

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A CONTRAPOSIÇÃO ENTRE O CARÁTER UNIVERSAL DA SEGURIDADE
SOCIAL E AS RESTRIÇÕES DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA**

RAÍSSA MARIA DE BARROS SANT'ANNA

**RIO DE JANEIRO
2020/ 1º SEMESTRE**

RAÍSSA MARIA DE BARROS SANT'ANNA

**A CONTRAPOSIÇÃO ENTRE O CARÁTER UNIVERSAL DA SEGURIDADE
SOCIAL E AS RESTRIÇÕES DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção de grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Patrícia Garcia dos Santos.**

**RIO DE JANEIRO
2020/ 1º SEMESTRE**

CIP - Catalogação na Publicação

SS232c Sant'Anna, Raíssa Maria de Barros
A contraposição entre o caráter universal da
Seguridade Social e as restrições de acesso ao
Benefício de Prestação Continuada / Raíssa Maria de
Barros Sant'Anna. -- Rio de Janeiro, 2020.
103 f.

Orientadora: Patricia Garcia dos Santos.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Benefício de Prestação Continuada. 2.
Universalidade. 3. Seletividade. 4. Assistência
Social. 5. Seguridade Social. I. Santos, Patricia
Garcia dos, orient. II. Título.

RAÍSSA MARIA DE BARROS SANT'ANNA

**A CONTRAPOSIÇÃO ENTRE O CARÁTER UNIVERSAL DA SEGURIDADE
SOCIAL E AS RESTRIÇÕES DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Patrícia Garcia dos Santos**.

Data da Aprovação: __/__/____.

Banca Examinadora:

Orientadora: Professora Patrícia Garcia dos Santos.

Membro da Banca

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO
2020/ 1º SEMESTRE**

AGRADECIMENTOS

Agradeço. Agradeço não só a conquista em si, mas ao caminho pelo qual fui guiada e aos que caminharam ao meu lado, fazendo-se presentes na forma de atenção, ternura, apoio, amizade e orientação. Esse trabalho não pertence só a mim, e não é fruto unicamente dos meus esforços –apesar de essenciais -, mas também pertence àqueles que atravessaram o percurso para acrescentar novas nuances, e para me motivar a prosseguir em busca dos meus sonhos.

À família, expresso a minha mais profunda gratidão. Sou grata pela fé inabalável na minha capacidade, por todo amor, carinho e dedicação que sempre me despenderam e jamais deixaram, um dia sequer, faltar. Fonte primária de amor, de onde retiro forças nos momentos mais delicados. Minha mãe, fiel melhor amiga. Minha avó, que me dedica tanto zelo e cuidado. Meu avô, com quem aprendo tanto. Meu irmão, que me traz alegria e paz. O que vocês fizeram e fazem por mim só se faz por quem se ama profundamente. Obrigada por tanto.

À minha orientadora, Patrícia Garcia, agradeço pela imensa compaixão nos momentos difíceis e pela disponibilidade, solidariedade e carinho com que se propôs a orientar. A sua integridade e doçura inspiram, e inegavelmente, marcam a trajetória de qualquer acadêmico que tenha o prazer de ser seu aluno-orientando. Ouso falar por todos, porque, a meu ver, é indubitável a grande mestre que és. A impressão que deixou em minha trajetória de é singular. Muito obrigada.

Aos meus amigos, minha profunda fonte de alegria. Agradeço imensamente a companhia durante essa trajetória tão linda que é a vida. Prescindo-me do dever de citá-los nominalmente, pois sei que conseguem reconhecer-se na qualidade de meus amigos. Sou imensamente grata por contribuírem, cada um a seu modo, com tanto amor diariamente, apoio nos momentos difíceis, gargalhadas nos momentos alegres. A contribuição de vocês para o meu crescimento é inenarrável. Espero ter podido contribuir, e continuar contribuindo, uma enésima parte do que fizeram por mim. Amo vocês.

Aos meus professores, desde a infância até a graduação. Obrigada pela imensurável contribuição à minha formação profissional e pessoal. Certamente trago em mim, se não todos

os ensinamentos acadêmicos, todos os ensinamentos orientados para a formação de bons cidadãos, críticos, ávidos por conhecimento e por transformação. Muito obrigada por toda contribuição.

Aos profissionais com os quais tive a sorte de trabalhar. Digo sorte porque incentivaram em mim potencialidades até então desconhecidas. Inspirando-me em seus posicionamentos e ensinamentos acresci à minha própria jornada um dever, ainda mais forte, de responsabilidade social através do meu ofício. Sou imensamente grata.

Ao universo, força superior fonte de divina orientação. Agradeço pelos caminhos que trilhei e aos que ainda me estão reservados. Agradeço pelas pessoas maravilhosas que passaram e, principalmente, pelas que permanecem em minha vida. Agradeço pelas experiências que eu sonhei, e concretizaram-se muito melhor do que eu jamais ousaria imaginar. Que o amparo que recebo dessa fonte inesgotável continue me guiando nos passos que hei de dar na trilha da vida.

“Vivemos em tempos assustadores. Não é a hora de sonhar com a fuga, mas sim de fincar o pé na realidade e lutar pelo nosso direito. Seu destino fala mais alto que o seu conforto. Vivemos em tempos sublimes. Não é a hora de dar ouvidos ao coro dos insensíveis, mas sim de varrer a floresta em busca de quem tem olhos para ver. E se algo ou tudo der errado no caminho, dá-se um jeito.”

(Mariana Bandarra & Barbosa Nickel).

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo a análise das condicionalidades legais impostas para acessar Benefício de Prestação Continuada (BPC) desde sua previsão constitucional em 1988, até as mais recentes alterações legislativas. Busca-se compreender os critérios seletivos adotados, em contraposição ao princípio da universalidade. A construção desse estudo percorre a formação histórica do sistema de Seguridade Social, refletindo o trabalho assalariado como o eixo a partir do qual se estruturou a Seguridade, e a sua posterior ampliação para garantias que transcendem o caráter contributivo. Diante disso, o estudo avançará para a proteção social consubstanciada na Assistência como direito subjetivo da população que dela necessita, tendo como um dos maiores expoentes de expressividade o Benefício de Prestação Continuada destinado aos idosos e pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família. O critério de renda, como método de aferição do estado de miserabilidade social, é um dos pontos mais controversos da Lei Orgânica de Assistência Social, razão pela qual muito se debate sobre a sua constitucionalidade. Nesse quesito, as ofensivas neoliberais aos direitos sociais despontam como o maior obstáculo à concretização de políticas com viés universalista, ao contrário, restringindo ao máximo o direito assistencial ao BPC. O que se pretende, em síntese, é compreender a dinâmica política e social que mantém o Benefício de Prestação Continuada orbitando no núcleo seletividade-universalidade.

PALAVRAS CHAVE: Assistência Social; Benefício de Prestação Continuada; Universalidade; Seletividade;

ABSTRACT

The purpose of this undergraduate thesis is analyzing the legal conditions imposed to access the Continuous Cash Benefit Program (BPC) since the constitutional provision in 1988, until the most recent legislative changes. It seeks to understand the selective parameters adopted, in opposition to the principle of universality. The construction of this study goes through the historical formation of the Social Security system, reflecting salaried work as the axis from which the structure of Social Security is based on, and its subsequent expansion to guarantees that transcend the contributory character. In view of this, the study advanced to social protection embodied in Social Assistance, as the subjective right of the population that requires it, having as one of the greatest exponents of expressiveness the Continuous Cash Benefit Program (BPC), aimed at the elderly and people with disabilities who have no means of maintain livelihood, or receive provision from their families. The income criterion, as a method of deferring the state of social misery, is one of the most controversial points of the Organic Social Assistance Law, that's why it is much debated about the constitutionality. Thus, neoliberal offensives to social rights are the biggest obstacle to the realization of policies with universalist intentions, restricting the maximum the access to BPC. This study intends to understand the social and political dynamics that keeps BPC orbiting in the selectivity-universality nucleus.

KEYWORDS: Social Assistance; Continuous Cash Benefit Program (BPC); Universality; Selectivity

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	12
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A COMPLEXIDADE DO CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL	15
1.1 Evolução histórica no Mundo.....	16
1.2 Evolução histórica no Brasil.....	20
1.3 A complexidade do conceito de Seguridade Social	23
1.4 Princípios orientadores da Seguridade Social	26
2. ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	32
2.1 Desenvolvimento da Assistência Social no contexto brasileiro	32
2.2 A Assistência Social enquanto direito fundamental de segunda geração.....	35
2.3 Da estruturação da Assistência Social pela LOAS	39
2.4 Princípios da Assistência Social	41
2.5 A transposição da proposta de universalidade para a seletividade	43
2.6 Hiperfocalização como causa de estigma social.....	46
3. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA ENQUANTO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	49
3.1 Contextualização da Renda Mensal Vitalícia e a substituição pelo Benefício de Prestação Continuada.....	50
3.2 Critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada.....	52
3.2.1 Critério de renda e núcleo familiar abrangido.....	54
3.2.2 Ciclo de vida e Proteção à Velhice.....	62
3.2.3 Condição de deficiência como critério de elegibilidade à proteção social.....	63

3.3 Entraves administrativos e sociais.....	70
3.4 A judicialização do Benefício de Prestação Continuada.....	72
4. REFORMAS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: TENSÕES	
ENTRE A AMPLIAÇÃO E A RESTRIÇÃO	79
4.1 Reforma da Previdência.....	79
4.2 Reformulações legislativas do BPC no contexto de crise econômica e sanitária	85
CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

A desigualdade social no Brasil é latente. Os dados mais recentes divulgados pelo IBGE¹ indicam que, em 2019, os 10% da população com os maiores rendimentos mensais detinham 42,9% da renda nacional, ao passo que os 10% com os menores rendimentos detinham somente 0,8% dessa massa. Além disso, a pesquisa indica que o rendimento médio do 1% mais rico da população é 33,8 vezes maior que o rendimento dos 50% mais pobres.

Nesse cenário inequívoco de desigualdade social e extrema concentração de renda, as políticas da Assistência Social despontam como uma alternativa na busca de equalizar, minimamente, a condição de pobreza extrema que atinge grande parte da população brasileira, em uma tentativa de adequar a realidade social aos fundamentos e objetivos aspirados na Carta Constitucional de 1988.

Durante o período de prática profissional na Defensoria Pública da União (DPU) despontou em mim o interesse em refletir acerca das políticas e programas assistenciais, principalmente no que concerne ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado aos idosos e pessoas com deficiência. Ao atendimento apresentavam-se pessoas que, pela indumentária, maneiras humildes, e relatos pessoais, evidentemente passavam por grandes privações econômicas. Todavia, sendo os fatores supramencionados insuficientes para aferir a condição de pobreza, os relatórios do núcleo de assistência social da DPU certificavam a condição de miserabilidade dessas pessoas que, ainda assim, tinham o benefício negado administrativamente pelo INSS.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma provisão assistencial mensal destinada aos idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por suas famílias. É previsto constitucionalmente na Carta Magna (art. 203, V da CRFB/88). O benefício está sob o manto da Assistência Social, que em associação com a Previdência e a Saúde, compõem o conjunto integrado da Seguridade Social (art. 194, da CRFB/88).

¹ IBGE, 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos>> Acesso em 12/07/2020.

A evolução histórica dos mecanismos de proteção social, conforme se verá, culminou na implementação de um modelo securitário amplo, que visa resguardar a população do maior número de riscos sociais possíveis. No contexto de redemocratização do Estado, no qual a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, vislumbrava-se viés universalista e abrangente na implementação de novas políticas de proteção social, ampliando o amparo social para além das relações de trabalho-previdência, e abarcando os ramos da assistência e saúde.

Em contrapartida, ao mesmo tempo em que crescia o entusiasmo estatal em promover garantias sociais sob forte influência da Constituição de 1988, implementou-se o modelo econômico neoliberal², que revelava maior comprometimento com as políticas de mercado em detrimento das políticas sociais. Nessa conjuntura, o binômio universalidade-seletividade (evidenciado nas constantes distensões na definição de critérios de acesso à assistência) recebeu ênfase, com pretensão de conciliar interesses dispares.

A regulação infraconstitucional da Assistência se dá por meio da Lei 8.742/1993, ou Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e outras legislações esparsas, que definem as condicionalidades ao acesso do benefício.

Os critérios definidores das condições de elegibilidade ao BPC foram, e continuam sendo, alvo de debates no plano político, de críticas no plano social e de constantes modificações no plano legislativo e judicial. Justamente por isso, esse trabalho se debruçará à compreensão de cada uma das condições restritivas previstas na lei, perpassando por sua evolução (ou involução, conforme o caso) histórica e conceitual, na tentativa de compreender as razões pelas quais um benefício já tão focalizado em um nicho específico (idosos e pessoas com deficiência), ainda assim, mantém desguarnecido um grande número de indivíduos em situação de miserabilidade e vulnerabilidade social.

² Neoliberalismo é uma doutrina socioeconômica que, resgatando e reformulando a ideologia liberal clássica, defende a intervenção mínima do Estado na economia. Dessa maneira, o mercado se autorregularia, bem como, regularia a ordem econômica estatal. Outra premissa neoliberal é o desaparecimento da gestão estatal através de privatizações. A implementação desse modelo socioeconômico ascendeu a partir de 1970, e no Brasil a partir de 1990. Há evidente contraste com o Estado de Bem-Estar Social, que por sua vez enxerga o Estado como a instituição responsável por promover políticas de acesso à serviços básicos, bem como, por promover a organização da economia, tendente à redução das desigualdades sociais.

Utilizando-se do referencial teórico-bibliográfico e da análise legislativa e jurisprudencial, este trabalho monográfico está dividido em quatro capítulos orientados a compreensão do tema.

O primeiro capítulo abordará o desenvolvimento histórico dos sistemas de proteção social no Brasil e no mundo, com ênfase à modificação da concepção acerca da seguridade. Nesse viés, os sistemas de proteção deixarão de ser tidos como uma benemerência - pública ou privada -, para integrar um conjunto de direitos públicos subjetivos constitucionalmente assegurados. Além disso, o capítulo discorrerá sobre a complexidade da Seguridade Social, correlacionando-a com conceitos sociológicos referentes à questão social, e a centralidade das relações de trabalho. Por fim, analisar-se-á os princípios orientadores da Seguridade Social, com ênfase aos princípios da universalidade e da seletividade, na tentativa de compreender a intenção do legislador constituinte no encaminhamento da instituição das políticas públicas.

O segundo capítulo discorrerá, especificamente, sobre a estruturação da Assistência Social no Brasil e como se deu o seu desenvolvimento no contexto político e econômico brasileiro, bem como a sua regulação pela LOAS. Serão abordadas as implicações decorrentes da caracterização da assistência enquanto direito fundamental de segunda geração (vinculados à deveres prestacionais do Estado). Com maior afinco, se analisará a focalização – ou seletividade – dos programas assistenciais, as suas causas e consequências aos beneficiários.

O terceiro capítulo analisará o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e cada um de seus critérios de elegibilidade que sofrem com retrações e expansões esporádicas, com enfoque nas modificações legislativas e jurisprudenciais sobre o tema. Ao fim, se discorrerá sobre o fenômeno da judicialização como alternativa à efetivação das políticas assistenciais, adequando-as ao ideal de equidade e justiça social.

Por último, o quarto capítulo tratará dos projetos de reforma da previdência, que pretendiam maior estreitamento dos critérios de elegibilidade, bem como analisará as recentes modificações legislativas (leis 13.981/20 e 13.982/20), o contexto social e político no qual ocorreram e as possíveis consequências.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A COMPLEXIDADE DO CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL

A propensão humana à indigência³ configura risco que sempre esteve presente na sociedade, assim como a preocupação em combatê-la ou, ao menos, reduzir os seus efeitos nefastos através do desenvolvimento de mecanismos de proteção, privados ou públicos dependendo do contexto histórico em análise.

As privações econômicas e sociais geralmente são oriundas de riscos sociais compreendidos, em síntese, como eventos imprevisíveis ou previsíveis capazes de gerar a impossibilidade de sustento do próprio indivíduo e de seu núcleo familiar. Tais riscos ameaçam a coesão social, uma vez que a formação de uma massa populacional em situação de miséria é capaz de causar profundas rupturas sociais e políticas, representando verdadeira ameaça à segurança e à paz social.

As desigualdades sociais, que permeiam as mais diversas épocas históricas, evidenciam a dificuldade enfrentada por determinada parcela da sociedade em prover a própria subsistência através do exercício laboral e, mais ainda, em desenvolver fonte de acumulação para os eventuais momentos de privação.

O desenvolvimento de mecanismos de proteção, que perpassa modelos de assistência privada até o atual sistema de seguridade social, representa não só um anteparo contra sinistros, como também, é instrumento de manutenção da coesão social.

Nessa perspectiva, o capítulo abordará como se deu a evolução da proteção social no Brasil e no mundo, observando que a culminação do sistema de seguridade social decorre, preponderantemente, da organização do trabalho no transcorrer da história.

³ “Podemos entender a indigência como a exposição humana ao sofrimento e privações. A indigência sempre foi uma ameaça à segurança e à paz social. As causas da indigência humana podem ser individuais (ócio, delinquência, imprudência, etc.) ou sociais (doença, acidente, incapacidade para o trabalho, desemprego, etc.)”. (CASTEL, 2010. p. 21).

1.1 Evolução histórica no Mundo

Em breve resumo acerca da historicidade da seguridade social verifica-se que a evolução cronológica do sistema securitário foi impulsionada por diferentes setores sociais, sendo o trabalho assalariado o principal cerne que norteou e embasou o sistema protetivo.

Em um primeiro momento, até meados do século XVII, a proteção securitária fundou-se, majoritariamente, em instituições privadas, tais como a família, a comunidade, instituições religiosas ou as associações profissionais. A intervenção estatal passou a ter maior relevância a partir do século XIX, com a revolução industrial, à medida que a própria organização do trabalho e do modelo de produção se reestruturou.

Nesse sentido, serão abordados os pontos históricos mais relevantes na evolução da Seguridade Social com a finalidade de elucidar, sucintamente, como ocorreu a transposição do seguro social na esfera privada, fundamentada por uma ótica de caridade, para a esfera pública, erigindo-se como um direito subjetivo dos cidadãos e instrumento de coesão social.

De acordo com Horvath Júnior (2010), A primeira estrutura organizativa de proteção social remonta de Roma, através da contribuição assistencial obrigatória que as famílias romanas prestavam por meio de associação, como forma de auxiliar os mais necessitados (servos e clientes), sendo obrigação do *pater familias* organizar o sistema. Há um enfoque interno, no qual cada grupo restrito procura resguardar-se dos possíveis infortúnios que possam afetar seus respectivos membros.

Em 1601, na Inglaterra, foi editada a Lei dos Pobres (*Poor Law*), relevante por ser reputada como a primeira lei de caráter assistencial. Em decorrência do êxodo rural e, conseqüentemente, do aumento populacional infrene nas cidades, a migração de pessoas em busca de trabalho expandiu o número de indivíduos em situação de miserabilidade.

A referida legislação previa a assistência aos indigentes custeada pelo imposto de caridade, financiado por usuários e ocupantes das terras das comarcas, e instituído a fim de que as paróquias viabilizassem programas de proteção às crianças, aos desempregados, aos idosos e aos inválidos. (MARTINS, 2018)

Notadamente, a despeito da ingerência estatal na prestação assistencial prevista pela *Poor Law*, ainda predominava o caráter beneficente e filantrópico da lei, relacionado aos ideais de caridade e benevolência proclamados pela Igreja. O enfoque da assistência traduzia-se em uma ação de benemerência social prestada pelo Estado aos necessitados e indigentes, que não eram tidos como sujeitos de direito, mas como contemplados do mercê do Estado.

Ainda na esfera privada, o mutualismo, que remonta de Roma e da idade média, configurava um mecanismo de proteção social privado consubstanciado por aportes para a proteção de integrantes de determinados grupos sociais, viabilizando a salvaguarda dos participantes em estado de necessidade. A formalização do sistema de mútuo se deu através da formação de grupos de socorro mútuo, orientados por um viés de solidariedade interna. Assim, os membros do grupo contribuía para um fundo comum, que era destinado a socorrer os integrantes com dificuldades econômicas. (GARCIA, 2017).

Já na Idade Contemporânea, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, advento do período revolucionário Francês, estabeleceu um modelo de proteção social que, pela primeira vez, discorria sobre a imprescindibilidade da força estatal para estabelecer um sistema protecionista de caráter público e contributivo, visando resguardar a sociedade de infortúnios decorrentes da miséria (HORVAT JUNIOR, 2010). Nesse sentido, dispunha a declaração que:

(...) Por conseguinte, a Assembleia Nacional reconhece e declara, em presença e sob os auspícios do Ser supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão:

(...)

Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; essa força é, portanto, instituída para o benefício de todos e não para a utilidade particular daqueles a quem ela está confiada.

Art. 13º. Para a manutenção da força pública e para as despesas da administração, uma contribuição comum é indispensável; ela deve ser igualmente repartida entre todos os cidadãos, de acordo com suas faculdades (FRANÇA, 1789). (grifo nosso).

Tal época inaugurou um período de universalização e valorização dos direitos individuais e sociais. Todavia, apesar do avanço no reconhecimento da intervenção estatal como elemento legitimador da proteção social, financiada por meio de contribuições dos cidadãos, o referido documento não esgotou o potencial de ruptura com o caráter filantrópico até então relacionado ao resguardo aos riscos sociais.

O fortalecimento da sociedade industrial inegavelmente impulsionou o sistema de seguridade, considerando que nesta época houve intensificação da precarização do trabalho, fazendo com que houvesse expressivo aumento de acidentes de trabalho, exploração da jornada laboral por prolongados períodos, utilização de mão de obra infantil, dentre outras situações de precariedade extrema, que fizeram insurgir na sociedade lutas orientadas a reivindicar melhores condições.

Cumprir mencionar, ainda, que além da precarização do trabalho, o modelo de determinação de preços que regulava o mercado, somado ao aumento da população urbana em busca de emprego, intensificou o estado de coisas, tornando a situação insustentável. Assim, irrompe a necessidade de assegurar o bem-estar social através de medidas interventivas do Estado, alçando as políticas de proteção securitárias ao status de direitos, superando a concepção de beneficência estatal.

O Código de Seguro Social Alemão, datado de 1881, configura-se como o primeiro sistema de seguro social, com previsão de auxílio ao assalariado que se via impossibilitado de continuar exercendo o ofício. Nas palavras de Horvath Jr. (2010, p. 24), “O conceito de seguro social baseia-se na substituição do salário por um valor em dinheiro no momento da ocorrência de circunstâncias inerentes à vida do homem”. O idealizador do sistema foi Otto Von Bismark, que, por decisão de cunho explicitamente político⁴, desenvolveu-o na forma previdenciária semelhante à que se conhece atualmente, com a participação do custeio repartido entre trabalhadores e empregadores, com cobertura para os casos de velhice, invalidez, doença e acidentes de trabalho (GARCIA, 2017).

Mais tarde, no século XX, o sistema de seguro social, principalmente a vertente previdenciária, passou a ser consubstanciada e aperfeiçoada pelos países, em especial os de ideologia capitalista. Os direitos sociais inerentes ao trabalho ganharam status constitucional, de modo que as matérias trabalhista e previdenciária passaram a compor o corpo de diversas Constituições, com destaque para a Constituição Mexicana (1917) e a Constituição de

⁴ Os movimentos sociais no século XIX foram impulsionados pela revolução industrial e as péssimas condições de labor que permeavam à época, por trabalhadores que perseguiam melhores condições de vida, trabalho, justiça e igualdade, principalmente no que dizia respeito às matérias trabalhistas. Dessarte, o Estado alemão viu-se impelido a desenvolver mecanismos de compensação que pudessem gerar diminuição na crescente tensão social, estabelecendo-se, assim, o seguro social.

Weimar (1919). Com ênfase para esta última, que previa o provimento de subsistência àqueles que eram incapazes de exercer trabalho produtivo. (GARCIA, 2017).

Nesse espectro, a constitucionalização dos denominados direitos sociais, compreendidos como direitos fundamentais do homem cujo caráter social objetiva alcançar ideais de igualdade, exigindo uma atuação positiva do Estado na implementação de políticas que viabilizem o exercício de tais direitos. O eixo norteador dos direitos fundamentais é a preservação da dignidade humana, em sua concepção fundamental.

Cumprir destacar que a vertente bismarckiana é atribuída à lógica do seguro social, semelhante aos seguros privados. Isso significa que a proteção social que se pretende está vinculada à condição de assalariamento e de contribuição prévia proporcional, ou seja, voltada à cobertura dos trabalhadores. (DA COSTA, 2019).

Em contraposição ao modelo bismarckiano, o modelo beveridgiano inglês é pautado na lógica social, perpetrando ideologias de viés universalista, orientadas à ampliação das políticas e direitos sociais. Contextualizando historicamente, Da Costa (2019) aponta que o ponto de partida histórico deste modelo é o pós-crise de 1929, que culminou na estruturação do Plano Beveridge de Seguridade Social anos mais tarde (1944).

Nesse cenário, o Plano Beveridge propunha a incorporação da assistência social ao sistema de proteção de seguridade, bem como, previa que os agentes governamentais ficariam incumbidos de prestar serviços sociais atinentes à saúde, educação, cultura, entre outros, inaugurando o Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State*, que tempos depois influenciou o delineamento da seguridade social em diferentes países pelo mundo, inclusive o Brasil a partir de 1988. (DA COSTA, 2019)

Por fim, cite-se brevemente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que em seu texto salienta a segurança social como direito inerente ao homem, indispensável a sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. Nesse segmento, a Declaração, em seu artigo 25, parágrafo 1º, aduz a necessidade de um padrão de vida digno à todas as pessoas, precipuamente àqueles que se encontram expostas aos riscos sociais:

§1º. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁵ (grifo nosso).

Observa-se, portanto, que a cronologia da seguridade, em um primeiro momento, resguarda-se no âmbito das relações privadas, provendo a assistência de grupos e membros específicos. Com a modificação das relações de trabalho, a orientação da proteção social é redirecionada para a esfera pública, em razão da necessidade de manter a sociedade coesa frente problemas originados pela precarização do trabalho e pela desigualdade social.

Ademais, nota-se que o objeto sobre o qual se dedica maior relevância na proteção social é o trabalhador assalariado que, por razões fatídicas, perde a capacidade laborativa. Assim, aquelas pessoas que por circunstâncias diversas não tiveram a oportunidade de se inserir no mercado de trabalho, foram postas à margem do sistema de proteção, com provisões legais e fáticas mais restritas, que ampliaram-se somente muito anos depois.

1.2 Evolução Histórica no Brasil

No plano nacional, as primeiras instituições de assistência remontam de 1543, com a Fundação das Santas Casas de Misericórdia, que mantinham instituições de amparo social, pautados por ideais cristãos de solidariedade, benemerência e filantropia.

A Constituição do Império, datada de 1824, previa os denominados socorros públicos, com natureza assistencial, à população carente. Não obstante a importância constitucional, o instituto permaneceu no plano semântico da caridade, sem compromisso efetivo com a aplicabilidade dos preceitos declarados. (HORVAT JR, 2010).

Ainda no plano constitucional, a Constituição Republicana de 1891 abordou matéria previdenciária, prevendo em seu artigo 75, a aposentadoria aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da Nação. (GARCIA, 2017).

⁵ ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> > . Acesso em 08/01/2020.

A lei Eloy Chaves, de 1923, oriunda do decreto nº 4.682/1923, é considerada a precursora da Previdência Social no Brasil, por este motivo o dia da previdência é comemorada no dia 24 de janeiro, mesma data em que foi assinado o decreto legislativo que culminou na lei. No texto legal, havia a previsão das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) aos ferroviários, com o intuito de cobrir os riscos de doença, velhice, invalidez e morte dos trabalhadores do ramo ferroviário. (HORVAT JR, 2010)

Iniciou-se, então, o surgimento de caixas de aposentadorias e pensões para outros ramos de empregados como, por exemplo, os portuários e os marítimos. O sistema era mantido e regulamentado pelas próprias empresas através de normas regimentais internas, e não pelo Estado, culminando em desigualdades flagrantes entre as CAPs das variadas empresas.

Após, com o decreto nº 20.465/1931, surgem os institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que se estruturavam por categorias profissionais e abrangiam todas as classes de funcionários públicos. As IAPs tinham forma de autarquia federal, e objetivavam um maior domínio estatal sobre a proteção securitária, através da gestão financeira, administrativa e diretiva. Apesar de atenuar as desigualdades decorrentes das CAPs, a problemática da diferenciação no tratamento permaneceu, tendo em vista que as IAPs com maior número de associados possuíam maior autonomia. Por outro lado, as que tinham menor número de associados eram extremamente deficitárias, carecendo de ajuda constante da União. Conforme expõe Horvath Jr.:

Essa situação fática gerou diferenças de tratamento previdenciário. Embora os benefícios fossem os mesmos, alguns institutos davam mais aos seus segurados que outros, reconhecendo mais direitos e benefícios em virtude das interpretações mais liberais e humanas das leis.

A mudança do modelo de caixas para os institutos de aposentadoria e pensões, ao mesmo tempo que melhorou a cobertura previdenciária (agora por categorias profissionais), também vinculou o Estado como gerador do sistema previdenciário. (HORVATH JÚNIOR, 2010, p. 30).

A Constituição de 1934 merece destaque, pois foi a primeira a fazer menção expressa à assistência social (art. 5º, inciso XIX, alínea c). É, também, a primeira a mencionar o sistema triplice de custeio da previdência, com a contribuição conjunta da União, empregados e empregadores. (HORVAT JR, 2010).

A harmonização da legislação previdenciária foi propiciada pela edição da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807) em 1960, com a uniformização dos benefícios e contribuições entre os segurados.

Por fim, a Constituição Federal de 1988, passa a dispor sobre a Seguridade Social, com previsão do custeio tripartite composto entre entes federativos, segurados e empregadores. Nessa seara, a atuação da seguridade passa a incidir sobre as áreas de saúde, previdência e assistência social. Os direitos atinentes à Seguridade, na nova ordem constitucional, passam a integrar o rol de direitos sociais fundamentais 1988.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988).

A assistência social foi disciplinada com maior especificidade posteriormente pela Lei 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Assim, foi realçado o critério de diferenciação entre assistência e previdência, tendo em vista que aquela possui viés não contributivo, enquanto esta necessariamente carece de contribuição. É um referencial importante, uma vez que o sistema securitário, em um primeiro momento, estruturou-se para atender demandas de cunho trabalhista e contributivo, voltado para as pessoas que não conseguiam ou não podiam se reinserir no mercado de trabalho.

A assistência, em contrapartida, foi considerada, por mais tempo, como uma benemerência do Estado ou de grupos sociais e religiosos, que era estabelecida discricionariamente, e até então nunca foi tida um direito efetivo e necessário a reparar as desigualdades sociais e circunstanciais que afligem parcela da população em condição de vulnerabilidade, sem condições mínimas de inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, de prover meios para uma vida digna.

De tal modo, alçar a assistência social à componente da Seguridade Social, importou em enaltecer sua relevância enquanto direito fundamental, conjurando o dever do Estado de perseguir os ideais que norteiam a sua implementação.

Neste espectro, são considerações do Professor José Paulo Netto durante a II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997:

Como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social. (NETTO, 1997).

1.3 A complexidade do conceito de Seguridade Social

Para o autor Castel (2010) a questão social⁶ é elemento precípua que inspirou a estruturação dos mais diversos sistemas de proteção social no mundo. O cerne da indagação é refletir sobre a possibilidade de manter a sociedade coesa, tendo em vista que existem grupos sociais que, em virtude das mais variadas razões, não atuam em conformidade com o modelo vigente de trabalho e produção de capital, de modo a ameaçar a coesão social.

Deve-se atentar, porém, que existem perfis populacionais fundamentalmente distintos, de modo que são recepcionados pelo modelo securitário de maneira diversa.

A *teoria da desvantagem*⁷ identifica o primeiro grupamento como pessoas que não conseguem inserção no mercado de trabalho em virtude de características físicas, psíquicas ou etárias que os colocam em posição de desvantagem e, em consequência disso, são consideradas incapazes para o trabalho. Assim, tendo em vista que a lógica social tem como eixo central o assalariamento, a existência de indivíduos que não são capazes de trabalhar para garantir sua subsistência, evidentemente, ameaça a noção de coesão social.

Assim, esse grupo é identificado por não possuir meios de prover as necessidades básicas à uma vida com dignidade, sendo desprovidos de condições paritárias para ingresso no mercado de trabalho formal. Destacam-se dentre eles, os deficientes, idosos, enfermos, crianças, entre outros. De acordo com Castel (2010), essa população configura clientela potencial da assistência social:

⁶ “A ‘questão social’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto”. (CASTEL, Robert, 2010, p. 41)

⁷ “A teoria da desvantagem pode ser compreendida, metaforicamente como “a categoria heterogênea quanto às condições que levam à essas situações; em compensação o critério é muito coerente quanto à relação com o trabalho que ele qualifica”. (CASTEL, 2010, p. 42).

Essas populações isentas da obrigação de trabalhar são os clientes potenciais do social-assistencial. (...) Desde que consiga fazer reconhecer sua incapacidade, o indigente pode ser assistido, ainda que na prática e amiúde, esse tratamento se revele insuficiente, inadequado, condescendente e até mesmo humilhante. (CASTEL, 2010, p. 42).

O segundo grupamento social é composto por pessoas aptas ao trabalho, mas que encontram-se em constante risco de desfiliação. O termo “desfiliação” é entendido como rompimento do vínculo empregatício, seja pela impossibilidade do exercício laboral parcial ou total, provisório ou permanente. Em um contexto em que a lógica do trabalho se confunde com a lógica de mercado, os trabalhadores sofrem os impactos da flexibilização de direitos.

Ao longo da história, a livre concorrência, instituto proclamado pelo modelo liberal, favoreceu demasiadamente a quota produtora do capital e detentora dos meios de produção em detrimento dos trabalhadores assalariados, aos quais restou apenas suportar o ônus da organização trabalhista e mercadológica. Nesse contexto, insurge a imprescindibilidade premente do desenvolvimento de mecanismos sociais capazes de apaziguar, leia-se controlar, tal disparidade, culminando no sistema de Previdência Social. Castel (2010) discorre sobre o tema da seguinte forma:

A liberdade e o individualismo triunfantes comportam uma face sombria: a individualidade negativa de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento. O Estado Social foi construído como uma resposta a tal situação. Acreditou poder conjurar-lhe os riscos, tecendo, em torno da relação do trabalho, sólidas garantias. (CASTEL, 2010, p. 45).

Eis, então, a diferenciação essencial entre assistência e previdência no que concerne o potencial para inserção no trabalho e a possibilidade de contribuir ao sistema securitário. Enquanto a previdência norteia-se em um eixo contributivo, a assistência amolda-se em um padrão distributivo.

Neste toar, faz-se imperioso destacar o terceiro pilar da Seguridade Social: a saúde. À semelhança da assistência social, possui viés distributivo e caráter universal, divergindo no que tange à condicionalidade da prestação. Enquanto na assistência o indivíduo deve atender a parâmetros de miserabilidade impostos por lei, ou seja, somente são abrangidos aqueles que dela necessitam, a saúde pretende-se universal, sem condicionalidades sociais ou econômicas, visando acesso amplo e igualitário aos serviços de saúde. Conforme dispõe o texto constitucional de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988). (grifo nosso).

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) (BRASIL, 1988). (grifo nosso).

Nota-se que a seguridade é composta por uma unidade estratégica de diferentes áreas de atuação (previdência, assistência e saúde), formulada para atender as diversas disfunções sociais, da maneira mais abrangente possível.

A definição conceitual de seguridade social desenvolvida por Ibrahim (2015) preceitua que:

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna. (IBRAHIM, 2015, p. 5).

Cite-se, também, a definição do excelso jurista José Afonso da Silva, que emprestando-se das palavras de José Manuel Almansa Pastor, discorre sobre a seguridade social da seguinte maneira:

Dissemos, então, que a seguridade Social constitui ‘instrumento mais eficiente da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população, devendo repousar nos seguintes princípios básicos (...): (a) universalidade subjetiva (não só para trabalhadores e seus dependentes, mas para todos indistintamente); (b) universalidade objetiva (não só reparadora, mas preventiva do surgimento da necessidade; protetora em qualquer circunstância); (c) igualdade protetora (prestação idêntica em função das mesmas necessidades; não distinta como na previdência em função da quantidade de contribuição); (d) unidade de gestão (só é administrada e outorgada pelo Estado); (e) solidariedade financeira (os meios financeiros procedem de contribuições gerais, não de contribuições específicas dos segurados). (SILVA, 2005, p. 308).

Ademais, o sistema de seguridade, enquanto direito fundamental social, coadjuva para a concretização dos objetivos fundamentais da República, suscitados no texto da Carta Magna de 1988, especificamente em seu artigo 3º, obstinados à persecução da construção de uma sociedade livre justa e solidária, comprometida com o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos sem estabelecer distinções negativas relativas à raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

1.4 Princípios orientadores da Seguridade Social

Os princípios que orientam a aplicação dos institutos estão previstos no parágrafo único, do art. 194, da CRFB/88. Apesar do texto do dispositivo elencar os incisos como objetivos da seguridade social, o seu conteúdo consubstancia-se como princípios, uma vez que tencionam orientar e inspirar tanto o legislador quanto o aplicador do direito, no que tange à seguridade social. (IBRAHIM, 2015).

Art. 194 A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

Dentre os princípios gerais do direito, ou seja, que pairam por todo o ordenamento jurídico, serão salientados os que mais dialogam com o instituto da Seguridade Social. Sem prejuízo à relevância e à incidência dos demais princípios constitucionais aqui não citados.

O princípio da igualdade (art. 5º, inciso I, da CRFB/88) prevê que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza. Entretanto, não se esgota em mera igualdade formal, devendo assegurar também a igualdade material, de maneira a dispor de tratamento desigual aos que se encontram em situação de desigualdade. Estabelece-se, assim, distinções positivas que busquem equilibrar o ideal de isonomia. O que se veda, portanto, são as discriminações negativas, odiosas, voltadas a perpetuar estigmas e exclusão social. Nesse sentido, Robert Castel, citado na obra de Rafael Salantini, discorre que:

Existem formas de discriminação positivas que consistem em fazer mais por aqueles que têm menos. O princípio destas práticas não é contestável na medida em que se trata de desdobrar esforços suplementares em favor de populações carentes de recursos a fim de integrá-las ao regime comum e ajudá-las a reencontrar este regime. (CASTEL, 2008, p.13 *apud* SALATINI, 2008, p. 603).

Acrescenta ainda:

Mas a discriminação negativa não consiste somente em dar mais àqueles que têm menos; ela, ao contrário, marca seu portador com um defeito quase indelével. Ser discriminado negativamente significa ser associado a um destino embasado numa característica que não se escolhe, mas que os outros no-la devolvem como uma espécie de estigma. A discriminação negativa é a instrumentalização da alteridade, constituída em favor da exclusão. (CASTEL, 2008, p.14 *apud* SALATINI, 2008, p. 603).

Desta forma, se pretende diminuir as desigualdades, vedando as discriminações negativas, em vistas de alcançar o ideal de isonomia e assegurar a justiça social. A partir desse princípio, justificam-se os programas sociais assistenciais que visam reparar as disparidades históricas, econômicas, sociais e regionais que assolam o país.

O princípio da legalidade (art. 5º, II, da CRFB/88), aplicado à seguridade, assegura que não serão impostas restrições ou alterações no direito sem lei anterior que o estabeleça. Assim, qualquer alteração que implique nova obrigação ou maior oneração aos beneficiários do sistema de seguridade social, requer prévia cominação legal.

Nesse segmento, a previsão do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88), é de suma relevância no que tange ao sistema securitário, principalmente no tocante à área previdenciária, uma vez que impossibilita que alterações legislativas restrinjam ou extingam direitos já consolidados do indivíduo. Há, inclusive, respeito à expectativa de direito dos beneficiários, através da elaboração de regras de transição em momentos de alteração legislativa, visando amparar, ainda que parcialmente, aqueles que tinham mera expectativa de direito. Decerto, tal princípio não é absoluto, assim como não o é nenhum outro, razão pela qual não devem prevalecer direitos que firmam corolários da justiça e igualdade.

(...) Em casos flagrantemente contrários à justiça social, como aposentadorias de valores astronômicos, ainda que concedidas sob a guarda da lei, não seriam estas sustentáveis perante a Constituição, que, apesar de resguardar o direito adquirido, também determina a criação de uma sociedade justa e solidária. (art. 3º, I, da CRFB/88). (IBRAHIM, 2015, p. 64,).

O princípio da solidariedade (art. 3º, I, da CRFB/1988) pode ser considerado a estrutura fundante do sistema de seguridade social. A solidariedade se traduz na opção estatal em promover a tutela coletiva em detrimento da tutela privada, contra os riscos sociais iminentes

e previamente cominados. Significa dizer que a sociedade, concomitantemente com o Estado, através de contribuições diretas e indiretas, são responsáveis por incrementar os fundos que compõem o manto protetor da seguridade social.

A participação solidária no financiamento da seguridade social extrai-se da redação do art. 195, da Constituição Federal de 1988. In verbis:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
II - dos trabalhadores;
III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
(BRASIL, 1988)

Cumprir destacar, brevemente, o regime de repartição simples (ou solidariedade intergeracional) adotado pelo sistema de Previdência Social brasileiro. O regime é assim denominado por ser custeado pela parcela economicamente ativa da população, que financia os benefícios percebidos pelos atuais beneficiários (economicamente inativos), em conjunto com os empregadores e o próprio Estado.

No ano de 2019, a proposta de emenda à Constituição (PEC) número 6, pretendia promover alteração para o regime de capitalização. Em síntese, dispunha sobre um modelo de acumulação semelhante às poupanças, em que cada segurado ficaria incumbido pela subvenção de seu próprio benefício, rompendo com a lógica de solidariedade perpetrada até então. Nesse sentido, dispunha o texto da PEC 6/2019:

Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.⁸

O tema ventilado neste dispositivo da proposta de emenda à constituição foi rejeitado por deliberação do Congresso Nacional, permanecendo o modelo de repartição simples, Intergeracional na Previdência.

⁸ **BRASIL.** Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Poder Executivo.

Em relação aos princípios específicos, elencados no art. 194 da Constituição Federal, serão destacados os princípios que guardam maior correlação com o ramo da assistência social, em particular, o princípio da universalidade que será o eixo central a partir do qual se questionará os entraves ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma das políticas assistenciais de maior abrangência em território nacional.

A universalidade de cobertura e de atendimento (art. 194, parágrafo único, I, da CRFB/88) dispõe que a seguridade social deve ser abrangente, de forma a alcançar a todas as pessoas que carecem de atendimento, bem como, que a proteção deve englobar todos os riscos sociais cuja reparação seja imprescindível. Sobre o tema, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari conceituam o princípio da universalidade da seguinte forma:

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social. (CASTRO; LAZZARI, 2005, p. 88-89).

No mesmo sentido, para Ibrahim (2015, p. 67) a universalidade é abordada pelas dimensões objetiva e subjetiva, “(...) a primeira voltada a alcançar todos os riscos sociais que possam gerar o estado de necessidade (universalidade de cobertura), enquanto a segunda busca tutelar toda a pessoa pertencente ao sistema protetivo (princípio da universalidade de atendimento)”. Na concepção do autor, a aplicação deste princípio nos ramos da saúde e da assistência social é regra, considerando que possuem caráter distributivo, desvinculado de contribuições necessárias para o ingresso no sistema.

Acrescente-se que a área da saúde é “ainda mais universal”, considerando que a Constituição Federal determina que a saúde é direito de todos e dever do Estado, enquanto a assistência é devida àqueles que dela necessitar.

No que diz respeito à universalidade de cobertura da assistência social, a lei 8.742/1993 dispõe que a proteção social objetiva a garantia e a manutenção da vida, redução de danos e prevenção da incidência dos riscos, especialmente a proteção à família, maternidade, infância, adolescência, velhice, e pessoas com deficiência. Os riscos que circundam esses grupos

demandam atenção especial da assistência social, e são os vieses norteadores que orientam a criação de políticas assistenciais.

Ibrahim (2015) destaca que o princípio da universalidade recai, também, sobre o ramo da previdência social, porém, de forma mitigada, desde que respeitado o princípio contributivo. Para atender ao dispositivo constitucional da universalidade, no que se refere ao sistema previdenciário, o autor leciona que “foi criada a figura do segurado facultativo” (IBRAHIM, 2015, p. 66), de modo que mesmo aqueles que não exerçam atividade remunerada tenham a oportunidade de participar do sistema previdenciário.

Os princípios da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços possuem previsão no art. 194, parágrafo único, III, da CRFB/1988. O princípio da seletividade, a *contrario sensu*, difere do princípio da universalidade, visto que vincula-se à escolha criteriosa de onde serão aplicados os recursos orçamentários, ou seja, indica quais benefícios e serviços serão mantidos pelo sistema de Seguridade Social.

Nessa toada, houve uma restrição significativa da pretensão de universalidade que recai sobre o ramo da assistência social, uma vez que a o próprio texto constitucional estabelece que a assistência será prestada somente a quem dela necessitar. Há uma evidente seletividade na abrangência da assistência social.

Todavia, tal mitigação não é suficiente, por si só, para abolir o viés universalista do ramo, tendo em vista que, reiterando o que foi abordado sobre a universalidade de cobertura, esta deve cobrir os riscos sociais previstos no âmbito de cada política (previdência, assistência e saúde), e promover a universalidade de atendimento aos que fazem jus a usufruir destas mesmas políticas, nos limites demarcados pela lei.

Mas, em contrapartida, a legislação infraconstitucional (Lei 8.742/93) se encarregou de estabelecer critérios hiperfocalizados de acesso à assistência social, e a análise fática revela que mesmo aqueles que têm direito de acesso aos benefícios assistenciais (como o BPC, por exemplo), encontram óbices jurídicos, administrativos e práticos.

A linha que delimita a universalidade e a seletividade torna-se tênue quando há aplicação desses princípios no plano da Assistência Social, de maneira que vislumbra-se a

constante mitigação de um em detrimento do outro. Nesse toar, Ximenes (2019) destaca que:

A assistência defronta-se permanentemente com o binômio seletividade versus universalidade, e com frequência os direitos assistenciais são restritos ao mínimo necessário para sobrevivência humana, associando a assistência à pobreza absoluta. Ou seja, a universalidade assume a garantia do acesso aos direitos no universo demarcado pela LOAS, tendo como premissa a pobreza. (XIMENES, 2019, p. 229).

Os direitos sociais são classificados pela doutrina como direitos positivos (ou direitos fundamentais de segunda geração), ou seja, demandam uma atuação positiva do Estado, e conseqüentemente, o seu custeio recai com maior gravidade sobre o planejamento orçamentário do Poder Executivo. Nesse sentido, faz-se imprescindível traçar um plano de atuação condizente com as possibilidades orçamentárias do Estado. Para Ibrahim (2015, p.68), o legislador deve realizar as escolhas trágicas, porém necessárias, para atender o princípio da reserva do possível.

Para Castro e Lazzari (2002, p. 82) “O princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem efetivamente necessite, razão pela qual a Seguridade Social deve apontar os requisitos para a concessão dos benefícios e serviços”.

A distributividade, por sua vez, relacionada ao aspecto solidário da Seguridade Social, caracteriza-se como elemento concretizador da justiça e bem-estar social, através da distribuição de renda. Os autores, Castro e Lazzari, exemplificam:

O princípio da distributividade, inserido na ordem social, é de ser interpretado em seu sentido de distribuição de renda e bem-estar social, ou seja, pela concessão de benefícios e serviços visa-se ao bem-estar e à justiça social (art. 193 da Carta Magna). Ao se conceder, por exemplo, o benefício assistencial da renda mensal vitalícia ao idoso ou ao deficiente sem meios de subsistência, distribui-se renda; ao se prestar serviços básicos de saúde pública distribui-se bem-estar social etc. (CASTRO; LAZZARI, 2002, p. 82).

O propósito deste trabalho é, justamente, abordar os princípios da universalidade e da seletividade no ramo da Assistência Social, com destaque para as condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada. O binômio universalidade-seletividade, tão antagônico, produz reflexos políticos, jurídicos e sociais relacionados à concessão do benefício assistencial destinado aos idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade. Assim, nos próximos capítulos, pretende-se abordar com maior minúcia cada um desses aspectos associados ao BPC.

2. ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo abordar-se-á especificamente sobre a Assistência Social, seu desenvolvimento, princípios específicos, objetivos, diretrizes e estruturação, traçando um panorama que permite a compreensão da implementação dos programas, serviços e benefícios sociais destinados aos desvalidos, ou seja, àqueles que dela necessitam. Discorrer-se-á, também, sobre a focalização (seletividade) dos programas assistenciais de transferência de renda, e o seu impacto na idealização do sistema de Seguridade Social.

Etimologicamente, a palavra “assistência” tem origem no latim, e consiste no ato de prestar auxílio, ajudar, proteger, amparar (MARTINS, 2018). Pela própria origem da palavra, infere-se que a assistência social é prestada aos hipossuficientes, entendidos como aqueles que não podem, por meios próprios ou de sua família, suprir as necessidades cotidianas básicas.

Nas palavras de Sérgio Pinto Martins, a assistência social é definida como:

Um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer uma política social aos hipossuficientes, por meio de atividades particulares e estatais, visando à concessão de pequenos benefícios e serviços, independentemente de contribuição por parte do próprio interessado. (MARTINS, 2018, p. 702).

2.1 Desenvolvimento da Assistência Social no contexto brasileiro

Remontando os primeiros movimentos de (tentativas de) afirmação da Assistência Social enquanto direito dos cidadãos e dever do Estado, ressalta-se a figura de Ataulpho Nápole de Paiva, juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, responsável por escrever artigos e livros sobre assistência pública. Em suas publicações, datadas entre 1898 e 1905, defendia a implementação de políticas estatais assistenciais àqueles que se encontravam na impossibilidade física de prover as necessidades da existência. (SPOSATI, 2007).

Certamente, as ideias eram demasiadamente progressistas para a sociedade brasileira da Velha República, que as rechaçou, redirecionando o foco para o ramo da previdência social. Todavia, é importante destacar que a tentativa de concatenar um sistema assistencial remonta de muito antes da promulgação da Carta constitucional de 1988.

"No caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência

possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social", ao contrário, "a pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos." (SPOSATI, *et. al.*, 1998, p.41).

A assistência social, enquanto política estatal, começa a ganhar forma em julho de 1938, quando Getúlio Vargas instaura o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, através do decreto-lei 525. O órgão tinha como função elaborar inquéritos sociais, com a finalidade de elencar as demandas assistenciais dos desfavorecidos e analisar a adequação das entidades sociais e seus requerimentos. Nesse sentido, despontam críticas à falta de representatividade popular nos órgãos, de modo que a “moral republicana liberal –mesclada à ditadura varguista– entende que os notáveis é que dialogariam com entidades sociais sobre os mais pobres. Nem pensar em relações democráticas ou na presença da voz dos usuários para dizer de si”. (SPOSATI, 2007, p. 17).

A despeito da previsão legislativa, o CNSS não apresentou compromisso com políticas sociais que viabilizassem direitos às populações carentes, operando como mecanismo de clientelismo político.

Anos mais tarde é fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), sob a égide da primeira dama Darcy Vargas. Em um primeiro momento, a iniciativa da instituição era prestar auxílio aos brasileiros combatentes da II Guerra Mundial e suas famílias, revelando-se uma ação de cunho patriótico. (SPOSATI, 2007)

A LBA torna-se uma sociedade civil sem fins lucrativos, voltada a congregar organizações de boa-vontade. Aqui, a assistência assume posição como ato de vontade individual, através de organizações sociais, e não como direito que viabiliza acesso à cidadania. De acordo com Sposati (2007), a atuação da LBA deixou de restringir-se a auxílio dos pracinhas e suas famílias, ampliando seu escopo para as famílias que compunham a parcela não atendida pela previdência, que passavam por situações de privação. Em suas palavras:

Do apoio a famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias de grande massa não previdenciária. Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social. Agora as secas, as enchentes e outras ocorrências que fragilizam grupos e coletivos da população,

demarcam a presença do caráter da urgência e do circunstancial campo genético da menina LOAS⁹ (SPOSATI, 2007, p. 20).

A LBA representou a interação simbiótica entre os setores público e privado, o reforço conservador da classe dominante na determinação de políticas assistenciais, bem como reafirmou o viés de caridade que decorria da assistência social, numa tentativa de conformar os interesses estatais e das classes subalternizadas.

Nas deliberações que precederam a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, em meados da década de 80, passou-se a discutir a imperiosa necessidade de incluir a assistência social no ramo dos direitos sociais, como mecanismo de proteção da população. Nesse contexto, sublinhe-se a colocação de Hélio Jaguaribe *et. al*, durante a Comissão da Ordem Social da Assembléia Constituinte, citada na Obra de Sposati:

É imperativa a inclusão das políticas assistenciais na nova Carta Constitucional, já que mais da metade da população brasileira pode ser considerada candidata a programas assistenciais, como a única maneira de garantir os seus direitos sociais básicos. “Hoje é possível afirmar-se, sem receio de contestação, que o Brasil é realisticamente analisado, um país majoritariamente miserável, bem mais do que apenas pobre, ou mesmo indigente”. (JAGUARIBE et al, 1986, *apud* SPOSATI, 2007, p.40).

Na época da constituinte, os dados apontavam que cerca de 42% da população total do país estaria em situação de miséria. Ao se levar em consideração às pessoas em situação de pobreza, haveria acréscimo de mais 22% da população. Assim, quase 65% dos cidadãos brasileiros estaria em situação de miséria ou pobreza. (BRASILEIRO E MELLO, 1987 *apud* SPOSATI, 2007).

Durante os debates das comissões e subcomissões pré-constitucionais, Maria Lucia Lopes da Silva (2011) esclarece que, na subcomissão de saúde, seguridade e meio ambiente, o tema de destaque central foi a saúde. De acordo com a autora, a assistência assumiu papel coadjuvante, de menor destaque, “refletindo a sua pouca expressão nas pautas de lutas dos movimentos sociais, inclusive ‘não foi objeto específico de nenhuma audiência pública’ (BOSCHETTI, 2006, p. 148)”. (SILVA, 2011, p. 96).

⁹ Adailza Sposati, na obra “A menina LOAS: um processo de construção da assistência social”, utiliza-se da figura de linguagem prosopopéia para atribuir à LOAS (Lei 8.742/93) os sentimentos e a evolução biológica de uma menina de 10 anos.

A Constituição Federal de 1988, alcunhada como “Constituição Cidadã” pelo então deputado Ulysses Guimarães, foi proclamada no contexto de redemocratização do Estado após o período ditatorial, e passou a consubstanciar direitos sociais ao status constitucional. Não obstante à falta de notoriedade nos debates pré-constitucionais, a assistência passa a integrar o já mencionado tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência e da saúde, propiciando mudanças significativas no ramo das políticas sociais.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o padrão assistencialista de benemerência - estatal ou particular - foi rompido, alçando a assistência social ao patamar de direito social constitucionalmente tutelado, decorrente da cidadania, assegurando proteção social e bem-estar aos destinatários.

A Assistência Social, enquanto elemento da Seguridade Social, é prevista no art. 194 da Constituição. Especificamente, foi alocada no Capítulo VIII (Da Ordem Social), Seção IV, artigo 203 e ss. da CRFB/1988, que dispõe, in verbis:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal 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.
(BRASIL, 1988).

A inovação constitucional decorre da institucionalização da assistência social enquanto direito dos cidadãos, voltado a dirimir as desigualdades sociais pungentes que perpassam a história brasileira, com enfoque para princípios caros à nova ordem constitucional, como a dignidade da pessoa humana e os valores da cidadania. Assim, é direcionada aos indivíduos que dela necessitam, e dispensa vinculação de contribuição prévia à seguridade social.

2.2 A Assistência Social enquanto direito fundamental de segunda geração

A doutrina constitucional tradicionalmente classifica os direitos fundamentais em gerações, compreendidas de acordo com o movimento histórico e legislativo que lhes culminou a existência. O primeiro autor a abordar a teoria das gerações dos direitos

fundamentais foi Karel Vasak, durante a Conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo, ocorrida em 1979 na França.

Na doutrina pátria, O jurista Paulo Bonavides destacou-se ao classificar os direitos fundamentais de acordo com a sua evolução histórica-temporal, correlacionando-as ao lema cardeal da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade¹⁰. (BONAVIDES, 2004).

Atualmente, a doutrina moderna tece críticas à terminologia “gerações”, pois exprimem ideia de superação de uma geração sobre as outras, e sugere a utilização da terminologia “dimensões”, que expressa concepção de evolução. Independente do vocábulo adotado, deve-se considerar que os direitos fundamentais não podem ser suprimidos, de modo que novos direitos assomam-se aos antigos, sempre ampliando a gama de direitos e garantias fundamentais.

Os direitos de primeira geração, relacionados ao princípio de liberdade, prescrevem liberdades civis e políticas, impondo dever de abstenção do Estado frente aos direitos assegurados aos cidadãos. Há uma dever de limitação da ingerência estatal na esfera privada, exigindo-se um “não fazer”, uma prestação de natureza negativa, que “fazem ressaltar na ordem dos valores políticos a nítida separação entre a Sociedade e o Estado”. (BONAVIDES, 2004, p. 564).

Os direitos fundamentais de segunda geração, relativos ao princípio de igualdade, são equivalentes aos direitos sociais, econômicos, e coletivos. A concepção de Estado Social crescente no século XX, pautada pela tentativa inflexão da ideologia liberal, é voltada para redução das desigualdades sociais acentuadas durante o século XIX. Busca-se uma atuação positiva do Estado, na persecução de equalizar as desigualdades decorrentes das revoluções liberais que deram origem aos direitos de primeira geração.

Por fim, os direitos de terceira geração, consagram ideais de fraternidade, ou solidariedade, em resposta aos regimes totalitários que cometeram atrocidades à nível mundial

¹⁰ Alguns doutrinadores sustentam a existência de outras dimensões de direitos fundamentais, aos quais vale a breve menção: os direitos de quarta geração estão relacionados à democracia, informação, pluralismo político, bioética e biotecnologia. Já os direitos de quinta geração, referem-se ao direito a paz, que legitima o direito à ordem, liberdade, e à boa convivência dos povos.

no decorrer do século XX. Tais direitos são orientados ao desenvolvimento, progresso, meio ambiente, autodeterminação dos povos, entre outros direitos de caráter difusos ou metaindividuais (pertencente à toda coletividade).

O direito à assistência, enquanto espécie dos direitos sociais, pertence à segunda geração de direitos fundamentais, é orientado pelo viés da igualdade. O jurista José Afonso da Silva conceitua os direitos sociais da seguinte maneira:

(...) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 2005, p. 286).

Da definição supramencionada salienta-se a correlação dos direitos sociais aos direitos de liberdade afirmados na primeira geração. O efetivo exercício da liberdade (proclamada pela primeira geração de direitos) somente pode ocorrer em condições paritárias aos cidadãos, que viabilizem acesso à condições dignas de vida e autodeterminação. Não se pode falar em exercício da liberdade ante a inexistência de mecanismos que promovam a efetividade deste direito, ao contrário, estaríamos diante de situações de sujeição, não de liberdade¹¹. No mesmo sentido, Bonavides (2004, p. 567) discorre que os direitos de segunda geração (sociais) “passaram a ser vistos numa perspectiva também de globalidade, enquanto chave de libertação material do homem”.

Ademais, a ordem constitucional institui o Estado Democrático de Direito, que deve realizar a democracia através de um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, nos termos do art. 3º, I, da CRFB. Consoante José Afonso da Silva:

Há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais,

¹¹ “Não é livre quem não detém auto-suficiência material. Não há garantia do direito à vida enquanto não se figura juridicamente a fome como uma negação do sistema constitucional organizador da vida política no Estado. (...) Não é livre o homem ausente de nome que a sua própria mão desenhe. Como saber de seu direito sem letra ou sinal conhecido o homem sem nome de gente? Não há direito para o qual a cegueira analfabeta ofereça luz (...).”(Rocha, 1999, p. 6-7 *apud* CARVALHO, 2008, p.25)

políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 2005, p. 119-120).

O Estado democrático de direito, traduz-se, portanto na superação do Estado puramente capitalista, para configurar um Estado centrado na promoção da justiça social, de modo a propiciar uma realização social profunda através da prescrição de direitos sociais e de instrumentalização que viabilize a concretização de políticas que promovam a dignidade humana (SILVA, 2005).

A Carta Constitucional de 1998 que os direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata¹². Afirmar a aplicabilidade imediata das normas fundamentais, não significa dispensar a atuação legislativa por parte dos poderes públicos, mas representa que tais direitos poderão ser exigidos de imediato pelos seus destinatários.

Assim sendo, como os direitos sociais estão inseridos topograficamente no título da Constituição que trata dos direitos e garantias fundamentais¹³, a aplicabilidade imediata das normas se estende a eles. Reitera-se: isso não dispensa atuação positiva do Estado em legislar e melhor regular tais direitos, tão somente que os destinatários podem exigí-los imediatamente.

Os direitos sociais, enquanto vinculados ao caráter prestacional do Estado, exigem atuação positiva do Poder Executivo e do Poder Legislativo na condução de políticas públicas. Tal situação implica responsabilidade desses Poderes, e a possibilidade de serem demandados judicialmente em caso de mora ou ineficiência na prestação devida.

Nesse sentido, o Benefício de Prestação Continuada, prestação social central no tema deste trabalho, é uma norma essencialmente programática, tendo em vista que a sua concessão está prevista na Constituição Federal (art. 203, inciso V), mas será prestada nos termos que “dispuser a lei”. Nessa toada, desde a previsão constitucional até a regulação do benefício pela Lei Orgânica de Assistência Social, publicada em 7 de dezembro de 1993, houve um decurso temporal de cinco anos.

¹² Art. 5º (...). § 1º: As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988)

¹³ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

2.3 Da estruturação da Assistência Social pela LOAS

A lei 8.742 de 1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização da assistência social e outras providências, e prescreve, *in verbis*:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

O desenvolvimento da assistência é elemento fundamental para a efetivação e persecução aos princípios fundamentais da República, consagrados no art. 3º da Carta Magna, destinados a orientar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

A gestão da área assistencial é organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema descentralizado e participativo de gestão compartilhada. Cabe destacar que a competência legislativa para tratar sobre o ramo da Assistência Social é concorrente, e realiza-se de forma articulada pelas três esferas do governo (federal, estadual, distrital e municipal). A esfera federal é responsável por coordenar e editar normas gerais, enquanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios incumbe a coordenação e execução de programas em suas respectivas esferas (art. 11, Lei 8.742/93). (GARCIA, 2017).

O custeio da Assistência Social é aspecto importante, que dialoga simbioticamente com os critérios de seletividade estabelecidos para acesso aos benefícios e serviços assistenciais, principalmente no que tange aos benefícios de repasse de renda, que configuram despesas significativas aos cofres públicos.

Conforme disposição do art. 204 da CRFB/88, as ações governamentais na área da Assistência Social, serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, como um encargo que recai sobre toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos entes federativos (art. 195, CRFB/88).

O custeio direto das ações assistenciais é composto pelas contribuições para a

seguridade social, nos termos do supramencionado art. 195 da Carta Magna. As demais fontes constituem o custeio indireto, que decorrem da transferência de recursos dos orçamentos fiscais dos entes políticos (União, Estados, DF e Municípios). (GARCIA, 2017).

Nos ditames do art. 2º, da Lei 8.742/93, a Assistência Social elenca como objetivos:

Art. 2º. A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (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;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993). (grifo nosso).

Pela leitura do dispositivo nota-se que a proteção prestada pela assistência transcende questões meramente econômicas, buscando cobrir os riscos suportados por uma parcela da sociedade que se encontra em vulnerabilidade intrínseca à sua condição, como, por exemplo, a infância, a juventude, a velhice e as pessoas com deficiência. De tal modo que estes grupos são clientela dos serviços e programas assistenciais, ainda que não se encontrem em situação de miserabilidade econômica. Nessa orientação, Ximenes destaca que a assistência social não se esgota no gerenciamento da pobreza:

O novo modelo de assistência social enquanto política pública tem o desafio de não segregar os usuários pela renda. Isto porque a pobreza tem caráter multidimensional e faz parte de situações de vulnerabilidade social, mas isso não significa que a política de assistência social se subordine à gestão da pobreza. (XIMENES, 2019).

A proteção social, nesse espectro, constrói a noção de cidadãos enquanto indivíduos com potencialidades, talentos, vínculos interpessoais e sociais que merecem resguardo estatal. Nesse sentido, a proteção concebida pela assistência social orienta-se por três eixos, nos quais culminam na formulação de políticas públicas. O primeiro eixo protetivo é voltado à proteção das fragilidades decorrentes do ciclo de vida (crianças, adolescentes, idosos). O segundo eixo

orienta-se à salvaguarda das vulnerabilidades decorrentes de possíveis violações à dignidade humana. Por fim, o terceiro eixo defronta-se com as fragilidades existentes na convivência familiar; (SPOSATI, 2009).

A pobreza é conceituada como a ausência, ou insuficiência, de renda para prover a manutenção da subsistência de um núcleo familiar. Não por outra razão, a proteção social assistencial prestada pelo repasse de verba, elege os seus tutelados considerando, principalmente, os rendimentos mensais auferidos pelo grupo familiar, tendo como parâmetro, em regra, o salário mínimo vigente. Assim, o critério da renda é considerado para fins de concessão dos benefícios sociais de maior aporte financeiro e impacto social, como o BPC e o Bolsa-família, por exemplo.

Decerto, a despeito de outros riscos sociais serem cobertos pela assistência social, a pobreza é um dos motes principais a ser combatido, pois é capaz de vulnerar ainda mais a situação dos vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiência). Todavia, o enfrentamento desta condição, através da previsão de transferência de renda do Estado aos beneficiários, impõe restrições relacionadas à condição etária ou de existência de deficiência, cumulada a critérios econômicos que caracterizem a situação de miserabilidade, para acesso ao Benefício de Prestação continuada, prescrito na alínea “e”, do inciso II, do art. 2º da LOAS.

2.4 Princípios da Assistência Social

Os princípios relativos à seguridade social buscam conformar as ações políticas à persecução de orientações que são caras ao ordenamento jurídico. Encontram-se elencados no art. 4º da lei 8.742/93¹⁴, dentre os quais destacam-se: a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais

¹⁴ Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993)

políticas públicas; e o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória.

A supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (art. 4º, inciso I, Lei 8742/93) enquanto princípio norteador da assistência, destina-se a evitar as investidas econômicas contra a redução de direitos assistenciais. Considera-se que a concretização da justiça social, através da distribuição de renda se sobrepõe à persecução de rendimentos financeiros.

A universalidade dos benefícios e serviços da assistência social (art. 4º, inciso II, Lei 8742/93) requer uma interpretação que respeite a sua destinação e especificidades, que são voltadas a assegurar condições básicas para uma vida digna àqueles que estão em situação de vulnerabilidade e/ou miserabilidade, ou seja, pessoas que verdadeiramente necessitam das prestações assistenciais (GARCIA, 2017). Reitera-se que pretensão de universalidade da assistência social encontra limites que devem ser observados, parâmetros seletivos previstos em lei, mas que uma vez estabelecidos, devem permitir que a atuação estatal acoberte todas as pessoas que amoldam-se aos critérios de acesso manto protetivo.

O respeito à dignidade do cidadão (art. 4º, inciso III, Lei 8742/93) deve ser observado na implementação e desenvolvimento de políticas assistenciais. Assim, o conceito de cidadão não está adstrito à sua concepção mais restritiva, relativa somente aos direitos políticos, mas abrange uma abordagem humanista, fundada no Estado Democrático de Direito, com enfoque para a concretização da dignidade da pessoa humana como elemento fundante e norteador das políticas estatais.

Por esse princípio, as comprovações exigidas pela lei para o recebimento de prestações assistenciais não podem impor critérios vexatórios ou desonrosos aos beneficiários, devendo respeitar os direitos fundamentais destes. Nesse espectro, vale ressaltar que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (art. 5º, inciso X, da CRFB/88). (GARCIA, 2017).

2.5 A transposição da proposta de universalidade para a seletividade

A política assistencial brasileira, materializada pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social), a despeito de dialogar com a seletividade, insculpida no texto constitucional por prever que assistência se destina somente à quem dela necessita, exterioriza o princípio da universalidade através da oferta de proteção àqueles que se enquadram dentro dos limites de atendimento, buscando tutelar pessoas que vivem em situação de miserabilidade ou outras espécies de vulnerabilidade.

A redemocratização e a reforma do Estado, após a promulgação da Constituição de 1988, proporcionaram um bom ambiente para o desenvolvimento de políticas com viés universalista, em consonância com o Estado de Bem-estar social. Buscava-se resgatar a proteção às liberdades individuais e coletivas, duramente perseguidas no período ditatorial brasileiro, através da ampliação de acesso aos direitos sociais.

As diretrizes constantes na Carta Magna de 1988 revelaram expressivas conquistas, erigindo o sistema securitário brasileiro a um patamar mais abrangente e universal em relação aos modelos anteriores, apregoado pela proteção e promoção da previdência, assistência e saúde. Todavia, quanto à regulamentação e operacionalização das políticas de securitárias, houveram obstáculos oriundos das divergências institucionais e políticas, e do posicionamento dos governos neoliberais.

A transformação no plano constitucional ocorreu simultaneamente ao crescimento dos ideais do modelo econômico neoliberal que, por suas características inerentes, enfatizavam a flexibilização do mercado e a intervenção estatal na economia.

Neste sentido, travou-se um contrassenso, ao tempo que o sistema de seguridade social brasileiro é desenhado nas perspectivas pública e democrática com um amplo conjunto de direitos de acesso universal, sua implementação esbarra-se nos campos da investida neoliberal. (POLONIO, 2015, p. 48).

Nesse sentido, O processo de formação do sistema de seguridade social nos países capitalistas se deu em um cenário de disputas políticas, que afetaram a distribuição do fundo público e atenuaram a intensidade protetora do Estado, insurgindo um movimento de focalização das políticas públicas em prejuízo da tendência de universalização:

(...) com o capital financiado pelo Estado as políticas de proteção social passam a ser campo de disputas já que as transformações estruturais recaem diretamente sobre distribuição do fundo público e altera a intensidade protetora do Estado. Neste cenário predominam as políticas focalizadas em detrimento de políticas universais. (BANDEIRA, 2016, p. 791).

Sob a égide do neoliberalismo, as políticas públicas assistenciais passaram a sofrer atravessamentos do modelo econômico e de reformas econômicas do Estado, de maneira que os direitos passaram a ser mitigados sob o argumento de redução dos custos estatais, em manifesta priorização do privado em detrimento do público, e evidenciando a falta de democratização da gestão da Seguridade social.

Não se pode olvidar que existe uma lacuna abismal entre a definição de direitos sociais e a materialização de mecanismos concretos para o exercício destes. Há de sopesar o alto custo para implementação das políticas públicas, a necessidade de sistemas de fiscalização, organização e controle dos programas, a fim de evitar fraudes e desvios indevidos. Além desses fatores, não se pode ignorar a correlação contraditória entre o Estado de bem estar-social e o modelo de mercado, bem como, a priorização ao trabalho assalariado no decorrer da história que culminou na estruturação do sistema securitário brasileiro. Tais elementos contribuem para a expansão da seletividade na Assistência Social, por meio de programas hiperfocalizados e seletivos, tendo em vista que a assistência não possui local de destaque na história e no modelo econômico adotado.

A imposição de critérios restritivos ancora-se na justificativa da disponibilidade limitada de recursos orçamentários da Administração Pública. Alega-se que seria utópico prever assistência, através de aporte financeiro, à todas as pessoas em situação de miserabilidade, tendo em vista que na prática despontariam limitações políticas e econômicas intransponíveis à concretização destes programas.

Nesse cenário, a política econômica revela um maior comprometimento com a lógica mercadológica, em detrimento dos preceitos sociais pautados na cidadania e garantias coletivas (POLONIO, 2015). Assim, a seletividade passou a impor-se ante a universalidade das políticas sociais, em nome da preservação da austeridade fiscal. Isso significa que houve uma focalização na extrema pobreza, de modo que as políticas ficaram condicionadas a abranger a população mais vulnerável dentre os vulneráveis, estabelecendo critérios seletivos destinados a promover essa filtragem.

A agenda da assistencial verteu-se, então, à tutelar as vítimas mais alarmantes do ajuste capitalista, selecionando dentre os pobres, a parcela mais pobre, mais vulnerável e marginalizada da população. Percebe-se que restringir ao máximo as políticas assistências foi a alternativa encontrada para amoldá-las à lógica fiscal do Estado, sem prejudicar o modelo econômico adotado.

Assim sendo, a pobreza leva em consideração o critério objetivo da renda, de modo que a miserabilidade e a ausência (ou insuficiência) de renda são sinônimas. No Brasil, o método de aferição da pobreza considera a renda familiar mensal, tendo como parâmetro o salário mínimo vigente. O BPC, por exemplo, considera o valor de um quarto do salário mínimo para estabelecer a linha de miserabilidade e identificar o público-alvo dos programas assistencialistas. Essa metodologia apresenta problemas, abordados por Pereira e Siqueira (2010, p. 214), como “armadilhas da pobreza, do desemprego e da poupança”.

Para as autoras, a primeira armadilha é evidenciada pelo quantitativo de pessoas que a despeito de estarem infimamente acima da linha objetiva de miserabilidade, encontra-se em situação de pobreza, e por esta razão, ficam descobertos pelo manto assistencialista. Além disso, discorre a autora que:

Da mesma forma, os beneficiários dos programas assistenciais que conseguem melhorar minimamente o seu rendimento mensal deixam de ser atendidos pelos governos e, em decorrência, acabam retomando à situação de privação original, gerando um círculo vicioso de manutenção da pobreza”. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010; p. 215).

Nesse tocante, a hiperseletividade contribui para o aprofundamento das desigualdades sociais, promovendo situações de flagrante injustiça sócia, de tal maneira que pessoas que não se enquadram dentro do limite de renda previsto, extrapolando-o em quantia ínfima, ficam desamparados pela política assistencial ainda que, de fato, encontrem-se em situação de indigência.

Ademais, ainda na perspectiva das autoras, a melhora mínima no rendimento mensal dos clientes da assistência, enseja na exclusão do sistema assistencial e, conseqüentemente, culmina no favorecimento ao retorno ao estado de pauperização original. O sistema, então, retroalimenta e mantém o estado de miséria dos assistidos.

A segunda armadilha - do desemprego – dispõe que a conquista de um emprego formal ensinaria na exclusão do sistema protetivo, uma vez que os direitos trabalhistas asseguram a percepção de renda de pelo menos um salário mínimo. Todavia, o exercício do trabalho informal, não garante os mesmos direitos, e a renda variável, a instabilidade, a flexibilidade, acarretam maior insegurança e incerteza ao beneficiário, ocasionando óbices à sua inserção e manutenção no mercado de trabalho. Nesse toar, destaca-se que:

Como nos é dado constatar, reside nesse processo uma contradição inerente à ideologia neoliberal, já que, ao mesmo tempo que esta se propõe a "aliviar" a pobreza dos verdadeiramente pobres, os mantém nessa condição por contrapor trabalho e assistência. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010; p. 216).

Por fim, a armadilha da poupança, reside no fato que os beneficiários sociais são desestimulados a poupar, tendo em vista que os indicadores de pobreza pautam-se na renda percebida e/ou acumulada do indivíduo. Assim, uma acumulação de parte do benefício pode, também, ensejar no afastamento do sistema protetivo. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010).

2.6 Hiperfocalização como causa de estigma social

Pelo exposto, nota-se que a focalização foi idealizada para reduzir custos, considerando o atendimento de transferência de renda voltado especificamente à população que está em pobreza absoluta (miséria) cumulada a outros critérios previstos em lei (no caso do BPC, parâmetros etários ou de deficiência), objetivando uma racionalidade político-econômica pretensamente coerente com a capacidade financeira do Estado.

A definição do critério econômico como meio de aferição para acesso aos programas assistenciais que envolvem transferência de renda facilita a identificação do público-alvo. Mas, em contrapartida, suscita a necessidade de implementação de um aparato administrativo e burocrático para gerir e avaliar os “meios de comprovações da pobreza” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010), ou seja, meios aptos a comprovar periodicamente que o indivíduo faz jus ao benefício pretendido.

Nesse sentido, a seletividade, que em primeiro momento foi pensada para minimizar o impacto financeiro, aumenta os custos com atividades relacionadas à fiscalização e controle, que submetem os possíveis demandantes à verificações rigorosas e minuciosas. Sobremaneira,

o real motivo por trás da perscrutação estatal se revela: excluir e manter excluídos o maior contingente de solicitantes da assistência social, com o objetivo de assegurar a austeridade da lógica capitalista. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010).

Há uma concepção velada que o requerente da assistência social é um “oportunista social”, dependente das políticas assistencialistas e da solidariedade estatal, desprovido de esforços próprios para superar as privações impostas através do trabalho. Daí decorreria a necessidade premente de controle estreito da concessão de benefícios e serviços sociais, para evitar abusos e fraudes de pessoas que, teoricamente, optam por não aderir ao mercado de trabalho.

Tal argumento desconsidera o fato que no capitalismo o desemprego e o trabalho informal são condições intrínsecas à manutenção do próprio sistema, não uma predileção do indivíduo. Assim sendo, as pessoas vendem a sua força de trabalho onde e quando conseguem alocação, retroalimentado a lógica hierarquizante do sistema econômico. No tocante ao tema:

As condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida são reveladoras de que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas. (MOTA, p. 21, 2010).

Os critérios de fiscalização, que serão abordados detalhadamente no próximo capítulo, também contribuem para a estigmatização dos beneficiários dos programas assistenciais de transferência de renda. O receio enraizado que as políticas possam ser burladas incute a necessidade de implementar procedimentos burocráticos, com critérios inflexíveis, para evitar qualquer tipo de fraude.

Parte-se do pressuposto que haverá um grande número de pobres dispostos a defraudar o programa, tornando imprescindível o controle rigoroso. Dessarte, os parâmetros de verificação excessivos fundam-se na “fraudemania” (medo enraizado que a política seja fraudada) e culminam por estabelecer situações estigmatizantes e constrangedoras para os demandantes sociais. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010).

Em suma, o reconhecimento das políticas assistenciais enquanto direito daqueles que dela necessitam não ocorreu conforme o planejado, considerando que a focalização atuou

como argumento contra abalos no setor fiscal, ensejando redução de direitos e na estigmatização social dos beneficiários.

3. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA ENQUANTO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Benefício de Prestação Continuada é um dos mais expressivos da assistência social, pois prevê a concessão de renda mensal de um salário mínimo à idosos e pessoas com deficiência que não tenham meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família, com dispensa de contribuições prévias. Seu fundamento constitucional encontra-se insculpido no art. 203, inciso V da Constituição Federal. Já sua regulamentação específica se dá pela lei nº. 8.742, Lei orgânica de assistência social, que estipula condições e critérios para a sua gestão. Os Decretos nº 6.214/2007, nº 6.564/2008 e nº 7.617/2011, e outras leis esparsas, complementam a regulamentação do benefício.

Os dados oficiais apontam que no mês de fevereiro de 2020, o número total de Benefícios de Prestação Continuada concedidos era 4.596.497, sendo 2.554.890 destinados à pessoas com deficiência e 2.041.607 destinados aos idosos, totalizando o valor de R\$ 4.865.070.302,45 pagos no mês.¹⁵

A expressividade do benefício revela-se nos valor total de recursos orçamentários destinados à sua manutenção e na quantidade de beneficiários, neste último quesito só é inferior ao Programa Bolsa-Família que contemplou 13.216.880 de famílias no mesmo período, destinando-as o valor total de R\$ 2.521.099.871,00.¹⁶

Nesse cenário, o BPC, apesar de sua relevância dentre as políticas assistenciais, assume papel secundário. Se comparado ao Bolsa-Família, por exemplo, percebe-se que o BPC é praticamente desconhecido da população, considerando que o PBF recebe maior destaque midiático dentre os programas assistenciais (POLONIO, 2015).

Além disso, o fato de ser gerido pelo INSS, órgão vinculado à Previdência Social, e ter sua origem relacionada ao RMV¹⁷, dificulta a identificação deste benefício como integrante da política assistencial, de modo que o BPC é desconhecido por parcela significativa da

¹⁵ Dados do Ministério da Cidadania, disponibilizado em: <<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/docs/downloads/2020/FevTodos.pdf>>. Acesso em 13/06/2020.

¹⁶ Dados do Ministério da Cidadania, disponibilizado em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/fevereiro/boletim_BFInforma702.html>. Acesso em: 13/06/2020.

¹⁷ Renda Mensal Vitalícia.

população, ou tido como uma espécie de aposentadoria ou outro benefício previdenciário. Nesse sentido, STOPA (2019) expõe que:

Uma das consequências desse processo é que muito dos beneficiários acreditam estar aposentados, seja por idade, adquirida por meio do trabalho, seja por invalidez, devido à deficiência ou à doença que impossibilita o ingresso no trabalho, acarretando na invisibilidade do benefício da Assistência Social, justamente por ser concedido no INSS e não ter havido um acompanhamento constante por parte dos serviços socioassistenciais. (STOPA, 2019, p. 243).

Nesse capítulo o Benefício de Prestação Continuada será analisado através de sua contextualização histórica enquanto substituto do benefício da Renda Mensal Vitalícia, deslocando-se do ramo previdenciário para a Assistência Social. Em seguida, serão examinados os critérios rígidos de elegibilidade elencados em lei que possibilitam o acesso ao BPC, os entraves administrativos, bem como a evolução jurisprudencial acerca do tema.

3.1 Contextualização da Renda Mensal Vitalícia e a substituição pelo Benefício de Prestação Continuada

A Renda Mensal vitalícia era um benefício previdenciário regulado pela Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Nos termos da própria legislação, a RMV consistia em um amparo, no valor de 60% do salário mínimo, destinado aos idosos com 70 anos de idade ou mais e aos “inválidos”, definitivamente incapacitados para o trabalho, que não auferiam rendimentos suficientes para suprir a própria subsistência, nem de tê-la provida por sua família.

Para acesso ao benefício previdenciário, a lei determinava a filiação à previdência social (antigo INPS¹⁸) por período mínimo de doze meses, consecutivos ou não; ou, o exercício de atividade remunerada incluída no regime previdenciário ou no do Fundo de assistência ao Trabalhador (FUNRURAL), ainda que sem filiação à Previdência, pelo período mínimo de cinco anos.

A RMV vigorou de 1974 até a implementação efetiva do BPC em 1996. A sua extinção ocorreu com a edição do Decreto nº 1.744, de 1995 (art. 39), sendo assegurado o direito

¹⁸ Instituto Nacional de Previdência Social. Com a edição do Decreto nº 99.350, de 1990, houve a fusão do INPS e do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), resultando na criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

adquirido dos beneficiários que gozavam do benefício à época da edição do ato legislativo. Assim, delineou-se, definitivamente, o limiar entre políticas contributivas (previdenciárias) e não-contributivas (assistenciais), embasadas na formulação do tripé da Seguridade Social adotado pela Constituição de 1988.

Nesse toar, percebe-se que a RMV guarda similaridades com o BPC, na medida em que estabelece como critério de elegibilidade a condição de miserabilidade, ou seja, ausência ou insuficiência de renda para manutenção da vida digna, e é destinada a idosos e pessoas com deficiência. Ao mesmo tempo, distancia-se da finalidade assistencial ao estipular a vinculação prévia à Previdência e/ou o exercício de atividade remunerada, condições essas que não são relevantes para auferir o BPC.

O BPC era gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹⁹, atual Ministério da Cidadania, e apesar de ser um benefício assistencial, é operacionalizado pelo INSS (art. 3º do Decreto 6.214/2007), autarquia federal responsável por gerir majoritariamente benefícios da Previdência Social.

A gestão pelo INSS se justifica porque a estrutura organizacional da entidade já reunia as condições técnicas necessárias para administrar um benefício de tamanha complexidade (uma vez que exige perícias e verificações sociais) e abrangência nacional, inclusive já o havia feito com a RMV, que é similar ao BPC em termos operacionais. Assim, Stopa (2019), aborda que a o BPC é construído como um “intruso” à realidade do INSS, órgão gestor de benefícios previdenciários que demandam contribuição direta.

É compreensível, portanto, a dificuldade de algumas pessoas em desvincular o BPC do ramo previdenciário, uma vez que a sua construção histórica remonta de um benefício previdenciário designado ao mesmo público-alvo, e a sua operacionalização é realizada justamente pelo órgão responsável por gerir benefícios da Previdência Social. Na prática, a

¹⁹ O MDS, assim como o Ministério do Esporte, foram extintos e incorporados à estrutura do Ministério da Cidadania, atualmente responsável pela execução das políticas públicas dos ministérios extintos. A pasta da Assistência Social atualmente é tratada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. (Decreto nº 10.357/2020). Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/composicao/orgaos-especificos/desenvolvimento-social#:~:text=A%20Secretaria%20Especial%20do%20Desenvolvimento,2020%2C%20no%20dia%202020%20de>> Acesso em 30/06/2020.

nebulosidade a respeito do BPC, somada à falta de acesso à informação e às condicionalidades legais, atua em prejuízo dos potenciais beneficiários do programa.

3.2 Critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada

A Assistência social é, conforme asseverado constitucionalmente, destinada a quem dela necessitar. Um dos objetivos pretendidos pela Assistência é a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família (art. 203, inciso V, da CRFB).

A despeito de ser um direito social constitucionalmente garantido, o BPC somente foi regulamentado cinco anos após a promulgação da Carta Constitucional, com a edição da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Nessa orientação, a Lei 8.742/93 disciplina o BPC, prevendo os elementos que lhe garantem materialidade e estabelecendo as condições para sua instrumentalização.

Após a edição da LOAS, a operacionalização do BPC somente se concretizou em 1996, com a edição do Decreto n. 1.744/95 (atualmente revogado pelo decreto Decreto nº 6.214, de 2007). O decreto previa exigências desnecessárias que extrapolavam a lei e iam ao encontro à garantia constitucional do benefício. Dentre as previsões exorbitantes, cite-se a determinação que o laudo emitido pelo SUS e apresentado ao INSS (órgão gestor do benefício) deveria ser submetido à análise da equipe pericial da autarquia. (STOPA, 2019).

Além deste, despontava-se outro critério extravagante previsto no decreto 1.744/95: a autorização para que os agentes do INSS promovessem a verificação da condição de miserabilidade do indivíduo mediante relatos de atestantes ou vizinhos do requerente (art. 18, §2º, do Decreto 1.744/95). Ora, tal prescrição revelava-se extremamente vexatória ao solicitante, que tinha que expor a solicitação do benefício à vizinhos e conhecidos, bem como, essas testemunhas tinham ingerência para relatar questões da vida privada do requerente (relatos esses que poderiam ser verídicos ou não), exercendo um poder determinante sobre o direito do demandante em acessar o benefício.

Aqui, mais uma vez, retoma-se o conceito de “fraudemania” abordado por Pereira e Siqueira (2010). O excesso de fiscalização externa e exposição da vida privada do indivíduo demonstram o resqúicio histórico que se perpetuou nas relações sociais, imputando o estigma de “oportunistas sociais” aos desfavorecidos e, em consequência disso, deixando de assegurar-lhes direitos fundamentais relativos à privacidade e intimidade.²⁰

No processo de regulamentação do BPC, a condição etária estabelecida inicialmente era de 70 anos, houve redução para 67 anos com a edição do Decreto 1.744/95, até alcançar previsão atual de 65 anos após a aprovação do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/07).

Com relação à condição biológica, a lei considerava “portador de deficiência”²¹ o indivíduo incapacitado para a vida independente e para o trabalho. Atualmente, considerada-se pessoa com deficiência, para fins de acesso ao benefício de prestação continuada, “aquela que tem 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;” (BRASIL, 2007. art. 4º do Decreto 6214/2007).

Atualmente, o art. 20 da LOAS prescreve, *in verbis* que:

O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 2011)

(...)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja:

I - igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020; (BRASIL, 2020).

Portanto, os critérios de elegibilidade referem-se à faixa etária, condição de deficiência e renda, esse último necessariamente cumulado aos demais. Cada uma das condicionalidades será abordada em tópico próprio.

²⁰ “Art. 5º: (...) X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;” (BRASIL, 1988).

²¹ Com a ratificação de tratados internacionais, especificamente com a assinatura do protocolo facultativo Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas de 2006, o termo correto à ser utilizado é “Pessoa com deficiência”.

Importante destacar que em 2016 houve previsão do Benefício de Prestação Continuada, em caráter temporário, à criança vítima de microcefalia em decorrência de sequelas neurológicas decorrentes de doenças transmitidas pelo *Aedes Aegypti*. O benefício era concedido a essas crianças na condição de pessoas com deficiência. A lei nº 13.301, de 2016, garantia o benefício pelo prazo máximo de três anos, contados após a cessação do gozo do salário-maternidade concedido em razão do nascimento da criança com microcefalia (art. 18, Lei 13.301/2016)

Em setembro de 2019, o poder Executivo federal editou a MP nº 894, posteriormente convertida na lei nº 13.985/2020, instituindo a conversão do BPC em pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A referida pensão no valor de um salário mínimo é mensal vitalícia e intransferível.

3.2.1 Critério de renda e núcleo familiar abrangido

O BPC é destinado a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, desprovidas de proteção até mesmo em seu núcleo mais essencial, que é a família. Assim, para ter acesso ao benefício não basta que o idoso ou a pessoa com deficiência possuam o limite de renda determinado em lei, mas também que o seu núcleo familiar completo vivencie a situação miserabilidade. Apesar de ser um benefício pessoal e intransferível, a verificação de renda familiar é condição de elegibilidade. Nesse sentido, somente aqueles que não possam ter a subsistência provida por si ou por sua família receberão o valor de um salário mínimo, uma vez atendidos os demais requisitos.

A redação original da lei 8.742/93 entendia como família a “unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.” (BRASIL, 1993). Era dispensável qualquer grau de parentesco consanguíneo ou por afinidade, bastando a condição de coabitação para configuração do núcleo familiar. Essa previsão desconsiderava as questões habitacionais que perpassam a população pobre. Esses indivíduos vivenciam rearranjos recorrentes em suas unidades habitacionais, em busca de melhores condições de vida, mas, não necessariamente estão conectados aos demais com a intenção de auxílio econômico e/ou afetivo recíprocos, por exemplo.

Atualmente, para os fins de concessão do BPC, o art. 20, §1º, Lei 8.742/93 estabelece que “a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”. (BRASIL, 2011).

Ademais, não obstante a determinação legal de coabitação, ainda persistem decisões administrativas do INSS voltadas à suspensão ou denegação do BPC, fundamentadas no auferimento de renda por pessoas que são classificadas como família, ainda que não compartilhem a mesma residência do requerente. Nesse sentido, cite-se o litígio tratado no RESP 1.741.057 - SP (2018/0112966-0)²².

Na demanda, a autora pleiteava acesso ao BPC na qualidade de pessoa com deficiência, por ser portadora de retardo mental e transtornos ansiosos, porém teve o benefício indeferido administrativamente sob a alegação de que a sua filha, residente em local diverso, auferia renda de R\$ 2.300,00. No caso em tela, a filha da autora residia com seu filho, e inclusive cedia uma moradia para a mãe com deficiência, evidenciando que prestava amparo na medida de suas possibilidades, mas este era insuficiente para a sustentação de condições dignas de vida da demandante.

O pedido autoral foi julgado procedente em primeira instância, mas reformado pelo TRF-3, que acatou os argumentos da autarquia federal (INSS) que, em síntese, afirmavam o dever legal da família de prestar alimentos, asseverando que a responsabilidade dos filhos pelo auxílio aos pais é dever primário, e a responsabilidade do Estado subsidiária.

Não se pode olvidar que a família tem o dever de prestar amparo aos seus membros reciprocamente²³. Todavia, a Turma Nacional de Uniformização (autos nº 0517397-48.2012.4.05.8300), bem como o Código Civil/2002 (art. 1.695), delimitam que a responsabilidade recíproca em prestar alimentos só é devida quando se é possível fazê-lo sem o prejuízo da manutenção da própria subsistência.

²² FILHA que não mora com requerente de BPC não pode ser considerada no cálculo da renda familiar. STJ. Brasília, 19/07/2019. Notícias. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Filha-que-nao-mora-com-requerente-de-BPC-nao-pode-ser-considerada-no-calculo-da-renda-familiar.aspx>>. Acesso em 19/06/2020.

²³ O Código Civil de 2002 dispõe: “Art. 1.694. Podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação”. (BRASIL, 2002).

Assim sendo, no que pese a obrigação familiar em prestar alimentos, deve-se considerar que quando componentes de núcleos diversos, provavelmente o auxílio ao indivíduo vulnerável será prestado de forma insuficiente, se não inexistente, em razão da realidade econômica de pobreza enfrentada pela maior parte da população brasileira.

Retomando o caso supracitado, em sede recursal, o STJ decidiu pela reforma da decisão do TRF-3, para atender os ditames legais, considerando somente a renda das pessoas que coabitam com aquele que esteja em vulnerabilidade social, aplicando a jurisprudência consolidada sobre o tema.

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA MENSAL PER CAPITA. CONCEITO DE FAMÍLIA. ART. 20, § 1º. DA LEI 8.742/1993, ALTERADO PELA LEI 12.435/2011. RECURSO ESPECIAL DO MPF PROVIDO. 1. O conceito de renda mensal da família contido na LOAS deve ser aferido levando-se em consideração a renda das pessoas do grupo familiar que compartilhem a moradia com aquele que esteja sob vulnerabilidade social (idoso, com 65 anos ou mais, ou pessoa com deficiência). 2. **Na hipótese, em que pese a filha da autora possuir renda, ela não compõe o conceito de família, uma vez que não coabita com a recorrente, não podendo ser considerada para efeito de aferição da renda mensal per capita.** 3. Recurso Especial do MPF provido para restabelecer a sentença de primeiro grau. (STJ – 1ª Turma – RESP 1.741.057 - SP (2018/0112966-0) - Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho – 11/06/2019). (grifo nosso).

O Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), em seu art. 34, parágrafo único, estabeleceu que o BPC já concedido a qualquer membro da família, não será computado para fins do cálculo da renda familiar *per capita* do idoso que venha a requerer o benefício.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidou entendimento de não discriminação de pessoas com deficiência em face dos idosos, de modo que o estipulado no estatuto do idoso estende-se às pessoas com deficiência que solicitem o BPC. Assim, o benefício de prestação continuada, percebido em qualquer modalidade, não se computa no cálculo da renda. No mesmo julgado, o Supremo Tribunal Federal, inadmitiu, inclusive, a discriminação entre idosos que recebem o benefício de prestação continuada em face dos idosos que recebem benefícios de natureza previdenciária até um salário mínimo. Senão, veja-se:

(...) 4. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. **O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, parágrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será**

computado para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS. Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos. Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo. Omissão parcial inconstitucional. 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, Pleno, RE 580.963/PR, relator Min. Gilmar Mendes, Dje 14/11/2013).(grifo nosso)

Nos ditames da lei, existem outras rendas que são desconsideradas no computo da renda mensal bruta familiar, quais sejam:

Art. 4º (...)

§2º (...)

I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;

II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;

III- bolsas de estágio supervisionado

IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º;

V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e

VI - rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem.

(BRASIL, 2007. DECRETO 6.214/2007).

Quanto ao critério de renda estipulado, é importante destacar que a atual redação do §3º, art. 20, inciso I, da LOAS sofreu alterações recentes no ano de 2020, estipulando que a renda familiar para acesso ao BPC deve ser igual ou inferior a ¼ do salário mínimo.

Tal previsão, em um primeiro olhar, revela-se formalmente irrelevante se comparada com a redação anterior, que previa que a renda deveria ser inferior a ¼ do salário mínimo. Mas, ao incluir a palavra “igual”, a lei passou a abranger indivíduos que antes tinham o direito negado por não possuírem a renda inferior, mas no limite exato de ¼ do salário mínimo. Assim, tendo em vista que o INSS é adstrito ao princípio da legalidade, por ser uma autarquia federal, solucionam-se algumas questões de ordem prática para essas pessoas que estavam no limite da renda estipulada, e que agora podem receber o BPC sem necessidade de recorrer ao judiciário.

Cumprê destacar que no processo de deliberação sobre a regulação do BPC na agenda da Lei Orgânica de Assistência Social, a proposta inicial para recorte de renda era de ½ salário mínimo. Todavia, os tensionamentos políticos e econômicos da década de 1990,

consubstanciados pelas medidas neoliberais adotadas durante o governo de Fernando Collor, representaram verdadeira obstrução à construção de direitos sociais ampliativos, de modo que o valor inicial foi vetado e reduzido para $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. (POLONIO, 2015).

A renda, por ser um critério estritamente objetivo, engessa demasiadamente a análise concreta para aferir a condição de miserabilidade do indivíduo. Nessa perspectiva, em 1995, houve ajuizamento da ADI 1.232, apontando a inconstitucionalidade da LOAS no que se refere a estipulação do limite de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como critério de elegibilidade, limitando a garantia do texto constitucional. O STF, na ação, entendeu que a limitação era constitucional, vez que deveria ser fixada pelos poderes Executivo e Legislativo, órgãos responsáveis por delinear as políticas públicas. (XIMENES, 2019)

Contudo, os requerentes passaram a reivindicar o benefício judicialmente, comprovando a situação de miserabilidade social, a despeito da renda abarcar-se fora do alcance ao limite estabelecido em lei. Os magistrados, uma vez identificando situações econômicas precárias, tendiam a determinar a concessão do BPC, fundamentando que embora o critério de renda estipulado em lei houvesse sido declarado constitucional, deveriam ser sopesados outros elementos que se relacionavam com a realidade fática (XIMENES, 2019). Os magistrados embasavam suas decisões em legislações assistenciais posteriores a LOAS que fixavam critérios mais elásticos para a concessão de benefícios assistenciais, como a Lei 10.836/2004, que instituiu o Bolsa-Família, a Lei 10.689/2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à alimentação, entre outras.

A jurisprudência avançou nesse entendimento, alegando que a renda mensal não deve ser o único componente a ser analisado para verificação de miséria, outros fatores constituem meio de prova da condição econômica do indivíduo. O objetivo é priorizar o compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, voltado a garantir condições mínimas de vida.

Somente em 2013, com o julgamento do RE 567.985, o Supremo Tribunal Federal passou a rever o entendimento acerca da inflexibilidade do critério de renda, declarando a inconstitucionalidade parcial sem pronúncia de nulidade do art. 20, §3º da Lei 8.742/93. Dispondo assim:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. **O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente.** Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. **Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993.** A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. **Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais,** tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. **Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).** 4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, Pleno, RE 567.985, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 03/10/2013). (grifos nossos).

Por fim, a própria Lei 8.742/93 sofreu alterações para incluir o §11 ao art. 20, que determina que “poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.” (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, “o estado de miserabilidade deve ser medido pelo conjunto de fatores indicativos da situação do indivíduo.” (TORRES, COSTA, 2019, p.214).

As condições de elegibilidade pautadas na renda como critério absoluto, por um lado se justificam na alegação de limitação orçamentária estatal, por outro lado, permitem um achatamento tão acentuado da linha de indigência, capaz de produzir incongruências evidentes, considerando que pessoas em situação de pobreza extrema, não obstante sua condição miserável, situem-se acima dessa mesma linha (POLONIO, 2015).

O caso da rondoniense Cleomar Marques Filgueira explicita e dá materialidade ao contrassenso ocasionado pelo parâmetro legal objetivo como único método de aferição de pobreza pelo INSS. A mulher teve os quatro membros amputados após ser acometida por uma infecção generalizada, e em decorrência de sua condição física e econômica solicitou o BPC por três vezes, sendo os pedidos indeferidos sob a justificativa que a renda familiar da demandante extrapolava o limite legal²⁴.

Note-se que em virtude da perda dos membros, a demandante não pôde mais trabalhar, bem como a sua filha, que deixou o emprego para se dedicar aos cuidados com a mãe, ambas vivendo sem renda e com o auxílio de terceiros para promover a subsistência.²⁵

Além disso, Cleomar afirma ter sido destrutada durante o primeiro atendimento na agência do INSS, relatando que a servidora impediu que sua filha assinasse a documentação, já que a requerente não poderia assinar devido à amputação dos braços. O INSS, em nota, reagiu afirmando que não houve formalização de nenhuma reclamação nesse sentido, e que a razão do indeferimento do benefício era “somente” a renda declarada no CADÚNICO extravasar a disposição da lei.

Lacsko (2020) aponta a rigidez burocrática com a qual o INSS negou o benefício e se defendeu das alegações de maltrato, fiando-se justificativa formalista para refutar as afirmações de Cleomar. Nesse sentido, o destrato pode ter ocorrido ainda que não tenha sido formalizada nenhuma reclamação, sendo a mera ausência de formalização da queixa insuficiente para alegar a inexistência do fato.

Os conflitos gerados por essa antinomia (entre a lei e a realidade) são pacificados com a ingerência do Poder Judiciário, mas, via de regra, em caráter singular, pela via de apreciação individual da demanda.

²⁴ VENTURA, Luiz Alexandre Souza. Senado analisa desde 2018 projeto que amplia acesso ao BPC. Estadão, 25 de Janeiro de 2020. Blogs Vencer Limites Pessoas com Deficiência. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/senado-analisa-desde-2018-projeto-que-amplia-acesso-ao-bpc>>. Acesso em: 25/06/2020.

²⁵ LACSKO, Madeleine. Burocratas: como negar auxílio do INSS à mulher com braços e pernas amputados. Gazeta do Povo. 24/01/2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/madeleine-lacsko/burocratas-como-negar-auxilio-do-inss-a-mulher-com-bracos-e-pernas-amputados/>>. Acesso em 25/06/2020.

Em síntese, a judicialização dos requerimentos do BPC permitiu flexibilização dos critérios rígidos estabelecidos em lei para auferir o estado de miserabilidade, considerando nuances que a realidade fática impõe na aplicação da lei ao caso concreto. De acordo com Ximenes (2019), a judicialização da política é conceituada como a intervenção do judiciário em temas que antes eram deliberados exclusivamente na esfera política.

As garantias assistenciais transcendem a temática da pobreza, e passam a abarcar as condições de acesso à bens e serviços, formas de garantia inserção social e participação plena e efetiva da vida em comunidade. Ao judiciário é atribuído papel central na efetivação dos direitos sociais assumindo a tarefa de promover a conformação entre os objetivos constitucionais do Estado, as limitações políticas e legislativas, e o caso concreto. O juiz ascende como figura capaz de gerir a complexidade gerada pela própria organização do Estado, sendo-lhe atribuída a função de guardião dos direitos constitucionais (XIMENES, 2019).

Nessa seara, o direito à assistência configura direito público subjetivo, que por sua natureza é passível de violabilidade e, conseqüentemente, da possibilidade de reparação ou acesso pela via judicial. Assim, o Poder Judiciário tem assumindo a função de efetivar direitos sociais, voltados a garantir a existência digna do cidadão, mas que em determinados contextos, são solapados pelas escolhas políticas e legislativas dos gestores públicos.

Não obstante, é crescente o descrédito em relação aos poderes Executivo e Legislativo, que inclinam-se a estabelecer condicionalidades ao acesso dos direitos sociais estreitas e incondizentes com os objetivos pretendidos pela Carta Constitucional. (XIMENES, 2019).

Nesse sentido, é importante questionar se o recorte de renda, como condicionamento ao deferimento ou indeferimento do BPC, é realmente efetivo para delimitar a condição de vulnerabilidade social do indivíduo, agravada pela deficiência ou pelo ciclo de vida em que se encontra. Deve-se considerar que a linha que define a pobreza é a mesma que define a superação dessa condição (de pobreza) (POLONIO, 2015), de maneira que os índices estritamente objetivos engessam a realidade, desconsiderando o caso concreto.

Conclui-se que a jurisprudência permitiu, em certo grau, garante um maior aprofundamento e flexibilidade na análise das condições de elegibilidade ao Benefício de

Prestação Continuada, principalmente no que concerne à definição do limite de renda e análise da condição de miserabilidade, reajustando a rota para a persecução dos objetivos prescritos no Art. 3º, da CRFB/88.

3.2.2 Ciclo de vida e Proteção à Velhice

De acordo com Sposati (2009), a assistência social orienta-se por eixos protetivos orientados à tutela e enfrentamento das variadas situações de vulnerabilidade às quais são expostas o indivíduo, atuando em face de três situações: “proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações”. (SPOSATI, 2009, p. 42)

O primeiro eixo protetivo da Assistência Social abarca o ciclo de vida do cidadão, considerando que as fragilidades inerentes à fase vital do sujeito podem agravar outras situações de vulnerabilidade às quais eventualmente possa estar exposto.

O primeiro eixo protetivo da assistência social contempla o ciclo de vida do cidadão, isto é, a oferta de apoio às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoio aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades sociais. Esse eixo protetivo coloca a assistência social em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera sob as matrizes dos direitos ao desenvolvimento humano e à experiência humana. (SPOSATI, 2009. p. 42).

A Constituição Federal, nessa perspectiva, dispõe sobre a garantia de um salário mínimo ao idoso que comprove não possuir meios de promover a manutenção do próprio sustento ou de tê-lo provida pela família (art. 203, Inciso V, da CRFB/88), robustecida pela instituição e regulação do Benefício de Prestação Continuada.

O critério etário para definir o início da velhice é bastante objetivo, sendo comprovado através de documento oficial. Mas, a idade mínima para acesso ao BPC sofreu modificações ao longo do processo de regulação do benefício, sendo estipulada em 70 anos inicialmente, e decaindo para 65 anos, condição mantida atualmente.

Conforme abordado, o BPC modificou e substituiu o benefício previdenciário Renda Mensal Vitalícia, destinado aos idosos de 70 anos ou mais e aos “inválidos”, considerados

incapacitados para o trabalho. Nesse sentido, ao ser editada, a LOAS adotou a mesma faixa de idade ao regulamentar o Benefício de Prestação Continuada em 1993.

Através do Decreto nº 1.744/95, foi estabelecido (art. 42) que a idade para acesso ao BPC seria reduzida para 67 anos, em 1º de Janeiro de 1998, e posteriormente haveria nova redução para 65 anos, em 1 de Janeiro de 2000. Todavia, no ano de 1998, a lei posterior 9.720/98 determinou que a idade para acesso ao BPC permaneceria em 67 anos, revogando a redução progressiva pretendida no decreto anterior. (STOPA, 2019).

Em 2003, com a aprovação do Estatuto do Idoso (Lei 10.741), a idade mínima para obtenção do BPC foi definida em 65 anos (art. 34, Lei 10.741), ainda que o Estatuto tenha indicado como idosos aqueles com idade igual ou superior a 60 anos. A mudança etária provocou um aumento de 40,35% no número de benefícios de prestação continuada mantidos pelo INSS no ano de 2004, em relação ao ano anterior. (STOPA, 2019).

Atualmente, a lei 8.742/93 (LOAS), em seu art. 20, replica que o Benefício de Prestação Continuada é devido ao idoso com idade de 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprove não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida pela família.

3.2.3 Condição de deficiência como critério de elegibilidade à proteção social

O conceito de deficiência, enquanto elemento de elegibilidade ao BPC, experimentou modificações conceituais durante os processos de regulamentação e operacionalização do benefício, estando vinculado, em um primeiro momento, à ideia de incapacidade para o trabalho e para a vida independente, evoluindo, posteriormente, para uma concepção de impedimentos capazes de obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. A associação entre deficiência e incapacidade reflete a influência dos conceitos previdenciários (centrados no binômio de trabalho-contribuição) na administração do BPC (benefício assistencial que dispensa vinculação previdenciária).

Assim, no contexto de elevação da assistência ao patamar de direito constitucionalmente assegurado, “essa definição manteve evidente o complexo da previdência-assistência pautada pelo eixo trabalho na consolidação da garantia constitucional ao benefício”. (POLONIO, 2015, p. 76).

O texto original do art. 20, da Lei 8.742/93, dispunha que “para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.” (BRASIL, 1993). Os critérios considerados para determinar a existência ou inexistência de deficiência, correlacionavam-se à verificação pericial de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, de modo a mensurar a desigualdade ocasionada pela deficiência, e conseqüentemente, a conveniência à percepção do benefício.

A crítica em relação a esta definição de deficiência -vinculada à condição de incapacidade- suscita questões relativas ao desencorajamento das ações afirmativas²⁶ voltadas à inclusão das pessoas com deficiência na sociedade com maior efetividade, principalmente no que tange a sua absorção no mercado de trabalho. Não deveriam haver antagonismos entre a assistência social (consubstanciada pelo BPC) e o trabalho, nessa acepção, “o acesso ao benefício não deveria ser um empecilho ao trabalho e sim um incentivo, um meio de favorecer, por exemplo, uma maior capacitação”. (POLONIO, 2015, p. 77).

De acordo com as revogadas determinações da Lei Orgânica de Assistência social, a deficiência seria comprovada através de avaliação e laudo expedido por serviço de equipe multiprofissional do SUS (Sistema Único de Saúde) ou do INSS. A partir de 1998, a avaliação médica e pericial do requerente passou a ser realizada exclusivamente pelos profissionais do INSS, habituados a avaliar benefícios previdenciários que geram incapacidades e limitações para o trabalho. Assim, houve uma prevalência dos critérios relacionados à incapacidade laboral na análise de concessão do BPC.

O Decreto nº 1.744/95, que regulamentava o BPC, na mesma orientação, estabelecia que era considerada pessoa com deficiência:

Art. 2º. (...):

II- (...) aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho. (BRASIL, 1995)

²⁶ O Decreto nº 3.298 de 1999 regulamenta a Lei. nº 7.853/1989, e disciplina a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, com medidas voltadas à assegurar o pleno e efetivo dos direitos sociais e individuais pelas pessoas com deficiência, através do desenvolvimento de mecanismos que contribuam para a inclusão dessas pessoas, com equidade de oportunidades. Nesse sentido, a seção IV do referido decreto trata sobre medidas de acesso ao trabalho pelas pessoas com deficiência, dentre as quais, podemos destacar a reserva percentual de vagas de trabalho nas empresas destinadas exclusivamente à pessoas com deficiência.

A determinação de irreversibilidade da deficiência constituiu um critério extremamente limitador à obtenção do BPC, considerando que sob essa perspectiva, somente casos graves de deficiência, cujo tratamento terapêutico fosse insuficiente para possibilitar uma eventual reversão, eram considerados aptos ao amparo assistencial. Ou seja, de acordo com os critérios legais, não se poderia vislumbrar uma possível superação das condições biológicas que ensejavam a concessão do benefício. Nesse sentido, evidencia-se um contrassenso entre a previsão de restrições permanentes ou irreversíveis e o fim social ao qual se destina o BPC, qual seja, fornecer condições mínimas para superação da condição de vulnerabilidade. Nesse toar:

Pode-se argumentar que o conceito de restrição de habilidade irreversível ou permanente é incoerente com os objetivos finais da política. Sob a perspectiva dos direitos sociais, tal como definido pela Constituição brasileira de 1988, não se justificaria limitar a assistência social às pessoas com incapacidades permanentes, exatamente pelo mesmo motivo que seria inconcebível limitar qualquer política social às pessoas “permanentemente pobres” ou às “permanentemente doentes”. Por princípio, direitos à assistência são determinados por necessidades. Independentemente de como as necessidades sejam definidas – se como lesões, restrições de habilidades ou deficiência –, os direitos existem enquanto as necessidades persistirem. (MEDEIROS; DINIZ; SQUINCA, 2006, p. 15).

Não obstante incapacidade e deficiência possuírem significados semelhantes, existindo uma linha tênue entre ambos os conceitos, não são idênticos. O Decreto n. 3.298/99, que regulamenta a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, debruçou-se sobre a conceituação de deficiência, deficiência permanente e incapacidade, nos seguintes moldes:

Art. 3º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;

II - deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos; e

III - incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida. (BRASIL, 1999).

Noutro giro, incapacidade para a vida independente, em um primeiro momento, pressupunha inaptidão para as atividades básicas de subsistência e conservação da própria

integridade, como os cuidados pessoais diários (alimentação, higiene e autonomia para transitar, por exemplo), desconsiderando a falta de autonomia na gestão de outras áreas da vida do requerente.

Assim, considerando os critérios de incapacidade para o trabalho e para a vida independente como condições cumulativas de elegibilidade, insculpirm-se críticas contundentes. Se por um lado conferia-se proteção às pessoas com deficiência em situação de extrema vulnerabilidade, por outro, a centralidade da avaliação nesses dois parâmetros revelava-se cruel. Primeiro por abarcar somente pessoas com deficiência excluídas do universo do trabalho, em evidente desestímulo às medidas inclusivas. Segundo, por pressupor que pessoas com deficiência deveriam ser extremamente dependentes de outros para as atividades mais elementares, desconsiderando impedimentos/restrições em outras áreas da vida. (POLONIO, 2015).

Na concepção de Medeiros; Diniz; Squinca (2006), a imediata suspensão do BPC concedido às pessoas com deficiência que ingressam no mercado de trabalho pode representar óbice à concretização do objetivo das políticas inclusivas. Deve-se considerar que os movimentos de inclusão são lentos e difíceis, sendo imprescindível a manutenção de garantias de proteção nas primeiras incursões (seja no mundo do trabalho ou na vida independente), de outro modo o BPC não se converteria em política de promoção da mobilidade social às pessoas com deficiência.

Por fim, em 2002, a jurisprudência considerou que os requisitos incapacidade para o trabalho e para a vida independente não deviam ser cumulativos, de modo que a incapacidade para prover a própria subsistência seria suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente. Nesse sentido, destaque-se o julgado do STJ:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ART. 20, § 2º DA LEI 8.742/93. PORTADOR DO VÍRUS HIV. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E PARA PROVER O PRÓPRIO SUSTENTO OU DE TÊ-LO PROVIDO PELA FAMÍLIA. LAUDO PERICIAL QUE ATESTA A CAPACIDADE PARA A VIDA INDEPENDENTE BASEADO APENAS NAS ATIVIDADES ROTINEIRAS DO SER HUMANO. IMPROPRIEDADE DO ÓBICE À PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO DESPROVIDO. I – A pessoa portadora do vírus HIV, que necessita de cuidados freqüentes de médico e psicólogo e que se encontra incapacitada, tanto para o trabalho, quanto de prover o seu próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família – **tem direito à percepção do benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei 8.742/93, ainda que haja laudo médico-pericial atestando a capacidade para a vida**

independente. II – O laudo pericial que atesta a incapacidade para a vida laboral e a capacidade para a vida independente, pelo simples fato da pessoa não necessitar da ajuda de outros para se alimentar, fazer sua higiene ou se vestir, não pode obstar a percepção do benefício, pois, se esta fosse a conceituação de vida independente, o benefício de prestação continuada só seria devido aos portadores de deficiência tal, que suprimisse a capacidade de locomoção do indivíduo – o que não parece ser o intuito do legislador. III – Recurso desprovido. (STJ, REsp: 360202 AL 2001/0120088-6, Min. Rel. Gilson Dipp, Julgamento: 04/06/2002, Quinta Turma, DJe: 01/07/2002) (grifo nosso).

No decorrer do processo de regulação, o entendimento acerca de deficiência para fins de elegibilidade ao BPC evoluiu, desvinculou-se da noção de incapacidade para o trabalho, e incorporou a noção de impedimentos de longo prazo, que com interação com uma ou mais barreiras, são capazes de obstruir a participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Assim, ampliou-se a abordagem para as demais áreas da vida do indivíduo, além das elementares para a manutenção da sobrevivência e para aptidão ao trabalho. A redação atual da LOAS, nesse sentido, estipula que:

Art. 20. (...)

§2º. Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015). (BRASIL, 2015).

Considera-se impedimento de longo prazo, nos termos da lei 8.742/93, aquele que produza efeito por, no mínimo, dois anos (art. 20, §10, da Lei 8.742/93). Com relação a esse aspecto, Stopa (2019) considera que o critério de longo prazo fragmentou o conceito de deficiência, na medida em que a classificação de deficiências como sendo de curto prazo desconsidera a imprescindibilidade de acesso a tratamentos para habilitação ou reabilitação desses indivíduos, que em muitos casos só seriam oportunizados através da renda do BPC, e sem ela seriam inviáveis.

Em síntese, somente sendo assegurado um mínimo existencial, inclusive como fonte de acesso à tratamentos biopsicossociais, seria possível tratar deficiências de curto prazo. Ao contrário, sem essa garantia, deficiências de curto prazo poderiam reverter-se em deficiências de longo prazo.

A redação original da súmula 48 da TNU consolidava o entendimento que “a incapacidade não precisa ser permanente para fins de concessão do benefício assistencial”,

adequando a análise do benefício ao direcionamento social do direito à assistência. Recentemente, em 2019, a súmula 48 da TNU foi alterada e ressaltou a desvinculação de deficiência e incapacidade laborativa, dispondo, *in verbis*, que:

Para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, o conceito de pessoa com deficiência, que não se confunde necessariamente com situação de incapacidade laborativa, exige a configuração de impedimento de longo prazo com duração mínima de 2 (dois) anos, a ser aferido no caso concreto, desde o início do impedimento até a data prevista para a sua cessação. (Turma Nacional de Uniformização. DJe. 29/04/2019).

Avanço importante aos direitos das pessoas com deficiência foi a determinação legal (art. 20, §6º, da Lei 8.742/93) que a concessão do BPC sujeita-se à avaliação não só de peritos médicos, como também de assistentes sociais do INSS, aptos a avaliar o grau de impedimento relacionados à participação social. Assim, superou-se a sobrevalorização do parecer médico em face de outros aspectos relacionados à deficiência (POLONIO, 2015).

Nesse segmento, outro entendimento importante da Turma Nacional de Uniformização, ao qual cabe destaque, é o consolidado pela súmula 80, que estabelece a valoração de fatores ambientais, pessoais, sociais e econômicos para aferição dos impedimentos e da condição de vulnerabilidade do demandante, será realizado por assistentes sociais. *In verbis*:

Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei 12.470/11, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente. (TNU, DOU 24/04/2015).

A complexidade das relações sociais e condições econômicas, pessoais, ambientais e sociais que transpassam o cotidiano das pessoas com deficiência concretizam, em maior ou menor grau, as dificuldades e impedimentos propícios para a manifestação da deficiência, havendo uma modulação da severidade da deficiência de acordo com as restrições que se impõem nas diversas áreas da vida.

Assim, exemplificando, um ambiente desfavorável à mobilidade do corpo e acessos inadequados, provavelmente ocasionará severidade à deficiência de uma pessoa com restrições leves, ao passo que em um ambiente receptivo às diversidades haverá a redução da experiência de deficiência (POLONIO, 2015).

À medida que se compreendeu que a condição de deficiência transcende limitações físico-psíquicas, perpassando pelas interações destas com os demais elementos que circundam a vida, o conceito recebeu conotação social, avaliando não só as limitações individuais, mas as limitações da sociedade no qual o indivíduo insere-se.

Nesse sentido, a LOAS passa a adotar como parâmetro a Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF), estabelecida pela Resolução da OMS 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde. (art. 16, do Decreto nº 6.214/2007).

O Decreto nº 6.214/2007 passa a dispor, para fins de reconhecimento do direito ao BPC, que:

Art. 4º. (...)

II - pessoa com deficiência: aquela que tem 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; (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

III - incapacidade: fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social;

No atravessamento entre deficiência e renda, enquanto componentes de elegibilidade, ocorreram avanços jurisprudenciais significativos, dentre os quais destaca-se a decisão da ACP nº 5044874-22.2013.7100/RS, de âmbito nacional, que determina que as despesas decorrentes dos tratamentos de saúde da pessoa com deficiência e do idoso - relacionados diretamente com a deficiência, incapacidade ou idade avançada (como medicamentos, alimentos especiais, entre outros) - devem ser desconsiderados do recorte de renda para fins de acesso ao BPC. Assim, se a conclusão do assistente social for no sentido do comprometimento de renda decorrente das despesas supracitadas, e da impossibilidade da prestação pelo serviço público de saúde, o benefício deverá ser concedido ainda que a renda total seja superior a ¼ do salário mínimo. (STOPA, 2019).

Constata-se que o critério de renda é defasado para aferir, por si só, a condição de miserabilidade do indivíduo, considerando que tratamentos de saúde não custeados pelo Estado são fatores que comprometem a renda dos núcleos familiares de forma significativa.

Todavia, Stopa (2019) indica um paradoxo entre a denegação ao direito à saúde, consubstanciado pela falta de acesso a medicamentos necessários à manutenção da integridade, e o acesso ao Benefício de Prestação continuada, discorrendo que: “Desse modo, o direito à saúde, quando negado, precisa ser comprovado e analisado para o acesso ao BPC. Um paradoxo da realidade brasileira: para acessar um direito constitucional é necessário que outro tenha sido negado.” (STOPA, 2019, p. 241).

3.3 Entraves administrativos e sociais

Nesse cenário de retrocessos e avanços, o BPC vem se consolidando enquanto benefício assistencial na forma garantia de renda básica, focalizada na extrema pobreza, aos idosos e pessoas com deficiência incapazes de prover a própria subsistência ou tê-la provida por suas famílias.

Superado os percalços legais, existem os óbices de caráter burocrático e prático que se apresentam aos requerentes do Benefício de Prestação Continuada, e implicam no aumento de dificuldade de acesso ao benefício por aqueles que dele necessitam e fazem jus.

Como abordado anteriormente, a gestão pelo INSS provoca um embaraço entre Assistência e Previdência, capaz de gerar equívocos acerca da natureza assistencial do BPC. Muitos usuários do benefício, por exemplo, acreditam estar recebendo um benefício de caráter previdenciário em razão da idade ou incapacidade para o trabalho, como aposentadoria por invalidez ou por idade. Muitos beneficiários exerceram trabalho – formal ou informal – ao longo de suas vidas, mas as contribuições vertidas foram insuficientes para proteção previdenciária, de maneira que o BPC apresenta-se como uma alternativa à manutenção da subsistência, o que, equivocadamente, denota correlação com a Previdência Social.

A revisão do benefício a cada dois anos, para verificar a continuidade das condições que lhe deram origem (Art. 21 da Lei 8.742/93), caracteriza-se como medida fiscalizatória e restritiva na percepção de Stopa (2019), considerando não só a baixa probabilidade de superação da condição de vulnerabilidade/miserabilidade dos favorecidos, mas também, que as constantes alterações legais na regulação do BPC podem ocasionar a cessação do benefício pelo procedimento revisional, ainda que mantidas as condições originais que outrora ensejaram na proteção do beneficiário. Para embasar este argumento, a autora aponta que na

primeira revisão, ocorrida em 1999, foram cancelados cerca de 40% dos benefícios mantidos à época.

Outro entrave de ordem prática apontado por Stopa (2019), é a virtualização do atendimento pelo INSS para tratar dos requerimentos relativos ao BPC. A questão torna-se complexa ao considerar que o público-alvo do BPC é composto por pessoas carentes, com pouca ou nenhuma instrução formal e restrita possibilidade de inclusão na era digital. Através do atendimento virtual há uma maior complexificação das informações prestadas aos requerentes, e mais escassa é a compreensão acerca das orientações relativas ao benefício. Assim, sem auxílio de terceiros, o direito à informação e ao alcance do próprio BPC torna-se ainda mais dificultoso.

Inegavelmente, a operacionalização do BPC sempre pautou-se em critérios rígidos e extenuantes de verificação para evitar as receadas fraudes, adotando métodos de comprovação excessivos, como a antiga possibilidade de afirmação da miserabilidade através do relato de vizinhos, limitação do benefício a pessoas com deficiência de longo prazo, dentre outros abordados neste capítulo, contribuindo ao processo de estigmatização dos beneficiários.

Quanto às constantes alterações legislativas, despontam como prejudiciais as que geraram critérios adicionais responsáveis por promover maior restrição ao benefício. O aparelho burocrático do órgão gestor colabora na manutenção da focalização do benefício na extrema pobreza e nos casos mais de violação à dignidade dos demandantes. Aqui, rememore-se o caso de Cleomar Marques Filgueira, que perdeu todos os membros superiores e inferiores do corpo, e relata ter sido destrutada uma servidora do INSS. A requerente narra que a servidora negou que sua filha ou sua mãe assinassem os documentos em seu lugar, rasgando-os, mesmo ante a evidente impossibilidade de assinar da demandante²⁷.

Em cenários de restrição econômica, as investidas neoliberais na assistência acentuam-se, impondo propostas de reformas tendentes a reduzir direitos e focalizar ainda mais as políticas públicas assistenciais. No capítulo subsequente o tema será abordado com maior aprofundamento, no momento é suficiente aludir que as garantias conquistadas às populações carentes estão em constante contraste com os interesses do mercado, e por essa razão,

²⁷ VENTURA, Luiz Alexandre Souza. Critério de renda do BPC precisa de atualização. Estadão, 23/01/2020. Blogs Vencer Limites Pessoas com Deficiência. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/criterio-de-renda-do-bpc-precisa-de-atualizacao/>> Acesso em: 26/06/2020.

submetidas a risco constante de contrarreformas, voltadas a obstaculizar o acesso à assistência. Nesse entendimento:

É fato inconteste que o Estado moderno está permeado por interesses das classes sociais, mas a realidade comprova que a centralidade das suas funções está na atenção prioritária das demandas do capital e da consolidação do projeto societal burguês. (NETO; GOMES, 2016, p.481).

Aqui, mais uma vez, sublinha-se o binômio permanente seletividade-universalidade, que promove os movimentos de estreitamento e alargamento dos critérios de acesso à assistência social.

Pelo exposto, faz-se evidente a imperiosa necessidade de articulação legal e administrativa para adequar o programa de transferência, Benefício de Prestação Continuada, aos fins constitucionais propostos à Assistência Social, como forma de garantia de um mínimo existencial às populações que vivem em vulnerabilidade econômica e social. Há de se pensar em formas inclusivas de regulação e administração do benefício, em oposição ao modelo focalizado, restritivo e estigmatizante.

3.4 A judicialização do Benefício de Prestação Continuada

Os direitos sociais, enquanto direitos fundamentais de segunda geração, impõem obrigações prestacionais do Estado em face dos cidadãos, cujo descumprimento implica na responsabilidade civil estatal e no direito subjetivo à reparação pela via judicial²⁸. Nesse sentido, a assistência social, é externalizada através de políticas sociais que objetivam garantir a dignidade humana por meio de prestações do Estado.

A reconfiguração do Estado e a separação dos Poderes, insculpida como cláusula pétrea²⁹ na CRFB, consolidou o papel do Poder judiciário enquanto elemento de proteção das disposições constitucionais. “A esse poder passou-se a requerer definição em situações controversas que envolvam o Estado e seus cidadãos. O Poder Judiciário seria, portanto, o defensor dos direitos, garantindo sua inviolabilidade”. (SILVA, 2012, p. 556).

²⁸ O princípio constitucional da Inafastabilidade de jurisdição prescreve que: “Art. 5º (...): XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;” (BRASIL, 1988).

²⁹ A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que: “Art. 60 (...): §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III - a separação dos Poderes;”. (BRASIL, 1988).

A judicialização das políticas públicas, assim denominada pelas ciências políticas e sociais, é entendida como ingerência do judiciário em temas até então segregados aos Poderes Executivo e Legislativo, que exercem funções tipicamente deliberativas (políticas) na regulação das políticas públicas. Assim, a atuação do Poder Judiciário surge como um mecanismo capaz de “(...) permitir que um órgão neutro, não político, analisasse o Direito, à luz de valores constitucionais, de princípios”. (XIMENES, 2019, p. 230).

O Benefício de Prestação Continuada, acompanhando a tendência de judicialização das políticas públicas, é recorrentemente demandado em sede judicial para questionar os critérios legais de elegibilidade (relativos à renda, à idade estipulada ou à delimitação do conceito de pessoa com deficiência) ou para rever as decisões administrativas de indeferimento pelo INSS.

A importância do judiciário na concretização dos direitos sociais se revela na medida em que levantamentos apontam que em setembro de 2011, dentre os 3.553.262 benefícios mantidos na época, cerca de 6% dos requerentes somente tiveram o benefício reconhecido após determinação judicial. Considerando em números absolutos, foram 199.863 benefícios concedidos em decorrência da apreciação judicial. (SILVA, 2012, p. 556).

O fenômeno da judicialização BPC é anterior à própria regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social. Em novembro de 1993, foi impetrado perante o STF o Mandado de Injunção nº 448, exigindo a regulação do art. 203, inciso V da CRFB (norma programática). O Mandado foi impetrado por pessoas com deficiência que afirmavam a inviabilidade de exercer o direito prescrito ante a ausência de regulação pelo ente legiferante. O Supremo reconheceu a mora do Congresso Nacional para editar a norma, evidenciando, desde a sua concepção, a inclinação do judiciário enquanto corporação garantidora dos direitos sociais. (XIMENES, 2019)

O segundo marco judicial relativo ao BPC ocorreu em 1995, com a interposição da ADI nº 1.232, questionando a constitucionalidade do corte de renda em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, sob a alegação de violação dos valores constitucionais, uma vez que a Lei 8.742/93 estaria restringindo o direito consubstanciado na Constituição Federal.

A ação proposta pela Procuradoria-Geral da República foi julgada improcedente pelo STF, em 1998, mediante a afirmação que os critérios de elegibilidade referente à renda deveriam ser estipulados pelos poderes deliberativos (Legislativo e Executivo). Cabe mencionar que não houve apreciação da constitucionalidade do limite de renda estipulado, a análise limitou-se a apreciar a legitimidade dos Poderes Legislativo e Executivo para delimitar condições de elegibilidade (XIMENES, 2019).

A rigidez do critério de renda, não debatida na ADI 1.232, permaneceu provocando reflexos sociais e jurídicos. Diversas ações judiciais continuaram sendo interpostas na Justiça Federal, em virtude da denegação administrativa do benefício, e os juízes permaneceram com o entendimento que o limite diminuto estipulado em lei era insuficiente para comprovar a situação de miserabilidade dos requerentes, sendo necessária a análise de outros fatores para determinar a elegibilidade ao BPC. (SILVA, 2012).

Em resposta, o INSS ajuizou a Reclamação nº 2.303, afirmando o descumprimento, da decisão vinculante proferida na ADIn. 1.232, afirmando que os juízes federais estavam descumprindo decisão de caráter vinculante do STF. A Reclamação foi provida, e o STF conservou o posicionamento firmado na Ação Direita de Inconstitucionalidade anterior. (SILVA, 2012).

A implementação de programas sociais com critérios de renda mais abrangentes que condicionam a elegibilidade à renda *per capita* de meio salário mínimo, e a persistência dos Tribunais Federais na prolação de decisões que não consideravam somente a renda, mas outros meios de aferição da pobreza, guiaram a Suprema Corte a revisar o entendimento consolidado até então.

No ano de 2013, o Supremo reconheceu a inconstitucionalidade da limitação de renda para caracterização da situação de miserabilidade do indivíduo, afirmando a defasagem de tal critério, e a necessidade de uma análise mais ampla do caso concreto para determinação desta condição. Assim, foi declarada a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade da restrição legal prevista no art. 20, §3º, da Lei 8.742/93. Cite-se a Reclamação 4374/PE, o RE 567.985 e o RE 580.963, que veiculam o, então, novo entendimento Ministerial.

Como suscitado anteriormente, os critérios de elegibilidade sofreram constantes alterações e foram questionados juridicamente na tentativa de desenvolver condições mais elásticas de acesso ao BPC, através da análise fática da realidade social, com o intuito de resguardar o compromisso com os fins sociais para os quais as políticas assistenciais foram desenvolvidas.

Nesse cenário, as súmulas editadas pela Turma Nacional de Uniformização (TNU), a despeito de não possuírem caráter vinculante, são mecanismos de uniformização da jurisprudência federal, proporcionando maior harmonia na interpretação das teses jurídicas debatidas, pacificando e orientando a aplicação das normas no âmbito dos juizados federais.

Em relação ao BPC, diversas súmulas foram editadas pelo TNU, justamente pela conjuntura controversa acerca das condições para concessão do benefício. Ximenes (2019) realizou pesquisa jurisprudencial das súmulas concernentes ao Benefício de Prestação Continuada, e destacou cinco delas: Súmulas 29, 48, 78, 79, 80.

Dispensando o dever de transcrever cada uma das súmulas destacadas, salienta-se que quatro das cinco súmulas tratam da orientação acerca da deficiência ou incapacidade para vida independente. Em síntese, reconhecem a ampliação da análise das condições que geram deficiência (leia-se como incapacidade, conforme o caso) e miserabilidade, intrinsecamente relacionadas a outros fatores determinantes.

Nota-se uma crescente valorização do papel do judiciário na concretização dos direitos sociais, seja a nível pessoal (análise individualizada do caso concreto), seja na formação de precedentes vinculantes ou orientadores que consolidam entendimentos norteadores na aplicação do direito.

Em contrapartida, subsistem críticas robustas a respeito da influência do Poder Judiciário no delineamento de políticas públicas, denominando-a de ativismo judicial, termo cuja concepção negativa expressa ideia de atuação invasiva do judiciário na política, “desconsiderando o fato que o Poder Judiciário só age quando provocado.” (XIMENES, 2019, p. 234).

Uma das críticas funda-se no fato que a judicialização proporciona a garantia do direito à assistência em um prisma individual, pautado na análise do caso concreto que é levado à apreciação judicial e, por isso, só produz reflexos isoladamente. Assim sendo, os requerentes que encontram-se em situação semelhante à alguém que conseguiu a provisão através de processo judicial, mas que por razões diversas não se socorreram ao Poder Judiciário para pleitear o exame de sua condição vulnerável, permanecerão com o benefício negado.

Nessa orientação, somente aqueles que possuem meios (materiais, financeiros, físicos e intelectivos) para buscar o judiciário têm suas demandas analisadas. Isso gera pouco impacto efetivo no esboço de políticas públicas inclusivas.

Outro aspecto negativo está relacionado ao fato que interposição de uma ação individual para pleitear o benefício pressupõe uma negativa anterior ao próprio direito. Nesse sentido, “A judicialização gera prejuízo à sociedade, quando o cidadão é prejudicado por não ter seu direito reconhecido e passa por uma série de obstáculos, que expressam a falta de reconhecimento da pessoa, para, só assim, ter seu direito garantido”. (PRÁ; GONÇALVES; WIESE; MIOTO, 2018, p. 316).

Silva (2012), identificou em sua pesquisa que as decisões judiciais concessórias ou denegatórias do BPC variavam consideravelmente de acordo com as regiões brasileiras em que eram proferidas, reforçando desigualdades regionais de acesso à políticas públicas por intermédio do Poder Judiciário. O resultado de seu estudo apontou que nas regiões com índice populacional mais carente, o benefício tem menor taxa de concessão através de decisões judiciais:

Analizados os dados do Censo 2010 de extrema pobreza, em comparação com os benefícios mantidos por determinação judicial, observa-se que não há correspondência entre as variáveis, já que a região com menor taxa de domicílios em situação de extrema pobreza é a que teve mais benefícios concedidos pela justiça. Em contrapartida, as duas regiões com maior número de extrema pobreza são as que obtiveram menos êxito judicial. Assim, o que se observa é uma inversão, ou seja, as regiões onde existem mais pessoas extremamente pobres são as regiões que menos concedem benefícios judiciais. (SILVA, 2012, p. 570).

Complementa, ainda, que a carência de varas em determinadas regiões acrescida da condição de extrema pobreza são fatores que obstaculizam o acesso à justiça e, conseqüentemente, ao BPC:

Conforme visto, ao analisar a relação entre o número da população, percentuais de extrema pobreza, carência de varas federais e o número de litígios por região no âmbito do INSS, pode-se concluir que, de fato, ainda hoje no Brasil a falta de acesso à justiça está intrinsecamente ligada à pobreza, já que as regiões mais pobres apresentam maior carência de varas e menor número de busca pela justiça. (SILVA, 2012, p.570-571).

Outro ponto crítico à influência judicial nas políticas públicas perfaz-se no argumento de limitação e planejamento orçamentário do Estado. As decisões judiciais afeitas ao BPC impactam o orçamento estatal que, sem um planejamento prévio, afetam outras políticas estatais que carecem de recursos públicos. Nessa vertente, a "reserva do possível"³⁰ é aludida constantemente na ponderação entre a garantia de um mínimo existencial e a possibilidade financeira do Estado.

Por fim, arguiu-se a falta de legitimidade do Poder Judiciário para avançar sobre questões relacionadas às políticas públicas, considerando que somente os membros dos Poderes Executivo e Legislativo seriam legitimados pelo povo para traçar planos governamentais, incumbindo-lhes o dever de regular os direitos nos termos estabelecidos na Constituição Federal.

Neste ponto, depreende-se que a atuação do Poder Judiciário não afronta o princípio da separação de poderes, ao contrário, alinha-se aos objetivos que foram traçados para esse Poder pela CRFB. Isso porque a Constituição Cidadã promulgada em 1988, compilando os ideais da redemocratização estatal, ampliou o escopo do Poder Judiciário:

Esse entendimento é trazido por Vianna (1999), ao considerar que é após aquele ano, com a ampliação dos instrumentos de proteção judicial, que o país passou a vivenciar um processo de judicialização da política.

A expansão e a ampliação das funções do Poder Judiciário trouxeram mudanças significativas no campo dos direitos, seja pelos novos atributos exigidos de seus operacionalizadores, aos quais passou-se a requisitar sensibilização ante as manifestações da questão social, ou ainda pelo significado diferenciado atribuído a esse poder pela sociedade, que começou a notar e a utilizar esse mecanismo como

³⁰ "Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.". ADPF nº45/2004. Relator: Ministro Celso De Melo, 2004.

um mediador estratégico junto aos poderes Executivo e Legislativo, na resolução de assuntos controversos. (SILVA, 2012, p. 557-58).

No mesmo sentido, Ximenes (2019) discorre que:

No âmbito constitucional, esta mudança é ainda mais significativa: ela se aproxima da “constitucionalização”, que abarca todo o ordenamento jurídico, o Direito em uma determinada Sociedade.

(...)

Portanto, reconhece-se a centralidade das dimensões social e política no Direito. Esta percepção é importante para o novo posicionamento do Poder Judiciário como ator de caráter decisório em questões até então restritas às esferas políticas, Poder Legislativo e Executivo (fenômeno da judicialização da política).

Em suma, o processo de judicialização das políticas públicas assume conotações positivas e negativas, de acordo com a ótica adotada sobre o tema. A ampliação do provimento dos direitos sociais, o alargamento dos critérios considerados defasados, a modificação das condições consideradas inconstitucionais, bem como a complementação das políticas públicas para atender aos anseios constitucionais, representam a faceta positiva deste fenômeno. Por outro lado, as questões orçamentárias, as soluções focais para casos isolados e a falta de homogeneidade nas decisões das diferentes regiões brasileiras, revelam a problemática acerca dessa questão.

Não se pode olvidar que o tema possui forte impacto no processo regulatório e de operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, permeando o direito à garantia de um salário-mínimo aos idosos e deficientes desde antes de sua primeira regulação pela Lei 8.742/93, conservando-se até a atualidade, momento no qual se discute a ampliação do limite de renda para $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

4. REFORMAS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: TENSÕES ENTRE A AMPLIAÇÃO E A RESTRIÇÃO

O atual contexto político e econômico suscitou a imposição de reformas fundantes na estrutura orçamentária estatal, em uma tentativa de diminuir os gastos públicos, viabilizando o combate à dívida pública e a redução do endividamento do Estado. Nesse cenário, as mudanças imperativas passaram a ganhar forma através de propostas orientadas à fragilização do sistema de proteção social, e à precarização das garantias conquistadas pela sociedade e asseveradas na Constituição Brasileira de 1988.

Nessa conjuntura, os direitos dos trabalhadores, bem como os direitos sociais relativos à assistência, foram abalroados por investidas neoliberais tendentes a complexificar os parâmetros de acesso e manutenção dos direitos previdenciários e assistenciais, empreendendo medidas de refreamento das conquistas até então alcançadas.

Neste capítulo serão aludidas as recentes modificações e tentativas de inflexão da Assistência Social, equivalida ao Benefício de Prestação Continuada nesta abordagem, através de uma análise contextualizada dos recentes projetos legislativos e normas editadas.

4.1 Reforma da Previdência

Nos últimos anos sucederam-se diversas proposições legislativas de teor pungente aos direitos sociais, dentre as quais destacam-se a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), a EC nº 95/2016 (que estipula o congelamento de gastos públicos), a PEC 287/2016 (que pretendia a reforma da previdência) e, por fim, a PEC nº 6/2019 (posteriormente transformada na EC nº 103/2019, responsável por promover, enfim, a reforma da Previdência Social).³¹

Não obstante as Reformas pretendidas serem alcunhadas como previdenciárias, o Benefício de Prestação Continuada, essencialmente assistencial, experimentou os impactos das tratativas de viés restritivo veiculadas por ambas às propostas de emenda à Constituição (quais sejam, a nº 287/2016 e a nº 6/2019).

³¹ MAEDA *et al.*, 2019.

Na concepção de Silva e Maia (2019), a abordagem das propostas, abarcando regras relativas à assistência e à previdência, não deve ser considerada inadequada, visto que essas duas áreas, em conjunto com a saúde, são componentes da mesma fórmula: a Seguridade Social. Nesse sentido, apontam que:

O que poderia ser visto como inadequado, não o é em função de os benefícios assistenciais e previdenciários, juntamente com aqueles destinados à saúde pública, fazerem parte de um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade conhecido como seguridade social. Financiada por toda sociedade, conforme disposto no artigo 195 da CF/88, compete à seguridade social suportar tais despesas (BRASIL, 1988). (SILVA;MAIA, 2019, p. 3).

Complementam que:

De modo a assegurar a racionalidade do sistema de seguridade social, a revisão do BPC se mostra pertinente também para não gerar incentivos inadequados que possam ocasionar uma evasão do sistema previdenciário, dado o seu caráter contributivo, em direção ao assistencial (BRASIL, 2016). (SILVA;MAIA, 2019, p. 3).

Nesse segmento, a PEC 287/2016, sugeria a elevação da idade de mínima de elegibilidade para 70 anos, como parâmetro de acesso na condição de idoso, bem como, a desvinculação do BPC ao salário mínimo vigente (MAEDA; PEREIRA; PEIXOTO; FARIAS, 2019). Dentre os argumentos que embasavam a exposição de motivos da proposta de emenda, que repercutem tanto no RGPS quanto no BPC, salientam-se: o processo acelerado de envelhecimento da população e a necessidade de enfrentamento de “distorções e inconsistências” do modelo então vigente (JACCOUD; MESQUITA; DE PAIVA, 2017).

Por sua vez, a proposta de reforma da Previdência (PEC nº 6/2019), posteriormente transformada em Emenda Constitucional (EC 103/2019), propunha alterações ao Benefício de Prestação continuada ainda mais corrosivas que o projeto anterior, as quais serão abordadas com maior minúcia mais adiante.

Antes de adentrarmos na análise do conteúdo da PEC nº 6/2019, faz-se imprescindível observar que a previsão constitucional de condições específicas para elegibilidade ao BPC retira da lei a imposição de regulamentar o benefício em relação a esses parâmetros. Hastear a matéria ao patamar de norma constitucional implicaria no atravancamento de eventuais modificações posteriores, considerando que o procedimento de alteração da Constituição

obedece rito mais rígido que os observados para edição de leis ordinárias ou complementares³².

Os critérios de elegibilidade do BPC, historicamente, não possuem pacificação jurídica/social e, por esse motivo, os conceitos são constantemente alterados (por lei ou pela jurisprudência) para atualizá-los em consonância com os princípios e objetivos fundamentais da República, que inspiraram o Poder Constituinte originário. Desse modo, insculpi-los enquanto normas constitucionais promoveria um engessamento da discussão sobre a ampliação desses critérios.

A exposição de motivos da proposta de emenda, apresentada em 2019, aponta o aumento da expectativa de sobrevida em idades avançadas como uma das razões à necessidade de reforma previdenciária. O texto aborda que “atualmente, a expectativa de sobrevida aos 65 anos é de 18,7 anos, logo, uma pessoa nessa idade deve viver, em média, até os 83,7 anos”³³.

Todavia, tal argumento ignora a existência de fatores (como regionalidade, gênero e, principalmente, renda) que influenciam imensamente a expectativa de sobrevida da população brasileira. Jaccoud *et al.* (2017, p. 19) aduzem dados para refutar a tese da proposta de emenda, outrora aludida também na PEC 287/2016, pontuando que há uma expectativa de sobrevida consideravelmente inferior dos idosos mais pobres (7,9 anos) em comparação à expectativa de sobrevida das pessoas idosas no geral (17,6 anos), estimada pelo IBGE no ano de 2014. Na concepção das autoras, parece desarrazoado ponderar somente a expectativa de vida dos idosos no geral, sem promover um recorte socioeconômico, que revela uma diminuição na expectativa de sobrevida dos idosos mais pobres, grupo-alvo do benefício.

Durante a Audiência Pública da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Tratar sobre a Nova Previdência, em 2019, argumentou-se que por não ser contributivo e estar vinculado ao piso dos benefícios previdenciários (contributivos), O BPC acaba gerando um desestímulo à participação no sistema previdenciário (SILVA; MAIA, 2019). Isso pressupõe

³² Além da previsão de um rol mais restrito de legitimados para propor Emendas à Constituição Federal (art. 60, da CRFB/88), a Carta Constitucional determina a aprovação por quórum qualificado de 3/5 das respectivas casas do Congresso Nacional, em dois turnos de votação. (art. 60, §2º, da CRFB/88).

Ao passo que a iniciativa de leis ordinárias e complementares possui um rol mais extenso de legitimados (art. 61, da CRFB/88), e o quórum de aprovação é por maioria simples ou absoluta, respectivamente.

³³ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019, p. 48.

que os trabalhadores optariam por não trabalhar - conseqüentemente por não contribuir ao RGPS - para receber o BPC ao atingirem a idade elegível.

Todavia, essa alegação desconsidera a natureza diversa do BPC e dos benefícios previdenciários voltados à tutela dos idosos. O BPC é focalizado nos idosos em condição de extrema pobreza, ao passo que a proteção previdenciária não se restringe à resguardar a velhice, mas, assegura um amplo espectro de riscos que podem se consolidar durante a vida laboral dos contribuintes (por exemplo, doenças, maternidade, entre outros). Assim sendo, é ilógico que pessoas optem por permanecer desguarnecidas durante toda a vida para, só então, na velhice receber um amparo de natureza precária do Estado. (JACOUD; MESQUITA; DE PAIVA, 2017).

Somando-se ao argumento anterior, estudos do Ipea (2017) apontam a instabilidade das pessoas de baixa renda no mercado de trabalho formal. A oscilação contributiva durante o período economicamente ativo dessas pessoas decorre da instabilidade e precarização das condições de trabalho enfrentadas por elas. Isso impede que consigam totalizar a quantidade de contribuições necessárias à incursão nos benefícios previdenciários, quando em idade avançada (MAEDA; PEREIRA; PEIXOTO; FARIAS, 2019).

Dentre as mudanças sugeridas pela PEC 6/2019, referentes ao Benefício de Prestação continuada, a que mais se destaca é aumento da idade mínima para 70 anos, e a criação de uma faixa de beneficiários a partir de 60 anos, que receberia um valor variável de forma fásica.

Isso significava que ao completar 60 anos o idoso em situação de miserabilidade poderia receber assistência no valor de R\$ 400,00, e ao completar 70 anos passaria a perceber o benefício integral na importância de um salário mínimo. O novo benefício “fásico” foi disciplinado nas disposições transitórias da PEC 6/2019 (art. 41), e seria passível de alteração por lei ordinária.

Teoricamente, a concessão do valor de R\$ 400,00 aos idosos entre 60 e 69 anos incute a impressão de aumento da tutela assistencial, que passa a estender-se a provisão de idosos entre 60 e 64 anos, atualmente desamparados pelo manto do BPC. Mas, na realidade, a alteração dissimula o fato que os idosos elegíveis com idade entre 65 e 69 anos sofreriam

restrições substanciais ao direito, sendo prejudicados com o prolongamento da miséria, recebendo valor diminuto para promoção da subsistência e de condições de vida digna.

Além disso, essa “inclusão” de idosos a partir de 60 anos mascara argumento puramente econômico, levando em consideração que a vantagem financeira da redução do benefício é superior ao impacto da inclusão de pessoas entre 60 e 64 anos. De acordo com esse entendimento, Silva e Maia (2019) discorrem que:

Considerando o conteúdo da PEC 6/2019 para o BPC, em função da postergação do valor de um salário mínimo apenas para os idosos com mais de 70 anos, preservando-se os atuais benefícios em vigor, é possível afirmar que haveria um aumento de R\$ 400,00 para a população idosa entre 60 e 64 anos e uma redução de R\$ 598,00 na expectativa de direito dos idosos entre 65 e 69 anos (considerando o valor vigente do salário mínimo de R\$ 998,00). Se as contas do governo federal indicam uma economia de cerca de R\$ 34 bilhões em 10 anos, é possível entender que o peso da redução do valor do benefício será superior ao da inclusão de beneficiários entre 60 e 64 anos. (SILVA; MAIA, 2019, p. 4).

Conforme expõem Maeda, *et al.* (2019), dados do IPEA (2017) apontam que a renda oriunda do BPC constitui 79% do orçamento total das famílias, e em 47% dos casos são o único recurso financeiro disponível. De tal modo que, a restrição do benefício ensejaria, necessariamente, o regresso à condição de miséria.

Conforme trecho destacado de reportagem no site eletrônico da agência do Senado³⁴, o professor de economia Eduardo Fagnani avaliava que a regra disposta na PEC asseguraria um congelamento do valor de R\$ 400,00, sem que houvesse nenhuma previsão de aumento ou atualização monetária, o que, nas palavras do professor, criaria “uma massa de desalentados” ao longo dos anos.

Nesse segmento, Silva e Maia (2019), desenvolveram pesquisa para analisar os impactos na economia municipal brasileira em função da possível alteração do BPC pago aos idosos. Os autores pontuam que o benefício, enquanto programa de transferência de renda, aumenta o poder de consumo das famílias pobres, o que, por sua vez, coopera para impulsionar a dinâmica do fluxo circular de renda. Desta maneira, dados da pesquisa indicam que a reforma no valor e nas condições de percepção do benefício geraria “(...) impacto dessa

³⁴ Baptista, Rodrigo. BPC é um dos pontos polêmicos da reforma da Previdência. Fonte: Agência Senado. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia>>.

medida no PIB dos municípios brasileiros, haja vista sua relevância na composição do orçamento local que por vezes supera as transferências constitucionais a título de Fundo de Participação³⁵ dos Municípios (FPM)”. (SILVA; MAIA, 2019, p. 4).

Outro ponto relevante do projeto proposto foi a inclusão de um novo método de aferição da situação de miserabilidade dos beneficiários (idosos e pessoas com deficiência). Além da limitação de renda mensal familiar *per capita* restringida a ¼ do salário mínimo, incluiu-se o critério de limitação do patrimônio familiar à R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais). Nesse segmento, enquanto a limitação da renda iria incorporar-se ao corpo permanente da CRFB/88, a limitação de patrimônio foi definido nas disposições transitórias da PEC, e passível de alteração por lei. (ANDRADE, COURI, BACCIOTTI, 2019).

O critério apontado é tão restritivo que proíbe a acumulação mínima de patrimônio pelas famílias de baixa renda, que geralmente ocorre através do repasse por herança ao longo das gerações. De tal modo, “(...) uma mãe que possuir uma casa simples já não conseguiria o benefício para o seu filho portador de deficiência” (CORRÊA *et al*, 2019, p. 14).

Além desses, outro destaque da PEC foi a inserção do valor percebido a título de BPC por outro membro da família no cálculo de renda mensal familiar. A atual legislação, conforme abordado, permite a exclusão dos benefícios de prestação continuada recebidos por membros do mesmo núcleo familiar. Tal medida importaria no tolhimento ao direito assegurado pela lei vigente.

Com as medidas aprovadas, o governo afirmava uma economia de R\$ 34,8 bilhões em 10 anos. Porém, os cálculos da Instituição Fiscal Independente (IFI) divergiam, apontando que o ganho líquido seria de 28,7 bilhões no mesmo período³⁶.

³⁵ “O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.” (Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda). Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.html> Acesso em: 07 jul. 2020.

³⁶ BAPTISTA, Rodrigo. BPC é um dos pontos polêmicos da reforma da Previdência. 09/05/2019. Fonte: Agência Senado. 09/05/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em 06 jul. 2020.

A despeito de todas as previsões referentes ao BPC, a Reforma da Previdência (EC 103/2019) foi aprovada em 12 de Novembro de 2019 sem as modificações pretendidas ao Benefício de Prestação Continuada, mantendo-se a mesma regulação vigente à época.

4.2 Reformulações legislativas do BPC no contexto de crise econômica e sanitária

Em seguida, já no ano de 2020, o Benefício de Prestação continuada experimentou novamente a influência das inflexões econômicas sobre os direitos sociais, em um cenário de disputas entre a dilatação e a contração das garantias concernentes à Assistência Social.

Nos momentos de retração econômica as investidas do mercado contra as políticas sociais tornam-se mais contundentes, em tentativa ofensiva de diminuir investimento nos setores que, historicamente, são os mais frágeis e voltados à proteção da parcela mais vulnerável da sociedade.

Nesse âmbito a política econômica envereda para o comprometimento com o capital financeiro e não com os preceitos de cidadania, o que Silva (2012) denominou em seu estudo, como a “desconstrução” do significado de seguridade, em que os princípios se tornam irrisórios. Portanto, a restrição de direitos é marcada sob a alegação da crise fiscal, fomentando ações pontuais e compensatórias em detrimento das políticas sociais, como designou (BEHRING, 2002) o novo tripé: privatização, focalização e descentralização. (POLONIO, 2015, p. 49).

O critério de miserabilidade, adstrito a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nos termos da lei 8.742/93, foi objeto de diversas ações judiciais acerca de sua inconstitucionalidade. A Jurisprudência mais recente do STF, consubstanciada no RE 567.985, orienta-se pela inconstitucionalidade parcial sem pronúncia de nulidade da limitação econômica objetiva imposta na lei, arguindo que mudanças na conjuntura política, econômica e social impõem a análise de elementos do caso concreto para aferir essa condição de vulnerabilidade econômica.

Desde 1996, o Projeto de Lei do Senado nº 55 (PL nº 3.055, de 1997, na Câmara dos Deputados) tramitava no Congresso Nacional com o fito de ampliar o limite de renda mensal familiar *per capita* para $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O projeto, após quase 24 anos de tramitação, foi enfim aprovado pelo Congresso Nacional no ano de 2019, e encaminhado à Presidência da República para sanção ou veto.

Alegando a existência de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Presidente decidiu por vetar integralmente o PL. nº 55. De acordo com as razões do veto, estender o BPC para famílias cuja renda mensal seja inferior a ½ salário mínimo implicaria no aumento das despesas obrigatórias do Executivo, sem que tenha sido indicada a respectiva fonte de custeio. Além disso, a decisão de veto indicou a ausência dos demonstrativos dos impactos financeiros e orçamentários. De tal maneira, o projeto estaria violando as regras art. 113 do ADCT, bem como do art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707, de 2018).³⁷

Inobstante as razões arguidas pelo Poder Executivo, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial, e a Lei 13.981 foi promulgada em 23 de Março de 2020, ampliando o limite de renda nos moldes delineados pelo PL nº 55.

Logo em seguida à edição da lei, a Advocacia Geral da União (AGU), ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 662) aludindo as mesmas razões constantes no veto presidencial, e acrescentando que a norma violaria, também, outros dispositivos constitucionais, dentre os quais salienta-se o art. 195, §5º da Constituição Federal que determina que “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.” (BRASIL, 1988).

Ademais, a Advocacia Geral da União indica que a crise sanitária e econômica, delineada e dilatada pela propagação da contaminação do Coronavírus³⁸, representa um fator que sobreleva as razões que impõem a necessidade de contenção da economia estatal, respeitando as limitações impostas pela realidade orçamentária. Por fim, o impacto financeiro

³⁷ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar, nº 101), dispõe que: “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.” (BRASIL, 2000).

O art. 113 do ADCT, em orientação similar estabelece que:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (BRASIL, 2016).

³⁸ Crise sanitária que atingiu dimensões de pandemia, e ensejou no reconhecimento do estado de calamidade pública Federação brasileira em março de 2020, gerando impactos nos setores de saúde, economia e sociais. De acordo com informações do portal eletrônico do planalto com Decreto de estado de calamidade, “(...), fica caracterizado que o Brasil precisa gastar mais em saúde do que o previsto e aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano. O Governo Federal fica dispensado, neste momento, de cumprir a meta fiscal determinada para este ano entre despesas e receitas.” Fonte: Planalto. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/entra-em-vigor-estado-de-calamidade-publica-no-brasil>>. Acesso em 07 jul. 2020.

estimado pelo órgão, em função da ampliação do BPC para ½ salário mínimo, foi de R\$ 20 bilhões por ano.

Por seu turno, o Congresso Nacional argumentou que os benefícios criados diretamente pela Constituição têm aplicabilidade imediata, não estando subordinados à exigência da identificação da fonte de custeio total, conforme entendimento da Suprema Corte Constitucional.

Em suas razões, o CN sustenta que a ampliação do BPC em meio à pandemia do COVID-19 (Coronavírus) traduz-se em maior proteção da população mais pobre (público-alvo do benefício) que, em virtude da imprescindibilidade do isolamento social e da restrição de atividades econômicas, é a primeira a sofrer com os impactos na diminuição da renda familiar.

Por fim, em contraponto ao argumento de ausência de indicação da respectiva fonte de custeio, o Congresso afirmou que o Benefício de Prestação Continuada seria autoexecutável, considerando que retira seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal (art. 203, inciso V, da CRFB).

O Ministro relator Gilmar Mendes recebeu a ADPF 662³⁹ como Ação Direta de Inconstitucionalidade, com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da nova redação da Lei 8.742/93, e deferiu a medida cautelar pleiteada pela AGU, para suspender a eficácia da redação da nova lei.

Nos fundamentos da decisão, o ministro sustentou a ocorrência de violação do artigo 195, §5º da Constituição Federal, considerando que o Congresso, através da edição da lei de ampliação do BPC, promoveu o aumento de despesas sem indicar a respectiva fonte de custeio e sem apresentar dados de impactos financeiros decorrentes da nova legislação. Arguiu, também, que o dispositivo constitucional que prevê o BPC (art. 203, inciso V, da CRFB) é norma de eficácia contida, dependente de regulação legal, e, portanto, não autoexecutável.

³⁹ ADPF 662, DISTRITO FEDERAL. STF. RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. DJE 06/04/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342832909&ext=.pdf>> Acesso em: 06 jul. 2020.

Dessa forma, sustentando a primordial compatibilização entre a realidade econômica e as necessidades sociais, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela suspensão da eficácia do art. 20, §3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981 de 23 de março de 2020, enquanto não houver a respectiva indicação da fonte de custeio (art. 195, §5º da CRFB) e a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113, do ADCT; e artigos 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Merece destaque o fato que, no ínterim entre a edição da Lei 13.981 (23/03/2020) e a publicação da decisão de suspensão pelo STF (03/04/2020), foi editada a Lei 13.982, no dia 2 de abril. A norma estabelece medidas excepcionais de proteção social durante o período de enfrentamento da emergência sanitária decorrente do COVID-19 e, também, dispõe sobre os parâmetros adicionais para a caracterização de miserabilidade social para fins de acesso ao BPC.

A norma (Lei 13.982/20), enquanto projeto de lei, pretendia que vigorassem as seguintes alterações no art. 20 da LOAS:

Art. 20. (...)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:

I - igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020;

II - igual ou inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo, a partir de 1º de janeiro de 2021.⁴⁰

Assim, o Congresso Nacional pretendia que o critério de ¼ do salário mínimo vigorasse somente até dezembro de 2020, de modo que a partir de janeiro de 2021 o critério seria ampliado para ½ salário mínimo. A medida permitiria a retomada de fôlego financeiro após o período de combate ao COVID-19 no ano de 2020, para, então, proceder ao aumento do BPC no ano subsequente.

Todavia, a alteração do art. 20, inciso II foi vetada pelo Presidente da República, sob as mesmas razões outrora designadas para obstar a ampliação através da Lei 13.981, quais sejam, a falta de indicação da fonte de custeio total, e da análise de impacto financeiro e econômico.

⁴⁰ BRASIL. Projeto de Lei nº 1.066, de 2020 (nº 9.236/17, na Câmara dos Deputados).

De tal maneira, a lei 13.982/2020 revogou tacitamente a lei 13.981/2020, considerando que tratam da mesma matéria (art. 2º, §1º da LINDB), e a determinação legal vigente dispõe que a renda mensal per capita deverá ser igual ou inferior a ¼ do salário mínimo, até de 31 de dezembro de 2021, sem dispor sobre quais condições vigerão após esse período.

Aqui subsiste um grande problema apontado por Marco Aurélio Serau Jr.⁴¹ (2020): a norma constitucional que prevê o BPC (art. 203, V) não é autoaplicável, sendo indispensável a regulamentação por ato normativo infraconstitucional. Portanto, a Lei 13.982/20, ao determinar que o limite da renda (condição essencial à operacionalidade do BPC) terá termo, sem definir qual parâmetro será adotado em seguida, impede que a norma constitucional tenha aplicabilidade após a data determinada e, conseqüentemente, bloqueará a percepção do benefício até que uma nova norma seja editada. De forma concisa, a peça de manifestação da DPU nos autos da ADPF nº 662 discorre no mesmo sentido:

Ou seja, de forma simples e direta, nos termos da nova legislação, o que se promove é a extinção de pagamento do BPC após 31.12.2020 por ausência de norma que defina os critérios de miserabilidade para tal fim! Esse é o desiderato do autor da ação? É o que está posto. É ler. (DPU, 2020, ADPF 662)

Nessa conjuntura de sucessivas alterações legislativas, prevalece um panorama de incertezas em relação aos idosos e pessoas com deficiência carentes, considerando que a definição do critério de miserabilidade possui termo final em dezembro de 2020, sem que se saiba qual será o critério adotado a partir desta data.

É indiscutível que o Brasil encontra-se em uma situação fiscal extremamente delicada, agravada pela crise sanitária. Somado à isso, Gabriela Prioli (2020) aponta que as despesas obrigatórias da República consomem grande parte do orçamento público, restando pouca margem financeira para as despesas discricionárias. Esse engessamento financeiro, conforme aduz a autora, é prejudicial, pois coíbe a atuação governamental em situações emergenciais.

Elucidando a situação financeira do país, o primeiro orçamento apresentado pelo Governo Federal para o ano de 2020 indicava que as despesas obrigatórias somariam 94% dos

⁴¹ SERAU JR. *Assistência social # 1 – Lei 13.982/2020 e o retorno ao critério de ¼ de salário mínimo de renda per capita mensal familiar para concessão do BPC*. 03/04/2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/04/03/lei-13982-2020-concessao-bpc/>>. Acesso em: 08 jul. 2020

gastos no ano em projeção, ensejando na diminuição de orçamento para despesas discricionárias. Tal fato tem o condão de repercutir na manutenção de programas e nas ações dos ministérios previstas no ano em análise⁴².

Prioli (2020) destaca, ainda, a tensão permanente entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, exacerbadas por posicionamentos antidemocráticos do chefe do Executivo que, de maneira (não tão) velada, posiciona-se a favor de manifestações contra o Congresso e o STF. Nesse cenário, a autora analisa que o Parlamento demonstrou que não pretende tomar medidas enérgicas em face das ações do Presidente (como a instauração de um processo de *impeachment*, por exemplo). Mas, em outra via, ao aprovar uma despesa extra que imobiliza, ainda mais, o orçamento do Executivo, o Congresso estaria demonstrando um sinal de força em face das investidas presidenciais.

Analisando desse modo, a aprovação de gastos excessivos que engessem a capacidade orçamentária do Estado prejudica não só o Executivo, mas toda a população brasileira, que carece de medidas públicas na concretização de direitos. A atuação de ambos os poderes, não deve pautar-se em atitudes irresponsáveis, capazes de gerar prejuízos à população brasileira, à economia e à reputação política e econômica do Estado no exterior.⁴³

Em contraposição a isso, há de se ponderar que a ampliação do Benefício de Prestação Continuada promove a tutela de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social. Assim, sobrepuja-se o fato que assegurar o direito desses indivíduos, principalmente em um cenário de crise, consolida os princípios orientadores do ordenamento jurídico brasileiro.

A Defensoria Pública da União argumenta, em manifestação à decisão concessiva da cautelar veiculada na ADPF 662, que é inconcebível, sob o ensejo de descumprir a indicação da fonte de custeio da seguridade social, deixar de prover a tutela constitucional de milhares

⁴² VENTURA, Manoel; CORRÊA, Marcello. *Despesas obrigatórias chegarão a 94% do Orçamento em 2020, e gastos de ministérios ficarão mais restritos*. O Globo, 30/08/2019. Seção Economia. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/despesas-obrigatorias-chegarao-94-do-orcamento-em-2020-gastos-de-ministerios-ficaroo-mais-restritos-23917151#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%94%20As%20despesas%20obrigat%C3%B3rias%20v%C3%A3o,e%20investimentos%20nos%20%C3%BAltimos%20anos.>> Acesso em: 08 jul. 2020.

⁴³ A autora acrescenta que essa animosidade entre interesses dos Poderes Executivo e Legislativo, que culminou na ampliação do BPC, não deve ser considerada a razão absoluta pela qual houve a modificação legislativa. Nesse sentido, existem parlamentares que sempre trouxeram em suas pautas políticas a defesa de direitos sociais dos idosos e das pessoas com deficiência de modo, e que a atuação desses congressistas também foi fato determinante para amplificação do critério de renda do BPC. (PRIOLI, 2020)

de brasileiros que carecem da guarida estatal para obter renda de sobrevivência, sobretudo no atual contexto de saúde pública. (DPU, 2020, ADPF 662).

Ademais, justamente por se encontrarem em uma situação de miserabilidade acentuada os beneficiários do BPC não acumulam a renda, que é suficiente somente para suprir-lhes as provisões mínimas para uma vida digna. Ao contrário, os favorecidos restituem instantaneamente o dinheiro para a economia, fazendo-o circular de modo imediato, pois precisam acessar bens e serviços essenciais e urgentes à manutenção da subsistência. (PRIOLI, 2020).

Reforçando esse entendimento, Denes, Komatsu e Menezes-Filho, discorrem sobre os efeitos multiplicadores dos programas de transferência de renda para famílias carentes:

(...) as transferências poderiam levar a um aumento da renda das famílias não somente pelo canal direto, porém, adicionalmente, por meio de efeitos de segunda ordem. As famílias receberiam a renda e, ao consumirem determinados bens, levariam a um aumento de preços, que por sua vez induziria a um aumento da produção. Esse geraria um crescimento da demanda por trabalho, que levaria a novos aumentos da renda, via mercado de trabalho e lucros das empresas. Um ponto adicional é de que, uma vez que os beneficiários de programas sociais como o PBF e o BPC possuem renda baixa, eles teriam propensão ao consumo relativamente maior, o que impulsionaria a dinâmica do fluxo circular da renda. (DENES; KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2018, p. 295).

Esse argumento se corrobora pelo estudo realizado por Silva e Maia (2019) sobre os impactos da restrição do BPC nos municípios brasileiros. Nos termos da conclusão da pesquisa, constataram que as propostas restritivas (que excluem mais beneficiários do acesso ao benefício) confluem para impactar negativamente as economias locais, que por consequência, repercute desfavoravelmente na arrecadação tributária nacional. Nas palavras dos autores:

De toda forma, o número calculado aponta na direção de um impacto negativo considerável para as economias locais. Cabe, então, questionar a efetividade dessa proposta do governo federal, uma vez que a redução da riqueza gerada pelos municípios impacta diretamente na arrecadação tributária nacional, indo de encontro à pretendida economia fiscal. O que se vislumbra, em verdade, é um cenário de restrição fiscal mais acentuado para os municípios, que teriam que aumentar sua produtividade sem contar com uma parcela de recursos do BPC e do FPM, em função do seu efeito negativo à geração de riqueza identificado neste estudo e ratificado pela literatura. (SILVA; MAIA, 2019, p.14)

A respeito da mensuração de impactos e indicação da fonte de custeio, Prioli (2020), inobstante reconhecer a previsão e legitimidade das normas, analisa que a inobservância da mensuração de impactos já é praxe sistemática do processo de elaboração das leis brasileira, e questiona o motivo pelo qual o governo só se insurgiu contra uma lei tendente a ampliar os direitos sociais de idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade.

Para elucidar a explanação, Prioli (2020) suscita a recente aprovação do Projeto Anticrime (Lei nº 13.964/2019), que, em síntese, facilita a entrada de pessoas no sistema penal e dificulta a saída (em virtude de aumento de pena, e outros aspectos processuais e penais), o que gera um custo adicional ao Estado. Todavia, a lei foi aprovada sem a mensuração de impactos, e em momento algum se cogitou a ilegalidade da norma. Assim, para atender determinações objetivas da Lei de Responsabilidade Fiscal, é imprescindível que haja a mensuração de impactos de todas as leis capazes de gerar expansão das despesas do Governo.

Em prosseguimento ao deslinde, a autora indica que as renúncias tributárias, concedidas de forma “irresponsável”, fazem com que a União abdique de bilhões de reais que poderiam ser realocados na efetivação das políticas assistenciais, por exemplo. Por fim, propõe o estudo sobre os impactos financeiros dessas renúncias, para avaliar se as metas pretendidas estão sendo alcançadas ou se seria mais vantajoso promover a realocação desses recursos na ampliação e manutenção de benefícios assistenciais focalizados na população mais vulnerável.

As renúncias tributárias consistem em decisão do Governo Federal em dispensar a arrecadação de determinados contribuintes, com o propósito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou desenvolvimento regional, de modo que os recursos são aplicados nessas áreas de maneira indireta, sem passar pelos cofres públicos. O TCU divulgou painel de renúncias tributárias federais que indica que no ano de 2018, o valor das renúncias fiscais atingiu R\$ 283 bilhões, equivalente a 21% das receitas tributárias totais⁴⁴.

⁴⁴ TCU lança Painel de Renúncias Tributárias Federais. Tribunal de Contas da União. 01/10/2018. Seção Imprensa. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-painel-de-renuncias-tributarias-federais.htm>> Acesso em: 10 jul. 2020.

A vultosa soma desses recursos, contrariando a expectativa de aplicação indireta eficiente, é circundada por problemáticas variadas que demandam criterioso controle e fiscalização, exemplificadas pelo TCU, como:

falta de transparência quando da criação e concessão dos benefícios, ausência de informações sobre os beneficiários, complexidade que gera no sistema tributário, desigualdade de tratamento entre contribuintes, possível ineficiência e ineficácia, abertura de brechas para elisão e evasão, entre outros. (TCU, 2018)

Desse modo, a proposição levantada por Prioli (2020), na qual questiona sobre a possibilidade de pensar de maneira mais criteriosa acerca da concessão de renúncias fiscais a determinados contribuintes, mostra-se bastante pertinente. Principalmente, em um cenário de escassez de recursos, intensificado por uma crise sanitária, para concretização das políticas sociais e econômicas, pelo qual o Brasil passa atualmente.

Arguidas às razões políticas, econômicas e sociais, o que se pretende proclamar com veemência é: o que está em xeque é a promoção de vida digna às pessoas idosas e com deficiência, que além dos percalços enfrentados pela própria condição pessoal de vulnerabilidade, são expostas à mais desonrosa pobreza, condição que aprofunda os vincos da fragilidade suportada por eles.

Suscitar a retórica do capital para restringir, focalizar e obstaculizar – ainda mais - o acesso ao BPC por pessoas que vivenciam experiências de profundas debilidades, é restringir-lhes a dignidade inerente à todo ser humano.

Reitera-se que o BPC, enquanto política estatal de transferência de renda, contribui ao aumento da qualidade de vida de idosos e deficientes, assegurando-lhes acesso à bens e serviços aptos a promover-lhes a vida com o mínimo de dignidade. Não se trata de uma benemerência do Estado em momentos de condolência, mas de um direito constitucional assegurado à proteção dos indivíduos carentes da sociedade.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento da Seguridade Social inicia-se pelo viés caritativo, através do qual as práticas de amparo aos desvalidos eram tidas como escolhas altruístas de grupos privados ou do próprio Estado. À medida que a organização do trabalho tomou novos contornos, as

lutas de classe culminaram na proteção social contributiva (previdenciária), através da qual protegia-se indivíduos que em algum momento puderam inserir-se na lógica de mercado, mas por razões adversas não poderiam mais. Com os avanços sociais, a Seguridade passa a compor um conjunto integrado formado por previdência, assistência social e saúde.

As políticas assistenciais, desvinculadas do viés contributivo, só se consolidaram como direito décadas mais tarde, no séc. XX. No Brasil, o ramo da Assistência Social somente alcançou o patamar de direito social – constitucionalmente assegurado – com a promulgação da Constituição Federal de 1988, direcionados à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Dentre as fragilidades que merecem amparo estatal, encontra-se a proteção aos idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade, que fazem jus a uma renda básica mensal, consubstanciada através do Benefício de Prestação Continuada. A provisão do BPC, encontra-se atrelada a condições biopsicológicas e monetárias definidas previamente em lei.

Nesse sentido, as condicionalidades legais para acesso ao BPC orientam-se pelo princípio da seletividade, de modo a focalizar o atendimento a indivíduos específicos que encontram-se em situação de extrema pobreza. O princípio da universalidade, por sua vez, pressupõe que as prestações estatais a todos que delas necessitem, atendidas as exigências específicas (seletivas) de cada ramo. Assim, a conjunção entre princípios divergentes deveria ocorrer de forma relativamente harmônica.

Todavia, a estipulação de critérios de elegibilidade demasiadamente objetivos e restritivos engessam a realidade e contribuem para a perpetuação de disparidades e injustiças sociais. A focalização na extrema pobreza, corporificada no apego excessivo ao formalismo objetivo do critério de renda, desvirtuam os fins para os quais a Assistência social se destina.

Nota-se um distanciamento das intenções do Poder constituinte originário, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e dentre os objetivos destacam-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como, a erradicação da pobreza e marginalização.

Nesse cenário, muitos idosos e pessoas com deficiência tiveram seus benefícios indeferidos administrativamente. Além disso, os critérios legais não estimulam a análise do caso concreto para aferir a condição de vulnerabilidade e miserabilidade.

Essa “contra-tendência” às políticas assistenciais ocorreram em razão da ascensão simultânea do neoliberalismo, orientando o Estado a um maior comprometimento com as políticas de mercado em detrimento das políticas sociais. Assim, discursos de austeridade fiscal ganham robustez, e justificativas como a limitação orçamentária do Estado (reserva do possível) para a concretização das políticas sociais, tornam-se cada vez mais recorrentes.

O judiciário, nessa conjuntura, desponta como um Poder capaz de equalizar essas disparidades, permitindo uma análise casuística da condição dos indivíduos. Ressalvadas as críticas tecidas sobre a ingerência do Poder judiciário na esfera decisória originalmente restrita aos Poderes Legislativo e Executivo, a judicialização do BPC permitiu a ampliação dos critérios legais, e efetivou a concretização de acesso por diversas pessoas que tinham o benefício negado administrativamente.

Em circunstâncias de crise econômica, a primeira área revisitada para receber reformulações restritivas são os direitos sociais (relacionados ao trabalho, previdência, assistência). Não obstante as garantias conquistadas através de muito esforço, há um maior enrijecimento dos direitos. Nesses contextos, o Benefício de prestação Continuada sofreu investidas inclinadas à ampliação da idade mínima, maior restrição do limite de renda familiar, etc.

Deve-se considerar que o BPC é destinado à pessoas em situação de vulnerabilidade em razão de sua condição biopsicológica, realçada pela estado de miserabilidade. A proteção desses indivíduos deve ocorrer de forma a lhes ampliar a garantia de direitos, não restringir.

Em resumo, conclui-se que o investimento em políticas sociais deve ser encarado como mecanismo de fortalecimento do sistema de proteção social, não como um custo malquisto ao Estado, que a qualquer presságio de crise é o primeiro a ser decomposto pelas reformulações legislativas de viés restritivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2002.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005, pp. 88-89.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito da Seguridade Social: Previdência Social, Saúde e Assistência Social**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 8ª ed., completa, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. 20ª edição.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 37ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2010.
- PEREIRA, Camila Potyara. SIQUEIRA, Marcos César Alves. As Contradições da Política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., SANTOS, S. M. D. M. D., & MIOTO, R. C. T (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional da Emenda Constitucional n.48, de 10.8.2005. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SPOSATI, A.; BONETTI, D.; YASBEK, M; FALCAO, M.; **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Alexandre; COURI, Alexandre; BACCIOTTI, Rafael. **Impactos fiscais da PEC nº 06/2019: o caso do benefício de prestação continuada.** Nota Técnica nº 28 de 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf>. Acesso em 23 jun. 2020.

BANDEIRA, Milena Manguer. **Percursos históricos da política de assistência social no Brasil: contradições e desafios.** Anais do EVINCI-UniBrasil, v. 2, n. 2, p. 788-804, 2016. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/1677/1464>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BAPTISTA, Rodrigo. **BPC é um dos pontos polêmicos da reforma da Previdência.** 09/05/2019. Fonte: Agência Senado. 09/05/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em 06 jul. 2020.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/ADC1988_12.12.2019/art_113_.asp>. Acesso em 17 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1934).** *Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil.* Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>>. Acesso em 17 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995.** Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm> 22 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.** Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 17 mar. 2020

BRASIL. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Acesso em 14 mar. 2020.

BRASIL. **Entra em vigor estado de calamidade pública no Brasil.** Planalto. 20/03/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/entra-em-vigor-estado-de-calamidade-publica-no-brasil>>. Acesso em 07 jul. 2020.

BRASIL. **FPM - Fundo de Participação dos Municípios.** Secretaria de Estado de Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.html> Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,a%2060%20\(sessenta\)%20anos](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,a%2060%20(sessenta)%20anos)>. Acesso em 15 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016.** Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika ; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13301.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em: 25 jun. 2020

BRASIL. **Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13981.htm>. Acesso em: 25 jun. 2020

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.985, de 7 de abril de 2020.** Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113985.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 3.807, De 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Lei no 6.179, de 11 de dezembro de 1974.** Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179.htm>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em 21 fev. 2020.

BRASIL. **Ministério da Cidadania, Benefício de Prestação Continuada (BPC) - Benefícios ativos em Fevereiro de 2020.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/docs/downloads/2020/FevTodos.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2020.

BRASIL. **Ministério da Cidadania, Informe nº 702, de 12 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/fevereiro/boletim_BFInforma702.html>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996.** Altera o parágrafo terceiro do art. 20 da lei 8742, de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1204>>. Acesso em 25 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.066, de 2020 (nº 9.236/17, na Câmara dos Deputados).** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141270>> Acesso em 15 jun. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016.** Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Poder Executivo, 2016b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 17 jun. 2020

BRASIL. **Súmula 48 da Turma Nacional de Uniformização.** 29/04/2019. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=48&PHPSESSID=ff5fdjf93bprqdltujgfad1ap7>> Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. **Súmula 80 da Turma Nacional de Uniformização.** 24/04/2015. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=80>> Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1741057**. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 11/06/2019. Publicado em: 14/06/2019. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 360202**. Ministro Gilson Dipp. Julgamento: 04/06/2002. Publicação: 01/07/2002. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200101200886&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, Arguição de descumprimento de Preceito fundamental nº45/2004**. Min. Relator. Celso de Mello. Julgado em 29/04/2004. Publicado em 04/05/2004. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, Arguição de descumprimento de Preceito fundamental nº 662**. Min. Gilmar Mendes. Decisão: 03/04/2020. Publicação: 07/04/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 567985**. Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 18/04/2013. Publicação em: 09/05/2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2569060>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 580963**. Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 18/04/2013. Publicação em: 14/11/2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2602629>>. Acesso em: 14/04/2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C9302AEF1EB01C0796ED8FB72F8DC0F4.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 17 jun. 2020

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito**. Monografia (Graduação em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 58-f, 2008. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>> Acesso em: 12 fev. 2020.

CORRÊA, Djohana Thalia; BRUGNARA, Valesca Lara Moscon; DELEVATTI, Alex Faturi. **Benefício de prestação continuada: uma análise do projeto de emenda constitucional 06/2019**. Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste, v. 4, p. e21335-e21335, 2019. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/21335/12549>>. Acesso em 20 jun. 2020.

COSTA, Adalia Raissa Alves da. **A seguridade social no plano Beveridge: história e fundamentos que a conformam**. 2019. Tese (mestrado em Política Social). Universidade de Brasília – UnB. Brasília-DF. Brasília, 160-f, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35579/1/2019_AdaliaRaissaAlvesdaCosta.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

DAL PRÁ, Keli Regina *et al.* **O direito à assistência social: reflexões sobre a judicialização do Benefício de Prestação Continuada e o acesso aos níveis de proteção social do SUAS**. O Social em Questão - Ano XXI - nº 41, p. 307- 326– Mai- Ago/2018. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_SL1_Pra_Gon%C3%A7alves_Wiese_Mioto.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2020.

DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. **Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros**. Revista Brasileira de economia, v. 72, n. 3, p. 292-312, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbe/v72n3/0034-7140-rbe-72-03-0292.pdf>>. Acesso em: 10 jul.2020.

ENTRA em vigor estado de pública no Brasil. 20/03/2020. Fonte: Planalto. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/entra-em-vigor-estado-de-calamidade-publica-no-brasill>>. Acesso em 07 jul. 2020.

FILHA que não mora com requerente de BPC não pode ser considerada no cálculo da renda familiar. STJ. Brasília, 19/07/2019. Notícias. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Filha-que-nao-mora-com-requerente-de-BPC-nao-pode-ser-considerada-no-calculo-da-renda-familiar.aspx>>. Acesso em 19 jun. 2020.

FRANÇA. **Declaração Dos Direitos Do Homem E Do Cidadão De 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

DECLARAÇÃO Universal Dos Direito Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> >. Acesso em: 08 fev. 2020.

IBGE. **PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos**. 06/05/2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa; DE PAIVA, Andrea Barreto. **O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate**. Texto para Discussão, n. 2301, Ipea. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177517/1/td_2301.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

LACSKO, Madeleine. **Burocratas: como negar auxílio do INSS à mulher com braços e pernas amputados.** Gazeta do Povo. 24/01/2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/madeleine-lacsko/burocratas-como-negar-auxilio-do-inss-a-mulher-com-bracos-e-pernas-amputados/>>. Acesso em 20 jun. 2019

MAEDA, Angela Naomi; PEREIRA, Maria Erica Ribeiro; PEIXOTO, Michaele Lemos; FARIAS, Laícia Freitas. **O Benefício de Prestação Continuada e a regressão de direitos sociais.** In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019 (Vol. 16, No. 1), p. 1-12, 2019. Disponível em: <<http://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/278/276>>. Acesso em 03 jul. 2020.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SQUINCA, Flávia. **Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada,** 2006, Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2107/1/TD_1184.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020.

NETO, Severino Elias Simões; GOMES, Cláudia Maria Costa. **Tendência à judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos.** SER Social, Brasília, v. 18, n. 39, p. 477-500, jul.-dez./2016. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/231261191.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

NETTO, José Paulo. MPAS. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social.** 1997

PENA, Rodolfo Alves. **O que é Neoliberalismo?.** Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-neoliberalismo.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada: reflexos da precarização do trabalho e (des)proteção previdenciária.** Tese (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 157-f, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/127739/000848123.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

PRIOLI, Gabriela. **#GEinforma com @gabrielaprioli - 16.03.2020 - BPC, fraude eleitoral e coronavírus!.** Publicação em: 17/03/2020. 20min29seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AWBfoxXHFxs&t=692s>>. Acesso em 30 jun. 2020.

SALATINI, Rafael. **de Robert Castel: A Discriminação Negativa – Cidadãos ou Autóctones?.** Revista Sociedade e Estado – V. 25, N. 3, p. 603-607, set/dez 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/11.pdf>>. Acesso em 18 jan. 2020.

SERAU JR. **Assistência social # 1 – Lei 13.982/2020 e o retorno ao critério de ¼ de salário mínimo de renda per capita mensal familiar para concessão do BPC.** GenJurídico. 03/04/2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/04/03/lei-13982-2020-concessao-bpc/>>. Acesso em: 08 jul. 2020

SILVA, Anderson Chaves da; MAIA, Vinicius Mothé. **Benefício de Prestação Continuada: Análise Comportamental em meio à Proposta de Reforma da Previdência.** In: X Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AdCont 2019. IAG| PUC-Rio. 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Anderson_Silva66/publication/337495702_Beneficio_de_Prestacao_Continuada_Analise_Comportamental_em_meio_a_Proposta_de_Reforma_da_Previdencia/links/5ddbf82d299bf10c5a333439/Beneficio-de-Prestacao-Continuada-Analise-Comportamental-em-meio-a-Proposta-de-Reforma-da-Previdencia.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil.** Tese (Doutorado em Política Social). Departamento de Serviço Social. Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, Brasília, p.359, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8716/1/2011_MariaLuciaLopesDaSilva.pdf> Acesso em: 04 fev. 2020.

SILVA, Naiane Louback da. **A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social.** Serviço Social & Sociedade, n. 111, p. 555-575, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n111/a09.pdf>> Acesso em: 07 jun. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: UNESCO/MDS, 2009, p. 13-55. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/041.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2020.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso.** Serviço Social & Sociedade, n. 135, p. 231-248, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n135/0101-6628-sssoc-135-0231.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

TCU lança Painel de Renúncias Tributárias Federais. Tribunal de Contas da União. 01/10/2018. Seção Imprensa. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-painel-de-renuncias-tributarias-federais.htm>> Acesso em: 10 jul. 2020.

TORRES, Juliana Castro; COSTA, Paula Martins da Silva. **Considerações acerca do estado de miserabilidade na aplicação do benefício assistencial aos deficientes.** Rede Iberoamericana de Pesquisa em Seguridade Social, v. 1, n. 1, p. 206-219, 2019. Disponível em: <<http://revistas.unaerp.br/rede/article/view/1707/1353>> Acesso em: 30 jun. 2020.

VENTURA, Luiz Alexandre Souza. **Critério de renda do BPC precisa de atualização.** Estadão, 23/01/2020. Blogs Vencer Limites Pessoas com Deficiência. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/criterio-de-renda-do-bpc-precisa-de-atualizacao/>> Acesso em: 26 jun. 2020.

VENTURA, Luiz Alexandre Souza. **Senado analisa desde 2018 projeto que amplia acesso ao BPC.** Estadão, 25/01/2020. Blogs Vencer Limites Pessoas com Deficiência. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/senado-analisa-desde-2018-projeto-que-amplia-acesso-ao-bpc>>. Acesso em: 25 jun. 2020

VENTURA, Manoel; CORRÊA, Marcello. *Despesas obrigatórias chegarão a 94% do Orçamento em 2020, e gastos de ministérios ficarão mais restritos*. O Globo, 30/08/2019. Seção Economia. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/despesas-obrigatorias-chegarao-94-do-orcamento-em-2020-gastos-de-ministerios-ficarao-mais-restritos-23917151#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%94%20As%20despesas%20obrigat%C3%B3rias%20v%C3%A3o,e%20investimentos%20nos%20%C3%BAltimos%20anos.>> Acesso em: 08 jul. 2020.

XIMENES, Julia Maurmann. **A judicialização da política pública assistencial sob uma análise tridimensional– social, jurídica e de gestão**. Revista Direito, Estado e Sociedade. N. 53, p. 224-259. Disponível em: <<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Art9%20Ed54.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2020.