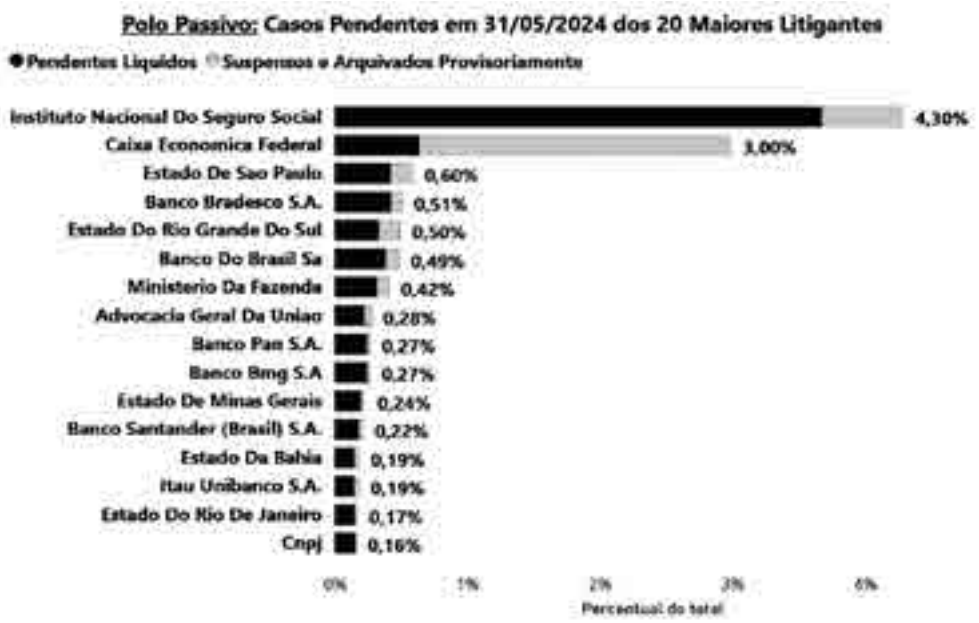
La excesiva judicialización no es saludable para el país, cuyo gasto es tres veces mayor que un proceso administrativo.

Brum Vaz observa que no hay otro país en el mundo donde haya mayor judicialización que Brasil. Según él, somos campeones con diferencia. *Este conflicto genera una invencible plétora de causas para juicio, comprometiendo la estructura del Poder Judicial, que no recibe un aumento en la misma medida*[4].

No es novedad que el INSS lidere el ranking de mayores litigantes en la Justicia Federal, según el Consejo Nacional de Justicia[5]:

4 Brum Vaz. Paulo Afonso. Judicialização dos Direitos da Seguridade Social. Curitiba: Alteridade, págs. 201 e 202.

5 Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/, acesso em 24 ago 2024.



La ineficiencia de la máquina administrativa brasileña es uno de los factores más críticos que conducen a la excesiva judicialización de las políticas públicas. El sistema administrativo, que debería ser capaz de implementar y gestionar políticas sociales de manera efectiva, a menudo resulta incapaz de satisfacer las demandas de la población de manera oportuna y adecuada. Esta ineficiencia se manifiesta de varias maneras: desde el exceso de burocracia y la falta de recursos hasta una mala gestión y la falta de claridad en los procedimientos administrativos.

En muchos casos, la población, al encontrar barreras y retrasos en el acceso a sus derechos por la vía administrativa, recurre al Poder Judicial como última alternativa para resolver sus problemas. Este fenómeno es particularmente evidente en temas relacionados con la salud, la previsión y la asistencia sociales, en los que los ciudadanos, ante negativas, demoras excesivas u omisiones por parte de los organismos públicos, buscan una solución a sus demandas en los tribunales.

Esta creciente dependencia del Poder Judicial para resolver temas que deberían tratarse a nivel administrativo no sólo sobrecarga el sistema judicial, sino que también genera un círculo vicioso de ineficiencia. El tiempo y los recursos que podrían invertirse en mejorar los procesos administrativos terminan destinándose a litigios, lo que, a su vez, perpetúa las fallas y debilita aún más la capacidad del sistema de protección social para cumplir su función.

Además, la intensa judicialización contribuye a la desigualdad en el acceso a la justicia, ya que no todos los ciudadanos tienen los mismos recursos o conocimientos para buscar garantía judicial de sus derechos. Esto refuerza un escenario de exclusión, donde sólo quienes tienen mayor capacidad de acceder al Poder Judicial pueden obtener soluciones, mientras otros permanecen al margen, sin que sus necesidades sean cubiertas.

Ante este escenario, se hace evidente que la desjudicialización es no sólo una estrategia necesaria, sino también urgente para revertir la crisis de eficiencia que afecta la máquina administrativa y, en consecuencia, el sistema de protección social brasileño. Es imperativo que las soluciones

estén diseñadas no sólo para aliviar al Poder Judicial, sino también para fortalecer la capacidad administrativa para responder a las demandas sociales de manera efectiva, reduciendo así la necesidad de intervención judicial.

2. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA BRASILEÑO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El sistema de protección social en Brasil, que se denomina Seguridad Social, es un conjunto de políticas, programas y servicios públicos diseñados para garantizar el bienestar de la población, de los trabajadores y especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad social. Pretende garantizar los derechos fundamentales con el trípode: Salud, Previsión Social y Asistencia Social, promoviendo la igualdad y la inclusión.

El principio básico del Orden Social de la Seguridad Social es garantizar el bienestar y la justicia social sobre la base de la primacía del trabajo.

La Enmienda Constitucional n. 108/2020 también estableció que *el Estado ejercerá la función de planificar las políticas sociales, asegurando, de conformidad con la ley, la participación de la sociedad en los procesos de formulación, seguimiento, control y evaluación de estas políticas*.

Los principios constitucionales que organizan la Seguridad Social están establecidos en el artículo 194 de la Carta Magna, cuyos objetivos establecen:

I - universalidad de cobertura y servicio;

II - uniformidad y equivalencia de prestaciones y servicios para las poblaciones urbanas y rurales;

III - selectividad y distributividad en la prestación de beneficios y servicios;

IV - irreductibilidad del valor de las prestaciones;

V - patrimonio en forma de participación en el costo;

VI - diversidad de la base de financiamiento, identificando, en partidas contables específicas para cada área, los ingresos y gastos vinculados a las acciones de salud, previsión social y asistencia social, preservando el carácter contributivo de la seguridad social;

VII - carácter democrático y descentralizado de la administración, mediante gestión cuatripartita, con participación de los trabajadores, empleadores, jubilados y el Gobierno en órganos colegiados.

La Seguridad Social es financiada por la sociedad en su conjunto, directa e indirectamente a través de recursos de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de otras contribuciones sociales diversas.

La Seguridad Social brasileña se estructura en tres regímenes distintos: el Régimen General (Art. 201 CF/88); los Regímenes Propios (Art. 40 CF/88); y el Régimen Complementario (Art. 202 CF/88).

El Régimen General está dirigido a los trabajadores del sector privado, mientras que los Regímenes Propios se ocupan de los funcionarios públicos permanentes de la Unión, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. Ambas son de afiliación obligatoria y de carácter contributivo, debiendo observar criterios que preserven el equilibrio financiero y actuarial. Son responsables de garantizar los ingresos de los trabajadores/servidores públicos en situaciones de riesgo social, tales como: incapacidad temporal o permanente, muerte, desempleo, exposición a agentes nocivos, invalidez, actividad riesgosa, maternidad, prisión y vejez, cada una con sus características propias. peculiaridades y especificidades.

También existe el régimen complementario, de carácter voluntario y contractual, basada en la constitución de reservas que garantizan la prestación contratada, y regulada por ley complementaria.

La Asistencia Social es una política pública dirigida a proteger a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social, sin necesidad de cotización previa, garantizando a los asistidos (personas con discapacidad y adultos mayores de 65 años) un Beneficio de Prestación Continuada equivalente a un salario mínimo.

Igualmente existen varios Programas Sociales, entre ellos Bolsa Familia (reemplazado por el Auxilio Brasil), que ofrece apoyo financiero y servicios de protección social básica y especial a personas que acreditan bajos ingresos a través de un registro llamado CADÚnico.

Según el Portal de Transparencia, más de 40 millones de personas se benefician actualmente de la Seguridad Social y Asistencia Social, como se muestra en el siguiente cuadro[6]:

Grandes números do INSS

Valor bruto da folha maio/2024

	Benefícios do RGPS	Benefícios Assistenciais e de Legislação Especial	Total
Benefícios Pagos (Quant.)	33.962.590	6.126.395	40.088.985
Valor Bruto (R$)	R$ 68,26 bi	R$ 8,66 bi	R$ 76,92 bi

Contribuintes RGPS*	58,5 milhões

El gasto para pagar el beneficio a este número de protegidos supera los 77 mil millones de reales, considerando que hay 58,5 millones de cotizantes al Régimen General de Seguridad Social.

En cuanto a la Salud, Brasil cuenta con un sistema público universal y gratuito para todos los ciudadanos a través del SUS - Sistema Único de Salud, que abarca desde cuidados básicos, como consultas y exámenes, hasta servicios de alta complejidad, incluyendo cirugías y tratamientos especializados. Está financiado por impuestos y administrado por el gobierno federal, los estados y los municipios.

Como hemos visto, Brasil tiene un sistema de protección social que funciona como una red de seguridad social, con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y garantizar que todos los

[6] Ministério da Previdência Social. Portal da Transparência. Dados de 05/2024, publicados em Junho/2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia, acesso em 25 ago 2024.

ciudadanos tengan acceso a una vida digna. Se sustenta en una combinación de recursos públicos, incluidos impuestos y contribuciones de trabajadores y empleadores, y es administrado por el gobierno en diferentes niveles (federal, estatal y municipal).

El principal objetivo de este sistema es garantizar la protección social de todos los brasileños, especialmente en momentos de mayor vulnerabilidad, como vejez, enfermedad, desempleo o situaciones de extrema pobreza. Además, busca promover la inclusión social, asegurando que incluso los ciudadanos más vulnerables tengan acceso a servicios básicos y seguridad económica.

Aunque integral, enfrenta varios desafíos, como la sobrecarga de servicios, recursos financieros insuficientes e ineficiencia administrativa, lo que a menudo resulta en retrasos en el servicio y el otorgamiento de beneficios. Estos problemas se ven incrementados por la judicialización, donde el acceso a los derechos termina siendo buscado a través del Poder Judicial, sobrecargando tanto el sistema administrativo como el judicial.

3. JUDICIALIZACIÓNY EL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia fue democratizado después de la promulgación de la Constitución Federal brasileña en 1988, al incluirla en la lista de derechos fundamentales y reconocidos como instrumentos internacionales de derechos humanos:

> *Art. 5 Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ninguna especie, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes (...)*
>
> *XXXV - la ley no excluirá de la apreciación del Poder Judicial la lesión o amenaza a derechos;*

Considerado como principio de tutela judicial o de irrenunciabilidad del control judicial, asegura la garantía de los derechos subjetivos. Consiste en el derecho a evocar la actividad jurisdiccional siempre que un derecho, individual o no, haya sido vulnerado o simplemente amenazado.

Este derecho es fundamental para el mantenimiento del Estado Democrático de Derecho, pues es a través de él que los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento de las normas legales y la indemnización por los daños sufridos. Como bien destacó el profesor Boaventura de Sousa Santos:

> ...ciudadanos que han tomado conciencia de que los procesos de cambio constitucional les han otorgado derechos significativos y que, por lo tanto, ven la ley y los tribunales como un instrumento importante para hacer valer sus derechos y sus justas aspiraciones de ser incluidos en el contrato social.[7] *(traducción libre)*

Esta disposición constitucional refuerza la idea de que ningún derecho puede ser vulnerado sin posibilidad de intervención judicial. Se debe respetar el derecho a la defensa plena y al proceso contradictorio, el derecho de petición, el acceso a asistencia jurídica gratuita y el debido proceso legal.

Para Brum Vaz, el derecho social reclamado por *la judicialización es objeto de política pública que es establecida por los órganos políticos competentes, con la definición de criterios de*

[7] SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma Revolução Democrática da Justiça. 3ª. Ed. São Paulo: Cortez, pág. 35.

elegibilidad para los beneficios sociales estatales y el bien jurídico es, en teoría, puesto a disposición de los titulares del derecho. derecho subjetivado que cumple con los requisitos legales [8].

En palabras del Juez Federal Savaris, debe haber agilidad y eficacia en el ejercicio de la actividad jurisdiccional:

> *El derecho de acceso, por derivar del debido proceso legal, implica exigencias de justicia accesible a quienes la necesitan, ágil en la protección de derechos individuales o difusos, y eficaz para hacer realidad, a nivel de hechos, las composiciones que resultan de actividad jurisdiccional. Existe, en efecto, la promesa y el deber estatal de celeridad en los procesos administrativos y judiciales, que se desprende claramente de la norma contenida en el artículo 5. LXXVIII, de la Constitución Federal. ("todas las personas, en el ámbito judicial y administrativo, tienen asegurada una duración razonable del proceso y los medios que garanticen la celeridad de su tramitación")*[9].

Ahora bien, pero si el acceso a la justicia es un derecho social fundamental, basado en normas de derechos humanos, ¿por qué vamos a defender la desjudicialización?

La desjudicialización no significa impedir el acceso a la justicia, sino más bien promover formas alternativas de resolución de conflictos que puedan ser más rápidas, menos burocráticas y más accesibles para las partes involucradas. El objetivo es evitar que cuestiones que pueden resolverse eficientemente fuera del Poder Judicial acaben sobrecargando los tribunales y perjudicando la celeridad de la justicia.

Al proporcionar mecanismos extrajudiciales eficaces, como la mediación, el arbitraje y la conciliación, la desjudicialización amplía las formas de acceso a la justicia, permitiendo a los ciudadanos resolver sus conflictos más rápidamente y a un menor costo. Esto, en última instancia, mejora el funcionamiento del sistema judicial, reservándolo para casos en los que la intervención judicial es realmente necesaria.

4. LAS RAZONES DE LA EXCESIVA JUDICIALIZACIÓN EN BRASIL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La judicialización se refiere al fenómeno en el que cuestiones o conflictos, que podrían o deberían resolverse mediante decisiones administrativas o políticas, terminan siendo llevados al Poder Judicial para su resolución. En Brasil, la judicialización se ha convertido en un elemento cada vez más presente en varios sectores, reflejando tanto brechas en el funcionamiento de las instituciones públicas como la búsqueda de la población de garantías legales para sus derechos.

Según datos del Tribunal de Cuentas Federal, el coste operativo de la judicialización excesiva de los conflictos sobre las prestaciones concedidas por el INSS se estimó en 4,7 mil millones, lo que corresponde al 24% del número total de organismos involucrados. Las inspecciones identificaron como principales causas de este resultado las siguientes:

a) *incentivos procesales para el litigio;*

[8] BRUM VAZ. Paulo Afonso. Judicialização dos Direitos da Seguridade Social. Curitiba: Alteridade, pág. 181. (traducción libre)

[9] SAVARIS. José Antonio. A Judicialização das Políticas Públicas de Proteção Social in Direito Processual Previdenciário, Curitiba: Alteridade, pág. 51. (Traducción libre)

b) *demora en el proceso administrativo;*

c) *divergencia de entendimiento entre el Poder Judicial y el INSS;*

d) *defensa inadecuada de la Unión;*

e) *problemas y lagunas en la legislación;*

f) *error del INSS en el análisis administrativo de la prestación; y*

g) *falta de integración entre los sistemas de información del INSS, el Consejo de Apelaciones de la Seguridad Social (CRPS) y los órganos del Poder Judicial*.

El monto gastado por el INSS en gastos de defensa de procesos judiciales, en investigaciones realizadas a través de la Ley de Acceso e Información, entre 2016 y 2021 es bastante significativo, como se puede observar en la siguiente tabla[10]

Gestão	2016	2017	2018	2019	2020	2021
57202 - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	32.547.375,11	29.926.240,92	31.124.390,00	34.521.580,29	25.507.323,69	22.501.322,85

La ineficiencia administrativa es una de las principales causas de la excesiva judicialización en Brasil. Esta ineficiencia se manifiesta de varias maneras, dañando el funcionamiento del sistema de protección social y comprometiendo la confianza de la población en los servicios públicos. Tres aspectos particularmente críticos son el servicio al cliente, la calidad de la información proporcionada y la adecuada conducción de los procesos administrativos.

La atención al ciudadano, que debería ser el punto de partida para resolver problemas y garantizar derechos, suele estar marcada por la lentitud, la falta de preparación de los empleados y el exceso de burocracia. Los ciudadanos a menudo se enfrentan a largas colas virtuales, procesos que consumen mucho tiempo y un servicio despersonalizado que no satisface sus necesidades inmediatas. Esta ineficiencia no sólo causa frustración, sino que empuja a muchos ciudadanos a buscar soluciones en el Poder Judicial, creyendo que es la única manera de obtener una respuesta adecuada a sus demandas.

Otro punto crítico es la calidad de la información proporcionada por la administración pública. Los ciudadanos suelen recibir orientaciones contradictorias o incompletas, lo que genera confusión e incertidumbre sobre cómo proceder para garantizar sus derechos. La falta de claridad y precisión en la comunicación entre los organismos públicos y la población contribuye a un ambiente de desconfianza e insatisfacción. Cuando los ciudadanos no pueden obtener la información necesaria para resolver sus problemas a través de los canales administrativos, la judicialización se convierte en una alternativa casi inevitable.

La conducción de los procesos administrativos también adolece de problemas estructurales, como la falta de estandarización, la ineficiencia en el procesamiento de documentos y la falta de un seguimiento efectivo de los casos. Estas fallas en la gestión y tramitación de casos provocan

[10] Datos obtenidos mediante investigación con el Ministerio de Seguridad Social, por la Coordinación General de Presupuestos, Finanzas y Contabilidad, cuyo número de protocolo es 03005.174147/2021-16, con respuesta el 10/09/2021.

importantes retrasos en la concesión de beneficios y en la resolución de problemas, obligando a los ciudadanos a recurrir al Poder Judicial como forma de presionar para encontrar una solución. Además, la falta de transparencia en los procedimientos administrativos refuerza la percepción de ineficacia y falta de compromiso de las autoridades para resolver las demandas sociales.

La complejidad de las normas y la dificultad para acceder a información de calidad generan desconfianza en el sistema e inestabilidad emocional. El Consejo de Recursos, que es el órgano administrativo de apelación, es bastante eficiente. Sin embargo, sobrecargados de casos y sin suficientes consejeros, se necesitan una media de dos años para completar un proceso administrativo en vía de recurso.

Estos aspectos de la ineficiencia administrativa dan como resultado un círculo vicioso: cuanto más ineficiente es el sistema administrativo, más personas recurren al poder judicial; y cuanto más crece la judicialización, más se sobrecarga el sistema, agravando aún más las fallas administrativas. Este ciclo compromete la sostenibilidad del sistema de protección social, generando costos adicionales y reduciendo la efectividad de las políticas públicas.

4.1. Falta de adecuación de precedentes cualificados a la normativa administrativa interna

La falta de adecuación de precedentes calificados a las normas administrativas internas es una cuestión central que contribuye a la ineficiencia del sistema de protección social y al aumento de la judicialización en Brasil. Los precedentes calificados, es decir, decisiones judiciales vinculantes o de gran relevancia, deben servir de referencia a la administración pública a la hora de tomar decisiones en casos similares. Sin embargo, la falta de integración de estos precedentes en las normas administrativas internas a menudo resulta en un desajuste entre las prácticas administrativas y las directrices jurisprudenciales, generando inseguridad jurídica y fomentando el recurso al poder judicial.

Los precedentes calificados son decisiones judiciales que, por su relevancia o por la autoridad del órgano que las dicta (como los tribunales superiores), tienen la capacidad de orientar la interpretación y aplicación de la ley en casos futuros. En Brasil, el uso de precedentes ha ganado protagonismo con la adopción de mecanismos como la repercusión general en el Supremo Tribunal Federal (STF) y los recursos repetitivos en el Superior Tribunal de Justicia (STJ), que buscan uniformar la jurisprudencia y reducir el número de controversias sobre cuestiones idénticas.

Estos precedentes, cuando se incorporan adecuadamente a las prácticas administrativas, pueden servir para alinear las decisiones de los organismos públicos con los lineamientos establecidos por el Poder Judicial, evitando interpretaciones contradictorias y, en consecuencia, la judicialización innecesaria de demandas que podrían resolverse administrativamente.

Es interesante señalar que el Reglamento Interno del Consejo de Recursos de la Previsión Social (CRPS) (Ordenanza MPS nº 4061/2022) adoptó este procedimiento, al establecer, en su artículo 54, §2º[11] que, los Consejeros están autorizados a juzgar recursos con base en los Precedentes Calificados del Supremo Tribunal Federal y del Superior Tribunal de Justicia.

[11] Portaria 4.061/22, Art. 54, § 2º Observado o parágrafo anterior, poderão ser aplicadas às decisões do CRPS as interpretações oriundas do Superior Tribunal de Justiça - STJ: I - nos recursos especiais repetitivos, com trânsito em julgado, desde que as decisões não sejam objeto de Recurso Extraordinário, mesmo que supervenientes, e nem estejam suspensas pelo STF; II - nos incidentes de assunção de competência (IAC) e incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), desde que as decisões não sejam objeto de Recurso Extraordinário, mesmo que supervenientes, e nem estejam suspensas pelo STF; e III - nas súmulas em matéria infraconstitucional, desde que não sejam objeto de Recurso Extraordinário, mesmo que supervenientes, e nem estejam suspensas pelo STF.

Pese al avance de normas en el ámbito de la CRPS, no ocurre lo mismo en la normativa administrativa interna, cuya rigidez e inaplicabilidad de estas decisiones jurisprudenciales cualificadas dan lugar a numerosos rechazos que podrían evitarse, retrasando un resultado ya esperado, cuya la demanda esperará años hasta que esté terminado. Esto genera más gastos, que podrían evitarse.

Otro punto que destacar es la existencia de diversas normas internas, ordenanzas, resoluciones, a veces contradictorias, dentro de la propia administración pública, lo que dificulta la estandarización de las prácticas administrativas en línea con los precedentes. Esta fragmentación puede dar lugar a decisiones divergentes en situaciones similares, lo que empeora la inseguridad jurídica.

4.2. Inversión en Tecnología e Inteligencia Artificial para la modernización y reducción de la judicialización

El avance de la tecnología y la inteligencia artificial (IA) ha brindado nuevas oportunidades para enfrentar desafíos complejos en varias áreas, incluida la gestión pública y el sistema de justicia. En el contexto de la desjudicialización, la inversión en inteligencia artificial y tecnología es crucial para mejorar la eficiencia administrativa y reducir la dependencia del poder judicial para resolver conflictos que podrían resolverse a nivel administrativo.

Durante los últimos diez años, el INSS ha ido adoptando la digitalización de los procesos administrativos y el protocolo a través de la aplicación "Meu.INSS", que permite al asegurado obtener información, simular su jubilación, obtener copias de informes médicos, cartolas de pagos, entre muchos otros servicios.

Sin embargo, a pesar de los innegables avances, hubo una importante exclusión de miles de beneficiarios que ni siquiera tienen acceso a internet o son analfabetos digitales, que poco o nada saben sobre este mundo digital. Lo ideal sería capacitar personas que brinden personalmente información a los asegurados en las agencias del INSS, con el fin de aclararles y enseñarles cómo acceder al sistema, para que se familiaricen con estas nuevas herramientas tecnológicas.

Cabe señalar también que dentro del propio sistema tecnológico de la Seguridad Social existe una incompatibilidad de acceso entre el procedimiento administrativo y el proceso de recurso, dificultando aún más la gestión y conducción de los procesos, lo que provoca excesiva demora y falta de interés por parte de los asegurados por esta vía.

Se implementaron sistemas basados en inteligencia artificial con la robotización del análisis de documentos, triaje de solicitudes y verificación de datos, que permiten realizar estas actividades de forma más rápida y con menor margen de error. Sin duda, la automatización de procesos garantiza una mayor uniformidad en las decisiones administrativas, minimizando la subjetividad. Pero, como dijimos, el asegurado desconoce las reglas y los documentos necesarios requeridos, lo que dificulta completar correctamente su solicitud, presentando su prestación sin las pruebas adecuadas y siendo rechazada a los pocos minutos, generándole insatisfacción y llevando a del Poder Judicial, para resolver su demanda.

Si bien los beneficios de la IA y la tecnología son evidentes, su implementación efectiva requiere importantes inversiones en infraestructura, capacitación del personal y el desarrollo de sistemas personalizados para satisfacer las necesidades específicas de la administración pública brasileña. Más allá, es necesario superar desafíos como la resistencia al cambio, la protección de datos y garantizar que los sistemas tecnológicos sean accesibles para toda la población, incluidos aquellos con menos familiaridad con la tecnología.

Por lo tanto, la inversión en IA y tecnología no es solo una elección, sino una necesidad estratégica para la modernización de la administración pública y la reducción de la judicialización. Al fortalecer la capacidad de los órganos administrativos para resolver problemas de manera efectiva y transparente, será posible crear un entorno en el que los conflictos puedan resolverse antes de que se conviertan en disputas legales, promoviendo la sostenibilidad del sistema de protección social y la confianza de la población en las instituciones públicas de pensiones.

Para maximizar los beneficios de la IA y la tecnología, es fundamental que los diferentes sistemas utilizados por la administración pública estén integrados y sean interoperables. Esto significa que los datos y la información deben poder compartirse entre diferentes agencias y sectores de manera segura y eficiente. La interoperabilidad de los sistemas permite que la información fluya más fácilmente, reduciendo la necesidad de duplicación de procesos y mejorando la coordinación entre las diferentes partes involucradas.

Por ejemplo, la integración de los sistemas de Seguridad Social, Salud y Asistencia Social puede permitir una visión más completa y coordinada de la atención ciudadana, evitando que ellos tengan que recurrir al Poder Judicial para resolver los problemas que surgen por la falta de comunicación entre los diferentes órganos.

En este sentido, un médico que evalúe la incapacidad temporal o permanente del asegurado deberá estar vinculado al Sistema de Salud, con acceso a las consultas, exámenes y prescripciones médicas del beneficiario, cuya conexión de datos permitirá mayor seguridad en la decisión y evitará la judicialización.

Podemos ver en la tabla que añadimos al inicio de este trabajo que las prestaciones que dependen del peritaje médico son las más judicializadas. Es fundamental que la pericia médica federal se modernice y se integre con otros órganos, a fin de permitir una visión amplia del estado de salud del asegurado y de la necesidad de mantenerlo alejado por incapacidad laboral.

Para combatir la judicialización y fortalecer el sistema de protección social, es imperativo que la administración pública invierta en mejoras significativas en la atención al cliente, la calidad de la información y la conducción de los procesos administrativos. Esto incluye la formación continua de los empleados, la simplificación de los trámites burocráticos y la implementación de sistemas de comunicación y gestión de casos más transparentes y eficientes. Con estas mejoras, será posible reducir la necesidad de judicialización, asegurando que los derechos de los ciudadanos estén efectivamente protegidos a nivel administrativo.

5. LA SOSTENIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ESTÁ AMENAZADA

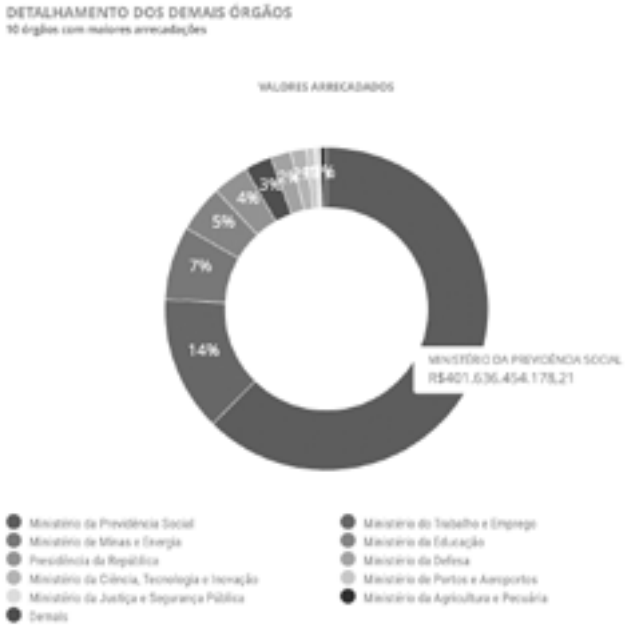
Según el Portal de Transparencia, la Previsión Social básica (General) y los regímenes propios representan el mayor gasto del gobierno federal, con un valor estimado de aproximadamente 624 mil millones de reales.[12]:

[12] Brasil. Portal da Transparência. Despesas da Previdência Social. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/despesas, acesso em 25 ago 2024.

Área de atuação (função) do Governo Federal com maior despesa

SUBFUNÇÃO	VALOR	% RELATIVO AO TODO
Previdência básica	R$ 558.740.034.658,99	89,46%
Previdência do regime estatutário	R$ 60.756.776.384,28	9,73%
Administração geral	R$ 3.102.152.483,24	0,50%
Outras transferências	R$ 1.179.033.675,14	0,19%
Outros encargos especiais	R$ 445.845.660,60	0,07%
Outros	R$ 316.246.141,27	0,05%
Total	**R$ 624.540.089.003,52**	**100,00%**

Los ingresos de la Seguridad Social ascienden aproximadamente a R$ 401 mil millones, como se muestra en el siguiente gráfico [13]:



Se puede observar que existe un déficit de aproximadamente R$ 223 mil millones, por lo que es necesario planificar y adoptar políticas públicas que permitan la sostenibilidad del sistema de seguridad social brasileño.

[13] Brasil. Portal da Transparência. Receitas da Previdência Social. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/receitas, acesso em 25 ago 2024.

Según datos publicados por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) el 22/08/2024, se estima que la población brasileña debería dejar de crecer en 2041, después de alcanzar su máximo (220.425.299 habitantes), momento en el cual la población del país irá en descenso, hasta alcanzar los 199.228.708 habitantes en 2070[14].

Esto se debe, entre otros factores, a la disminución de la tasa de fecundidad (bajó de 2,32 a 1,57 hijos por mujer); y el aumento de la longevidad (del 8,7% al 15,6%. En 2070, alrededor del 37,8% de los habitantes del país serán ancianos)

Estos datos, obtenidos tras la conclusión del último censo, deben servir como parámetro para la planificación a corto, medio y largo plazo, ya que influyen en la Seguridad Social, cuya población necesitará salud, así como seguridad social o protección asistencial durante más tiempo.

Por ello, es imperativo fortalecer la administración pública, con el mejoramiento de los servicios administrativos, la adecuación de los instructivos normativos a la jurisprudencia establecida por los tribunales superiores, así como invertir en tecnología para automatizar procesos de calidad y mejorar la transparencia.

El monto que actualmente se gasta en acciones legales puede reasignarse a otras prestaciones y servicios, que amplíen la protección social y modernicen la actual máquina administrativa, haciéndola más eficiente y adecuada.

6. MEDIDAS ADOPTADAS POR BRASIL PARA CONTENER LA HIPERJUDICIALIZACIÓN

La excesiva judicialización ya está en el radar del Consejo Nacional de Justicia, que viene parametrizando datos y números, en busca de una solución.

En 2019, el CNJ, junto con el Consejo Federal de Justicia, el Ministerio de Economía, la Fiscalía General de la República, la Defensoría Pública, el INSS, crearon el Comité Nacional para la Desjudicialización de la Seguridad Social, cuyos miembros fueron designados a través del CNJ. Ordenanza n. 127, de 10 de septiembre de 2019, con el fin de establecer estrategias efectivas, a través de un diálogo interinstitucional permanente, con miras a identificar potenciales puntos de conflicto y las causas reales de litigios en materia de seguridad social. El objetivo es adoptar medidas preventivas frente a litigios y fomentar la resolución consensuada de controversias.[15].

Luego de la creación de este comité, se tomaron varias acciones para hacer efectiva la desjudicialización. Entre ellos destacamos la Ordenanza Conjunta n. 04/2024, publicada el 15/04/2024, que crea la DESJUDICIALIZA PREV, que consiste en la cooperación entre el Consejo Nacional de Justicia, los Tribunales y demás órganos del Poder Judicial y la Fiscalía General de la República, con miras a solucionar los conflictos sociales, medidas de seguridad y asistencia en curso en todos los niveles jurisdiccionales sobre los temas enumerados en esta ordenanza conjunta.

En ese sentido, establecieron diez temas, ya consolidados por los Tribunales Superiores, y de los cuales no habrá más recurso por parte del INSS.

[14] Brasil. IBGE. Agência notícias: População do país vai parar de crescer em 2041. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041, acesso em 25 ago 2024.

[15] CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Estratégia Nacional Integrada para a Desjudicialização da Previdência Social. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf, acesso em 25 ago 2024.

En complemento, el 01/07/2024, la Ordenanza Normativa AGU/Advocacia Geral da União n. 144/2024, creó el proyecto PACIFICA, con el propósito de posibilitar la adopción, a gran escala, de la solución extrajudicial de conflictos de manera electrónica, mediante el uso intensivo de automatización y recursos tecnológicos.

Estos son los objetivos de PACIFICA, tal como se establecen en el artículo 2. de la citada ordenanza:

I - fortalecer la cultura de resolución consensuada de conflictos;

II - contribuir a reducir los litigios, evitando la interposición de acciones judiciales y los costos resultantes, cuando existen medios más adecuados para resolver los conflictos;

III - consolidar el papel proactivo del Ministerio Público en la gestión de conflictos no resueltos administrativamente en el seno de las entidades representadas;

IV - proporcionar mayor eficiencia en la gestión pública, optimizando los recursos financieros y humanos;

V - reducir la burocracia en la realización de tareas administrativas y en la tramitación de expedientes;

VI - fomentar la cooperación entre los órganos de litigio y los órganos de consultoría del Ministerio Público, con miras a la resolución consensuada de los conflictos;

VII - garantizar el acceso rápido, simplificado y efectivo al justo ordenamiento jurídico;

VIII - promover la pacificación social y el reconocimiento de derechos, garantizando mecanismos más rápidos y menos costosos para la revisión de actos administrativos de órganos, agencias y fundaciones públicas federales;

IX - contribuir al fortalecimiento del pacto federativo, mediante la atribución de eficiencia en la inversión pública.

La implementación de este proyecto aún está en curso, no ha habido ninguna regulación. Sin embargo, se puede ver que existe una preocupación entre autoridades y organismos públicos, no sólo por el tema presupuestario, sino sobre todo por la protección social que llega tarde o ni siquiera se logra, dada la complejidad e ineficiencia de los mecanismos procesales actuales.

Parafraseando a Rui Barbosa, en Oração dos Moços, "La justicia demorada no es justicia; pero injusticia calificada y manifiesta". No tiene sentido que el asegurado reciba el resultado de su caso después de enfermarse o fallecer. El tiempo debe ser razonable.

Resaltamos oportunamente que, si bien la creación de estos instrumentos de pacificación de conflictos es loable, es importante aclarar que la administración pública debe, a toda costa, ser eficiente y ofrecer un servicio de calidad a la población brasileña, para que la demanda en conflicto ni siquiera llegue al punto de ser judicializada.

En todo caso, el Poder Judicial, cuando es llamado, tiene el deber constitucional de proteger los derechos sociales fundamentales de la ciudadanía, como resultado del modelo de Estado

Democrático de Derecho, lo que le confiere un papel fundamental e indispensable en la realización de estos derechos. La judicialización sigue siendo un mal necesario dada la ineficiencia y lentitud de la máquina administrativa[16].

7. CONCLUSIÓN

El análisis del sistema de protección social brasileño revela que la excesiva judicialización de las demandas de seguridad social es un reflejo directo de la ineficiencia administrativa y de la falta de adecuación de las normas internas a las directrices establecidas por precedentes cualificados. Este escenario no sólo sobrecarga al Poder Judicial, sino que también compromete la sostenibilidad del sistema, desviando recursos que podrían aplicarse mejor a la mejora de los servicios públicos.

Por lo tanto, la desjudicialización surge como una estrategia indispensable para garantizar que el sistema de protección social pueda seguir cumpliendo su papel fundamental de promover la dignidad y reducir las desigualdades. Al promover formas alternativas y más eficientes de resolución de conflictos, como la mediación y la conciliación, y al invertir en tecnología e inteligencia artificial, Brasil puede aliviar la presión sobre el Poder Judicial y garantizar que los derechos de los ciudadanos estén protegidos de una manera más ágil, eficiente y menos onerosa.

Además, es imperativo que la administración pública sea más eficiente y transparente, con regulaciones actualizadas e integradas con los precedentes judiciales. Esto requiere no sólo inversiones en infraestructura tecnológica, sino también un cambio cultural que valore la resolución de conflictos administrativos y la prestación de servicios públicos de alta calidad.

En resumen, si bien el acceso a la justicia es un derecho fundamental, la desjudicialización no debe verse como una forma de limitarlo, sino más bien como un medio para fortalecerlo. Al reducir la necesidad de litigios estamos promoviendo un sistema más justo, equitativo y sostenible, capaz de garantizar que todos los brasileños tengan acceso a sus derechos de manera efectiva y digna.

8. REFERENCIAS

Brasil. Constituição Federal de 1988

Brasil.Tribunal de Contas da União. Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html, acesso em 24 Ago 2024.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/, acesso em 24 Ago 2024.

Brasil. Portal da Transparência. Despesas da Previdência Social. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/despesas, acesso em 25 Ago 2024.

Brasil. Portal da Transparência. Receitas da Previdência Social. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/receitas, acesso em 25 Ago 2024.

Brasil. Ministério da Previdência Social, pela Coordenação Geral de Orçamentos, Finanças e Contabilidade, cujo número de protocolo é o 03005.174147/2021-16, com a resposta na data de 10/09/2021.

[16] BRUM VAZ. Paulo Afonso. Judicialização dos Direitos da Seguridade Social. Curitiba: Alteridade, págs. 348 e 349.

Brasil. Ministério da Previdência Social. Portal da Transparência. Dados de 05/2024, publicados em junho/2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia, acesso em 25 Ago 2024.

Brasil. Ministério da Previdência Social. BEPS. Boletim Estatístico da Previdência Social Volume n. 29, n. 02, de Fevereiro/2024. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf, acesso em 24 Ago 2024

Brasil.Portaria MPS/CRPS n. 4.061/22

Brasil. IBGE. Agência notícias: População do país vai parar de crescer em 2041. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041, acesso em 25 Ago 2024.

Brum Vaz. Paulo Afonso. Judicialização dos Direitos da Seguridade Social. Curitiba: Alteridade, 2021.

Santos, Boaventura de Sousa. *Para uma Revolução Democrática da Justiça.* 3ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Savaris, José Antonio. *A Judicialização das Políticas Públicas de Proteção Social* in *Direito Processual Previdenciário*. Curitiba: Alteridade, 2016.

Silva, José Afonso. *Comentários à Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2005.