

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

**INTERSECÇÕES ENTRE SUBJETIVIDADE E MISERABILIDADE NA
CONCESSÃO DO BPC-LOAS**

MURILO ALAN SILVA

**Rio de Janeiro
2024**

MURILO ALAN SILVA

**INTERSECÇÕES ENTRE SUBJETIVIDADE E MISERABILIDADE NA
CONCESSÃO DO BPC-LOAS**

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 do **Professor Dr. Philippe Oliveira de
Almeida**

**Rio de Janeiro
2024**

CIP - Catalogação na Publicação

A586i Alan Silva, Murilo
Intersecções entre subjetividade e miserabilidade
na concessão do BPC-LOAS / Murilo Alan Silva. --
Rio de Janeiro, 2024.
69 f.

Orientador: Philippe Oliveira de Almeida.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2024.

1. BPC-LOAS. 2. Filosofia do Direito. 3. Direito
Previdenciário. 4. Assistência Social. 5.
Miserabilidade. I. Oliveira de Almeida, Philippe,
orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

MURILO ALAN SILVA

**INTERSECÇÕES ENTRE SUBJETIVIDADE E MISERABILIDADE NA
CONCESSÃO DO BPC-LOAS**

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 do **Professor Dr. Philippe Oliveira de Almeida**

Data da Aprovação: 12/11/2024.

Banca Examinadora:

Prof Dr. Philippe Oliveira de Almeida (UFRJ)
Orientador

Prof. Dr. Jimmy Medeiros (FGV – CPDOC)
Membro da Banca

Prof. Dra. Jaqueline Porto Zulini (FGV – CPDOC)
Membro da Banca

Prof. Ma. Juliana Frei Cunha (UNIP)
Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2024**

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha mãe, meu pai e meu irmão, cujo apoio incondicional e sacrifício ilimitado foram essenciais para minha permanência no curso, ao longo de cinco anos.

Agradeço ao meu orientador, o queridíssimo Philippe Oliveira de Almeida, com o qual tive o privilégio e o prazer de aprender durante os cinco anos de graduação, quatro deles na condição de monitor na disciplina Filosofia do Direito. Em um desses semestres, a ementa do curso, estruturada em discussões sobre Direito e Pobreza, terá muita influência nesse trabalho.

Na pessoa do meu querido chefe Carlos Renato da Costa Teixeira, agradeço ao Gabinete 1, da Primeira Turma Recursal da Justiça Federal do Rio de Janeiro, onde tive a oportunidade de estagiar, durante dois anos, em Direito Previdenciário. Em um ambiente acolhedor e extremamente competente, fui presenteado com conhecimentos de valor incalculável, que me acompanharão por toda a vida. Esse projeto, inclusive, deve muito à experiência nesse estágio.

Agradeço também às professoras Milena Bregalda Reis Pontes e Juliana Frei Cunha, cuja didática inspiradora foi responsável pelo meu interesse pelo Direito, ainda na minha primeira experiência acadêmica em outra instituição, há sete anos atrás.

Agradeço a todos os amigos e amigas que me acompanharam e me ajudaram ao longo dessa trajetória, tornando o caminho menos solitário. A paciência e o apoio de todos vocês, especialmente durante a confecção dessa monografia e os estudos para o mestrado, foram fundamentais para o sucesso.

Finalmente, agradeço por todas as políticas de permanência da UFRJ, como a bolsa de monitoria, que recebi por três anos, e o restaurante universitário, que foram essenciais para minha participação na faculdade e, sem os quais, isso não seria possível.

RESUMO

A presente monografia consiste em um estudo exploratório acerca do Benefício de Prestação Continuada. A partir de uma revisão bibliográfica, complementada com trechos de julgados extraídos de votos de Turmas Recursais, a monografia debate o papel da subjetividade do avaliador na análise do requisito de miserabilidade na concessão do BPC-LOAS. A hipótese aqui desenvolvida se refere à possibilidade de que alguns requerentes, apesar de atenderem ao critério objetivo de renda, possuem seu benefício indeferido, pois na avaliação de seu contexto socioeconômico, o avaliador decide que não se encontram em situação de miserabilidade. Para fundamentar essa hipótese, a monografia se inicia com um debate sobre a desigualdade social no Brasil, os avanços na Assistência Social com a Constituição de 1988, e as características e trajetória do Benefício de Prestação Continuada ao longo de quase trinta anos de existência. A monografia utiliza como referencial teórico a Filosofia do Direito e seu condão de estudar os critérios de valoração do valor Justiça.

Palavras-chave: BPC-LOAS; Direito Previdenciário; Filosofia do Direito; Assistência Social; miserabilidade; subjetividade.

ABSTRACT

This thesis consists of an exploratory study on the Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS). Through a literature review, supplemented with excerpts from court decisions of Appeal Panels, the thesis discusses the role of the evaluator's subjectivity in analyzing the requirement of poverty for granting the BPC-LOAS. The hypothesis developed here refers to the possibility that some applicants, despite meeting the objective income criteria, have their benefit denied because, in the evaluator's assessment of their socioeconomic context, they are deemed not to be in a situation of poverty. To support this hypothesis, the thesis begins with a discussion on social inequality in Brazil, the progress in Social Assistance with the 1988 Constitution, and the characteristics and trajectory of the Benefício de Prestação Continuada over almost thirty years of existence. The theoretical framework of the thesis is the Philosophy of Law and its capacity to study the criteria for evaluating the concept of Justice.

Keywords: BPC-LOAS; Social Security Law; Philosophy of Law; Social Assistance; poverty; subjectivity.

LISTA DE SIGLAS

- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais
- CIN – Carteira de Identidade Nacional
- CNH – Carteira Nacional de Habilitação
- CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
- IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
- Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
- INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- JEF – Juizado Especial Federal
- LBA – Legião Brasileira de Assistência
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- PIB – Produto Interno Bruto
- PIS-PASEP – Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PUC – Pontifícia Universidade Católica
- RBC – Renda Básica de Cidadania
- RMV – Renda Mensal Vitalícia
- SUS – Sistema Único de Saúde
- TNU – Turma Nacional de Uniformização
- TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2. UM DEBATE SOBRE A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988	12
2.1 Como chegamos até aqui?.....	12
2.2 A Constituição Coragem e os avanços na luta contra a desigualdade	16
2.3 A definição política de quem é pobre no Brasil	21
3. O BPC-LOAS COMO FERRAMENTA DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA	30
3.1 O desafio de uma renda básica universal	30
3.2 Requisitos para a concessão do BPC-LOAS	32
3.3 A judicialização como segunda tentativa para acesso ao BPC-LOAS.....	38
4. A SUBJETIVIDADE JUDICIAL NA AVALIAÇÃO DE MISERABILIDADE	43
4.1 Ninguém come PIB	43
4.2 A inexistência de presunção absoluta de miserabilidade	46
4.3 Debates filosóficos sobre subjetividade e miserabilidade	54
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

INTRODUÇÃO

De acordo com o último Boletim Estatístico da Previdência Social¹, publicado em fevereiro de 2024, há 5.805.721 de Benefícios de Prestação Continuada (BPC-LOAS) ativos no Brasil. Destes, 2.614.993 correspondem a indivíduos que recebem o benefício na condição de idoso e 3.190.246 na condição de pessoas com deficiência. Assim, há um total de quase seis milhões de pessoas que recebem um benefício assistencial do governo brasileiro, correspondendo a um gasto mensal de, aproximadamente, 7,3 bilhões de reais.

Por outro lado, conforme dados divulgados pela Secretaria de Comunicação Social², em 25-04-2024, havia 8,7 milhões de brasileiros passando fome, em 2023. Apesar dos avanços com os programas sociais do governo, que retiraram mais de 24 milhões de pessoas de uma situação de fome no último ano, aproximadamente 4,1% da população do Brasil ainda se encontrava em insegurança alimentar.

Há, portanto, um descompasso entre o número de beneficiários do BPC-LOAS, programa responsável por combater a extrema pobreza no país, e o número de pessoas que se encontram em situação de miséria, conforme os dados oficiais. Uma hipótese possível para esse cenário, a ser investigada pela presente monografia, é que parcela das pessoas que requerem o BPC-LOAS estão em situação de miserabilidade fática, mas quando submetidas à lupa objetiva dos critérios estabelecidos pela legislação e ao crivo subjetivo de um avaliador judicial, não estão sendo aprovadas para a concessão do benefício.

Diante disso, o tema da presente monografia é a intersecção entre a miserabilidade e a subjetividade na avaliação de um pedido de BPC-LOAS. Já o objetivo é investigar qual é o papel e o alcance dessa subjetividade na avaliação do contexto socioeconômico em que está inserido um requerente ao benefício assistencial, para verificar se, de fato, interessados não estão obtendo o BPC-LOAS em razão de uma avaliação judicial desproporcional ou irrazoável.

¹Disponível no link <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf> Acesso em 23 out. 2024

² Disponível no link <<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/no-primeiro-ano-de-governo-24-4-milhoes-deixam-de-passar-fome-no-brasil>> Acesso em 23 out. 2024

Para tal, a monografia utiliza como metodologia uma revisão bibliográfica, que permita problematizar a construção de um critério objetivo para classificar o grau de pobreza de um indivíduo, bem como analisar o alcance da subjetividade do magistrado ao avaliar um pedido judicial de concessão de benefício assistencial. Além disso, a monografia também selecionou trechos de julgados de Turmas Recursais para complementar a revisão bibliográfica e municiar a argumentação aqui desenvolvida.

A escolha do tema se justifica em face do volume de requerentes que se deparam com o indeferimento de seu pedido, tanto em sede administrativa, nas avaliações feitas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como em vias judiciais, mesmo estando em uma situação de pobreza, que ensejaria cuidados e políticas públicas por parte do Estado.

No primeiro capítulo, o projeto debate a desigualdade social no Brasil. Na primeira seção, será realizado um diagnóstico histórico para compreender qual era o cenário da desigualdade social no país nas décadas que antecederam a Constituição. Em seguida, a segunda seção abordará a constitucionalização das políticas de Assistência social no Brasil, bem como todos os avanços na luta contra a pobreza empreendidos pelo texto constitucional. Finalmente, será debatido na terceira seção, por meio de revisão bibliográfica, quem são os pobres no país e quais são as ferramentas e critérios utilizados para identificá-los.

No segundo capítulo, o projeto debate o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS). Na primeira seção, há uma breve referência ao desafio de se instalar uma renda básica de cidadania universal no Brasil. Em seguida, o texto apresenta os requisitos para a concessão do BPC-LOAS, sua evolução cronológica e as legislações de destaque em sua trajetória. Finalmente, o projeto discute o processo de judicialização dos pedidos de BPC-LOAS.

No terceiro capítulo, o projeto promove um debate acerca do papel da subjetividade na avaliação da miserabilidade dos requerentes do BPC-LOAS. Na primeira seção, há uma breve contextualização acerca do tema. Na segunda seção, o texto apresenta trechos de julgados, extraídos de votos de Turmas Recursais, para construir o argumento de que a subjetividade do magistrado pode influenciar na avaliação do pedido. Finalmente, na terceira seção, o projeto se encerra com um debate filosófico sobre as intersecções entre miserabilidade e subjetividade em um contexto econômico neoliberal.

2. UM DEBATE SOBRE A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988

2.1 Como chegamos até aqui?

Carolina Maria de Jesus (1914-1977) morava com seus três filhos na favela do Canindé, na cidade de São Paulo, nos idos dos anos 1950. Apaixonada pela leitura e pela escrita, a mineira narrava em seus diários os fatos de seu cotidiano, bem como a relação de sua família com a miséria. Oportunamente, tais escritos seriam descobertos pelo jornalista Audálio Dantas (1929-2018), sendo publicados na forma de livro.

Em *Quarto de despejo: diário de uma favelada* (1960), Carolina Maria de Jesus descreve, com íntimo conhecimento, as agruras da fome. Imersa em uma pobreza aguda, que contrastava com a efervescência econômica da breve experiência democrática entre ditaduras, Carolina revela que a cor da fome é o amarelo (2014, p. 40): “Resolvi tomar uma media e comprar um pão. Que efeito surpreendente faz a comida no nosso organismo! Eu que antes de comer via o céu, as arvores, as aves tudo amarelo, depois que comi, tudo normalizou-se aos meus olhos”.

Com profunda lucidez, Carolina identificava os verdadeiros responsáveis pela sua situação de miséria (2014, pp. 28-29): “Eu quando estou com fome quero matar o Janio, quero enforcar o Adhemar e queimar o Juscelino. As dificuldades corta o afeto do povo pelos políticos”. A autora favelada, acusada por muitos de analfabeta, articulava, de modo certeiro, a relação entre a política e a pobreza.

No documentário *Um sonho intenso* (2014), o diretor José Mariani reúne depoimentos de diversos intelectuais, como o saudoso historiador José Murilo de Carvalho (1939-2023), a professora Maria Helena Lavinas de Moraes e o ex-ministro das Relações Internacionais Celso Amorim, para narrar a trajetória econômica do país, do trabalhismo de Vargas ao neoliberalismo tucano. Ganham destaque as cenas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), especialmente pela faraônica construção da capital Brasília, inaugurada em 1960.

Embora o país crescesse a passos largos, com base no Plano de Metas e os famosos “50 anos em 5”, a bonança econômica não alcançava a todos da mesma forma, como fica evidente nas passagens dos diários de Carolina Maria de Jesus. A fome e a pobreza eram uma realidade nacional, mas ainda não recebiam a atenção necessária por parte do Poder Público. De acordo

com Pedro Ferreira de Souza (2018, p. 306), em seu premiado trabalho *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*, o governo JK não é associado à diminuição da desigualdade social, em que pese avanços sensíveis quanto aos direitos civis.

Segundo o sociólogo, embora conciliador, Juscelino mal abordava a questão distributiva em seus discursos, e pouco fez para combater a concentração fundiária ou o atraso na educação. Souza também destaca que a redistribuição de renda nunca fora um objetivo explícito do governo, sustentado por uma base parlamentar difusa e com muitos interesses divergentes a atender. Com efeito, Carolina Maria de Jesus estava correta, portanto, ao direcionar sua indignação aos políticos que, até então, pouco faziam pela questão social no país.

Analizando em perspectiva histórica, verifica-se que, em boa parte da experiência republicana nacional, a Assistência Social ficou em segundo plano, relegada às instituições de caridade e grupos religiosos. O Estado mantinha-se alheio à caridade privada, limitando-se a empossar a primeira-dama como representante estatal nas atividades de filantropia.

Em notável crítica, Sposati (2018, pp. 2317-2318) denuncia que, quando a proteção social se transforma em caridade financiada por dinheiro público, há sério prejuízo de princípios democráticos de transparência, avaliação e controle em seu processo de gestão. Aldaiza Sposati também explica que, em 1930, Getúlio Vargas (1882-1954) estruturou um sistema de Previdência Social, a partir da criação de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), separados por categorias profissionais, que resultou, em 1966, na institucionalização do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Por sua vez, Leonardo Montenegro (2024, p. 77), em interessante estudo qualitativo para avaliar o impacto de eventual falta de conhecimento popular acerca dos requisitos para concessão do BPC-LOAS, afirma que a primeira regulação da Assistência Social no país ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938. Posteriormente, em 1942, foi criada a primeira grande instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, uma sociedade civil voltada para “congregar as organizações de boa vontade”, que assegurava sua presidência às primeiras-damas da República e estendia suas ações às famílias da grande massa não previdenciária.

Após o interregno democrático, entre 1945 e 1964, o país foi inserido em um período autoritário, com drástico cerceamento de direitos civis. Porém, não se ignora que, nos anos de ditadura (1964-1985), ocorreram tímidos avanços na rede de proteção social ao cidadão. Em sua dissertação de mestrado, Ana Carolina de Oliveira (2013, pp. 51-52) enumera alguns desses avanços, como a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1966; do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), em 1971, correspondendo à previdência para o trabalhador rural; do Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP), em 1970, com a incorporação do trabalhador autônomo e doméstico, em 1972; e a criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV), em 1974, destinada a idosos e inválidos, que contribuíam parcialmente com o sistema.

Nesse momento, é importante trazer à baila o brocado que condensa a política econômica do período militar. Antônio Delfim Netto (1928-2024) foi o Ministro da Fazenda do Brasil, entre os anos de 1967 e 1974, associado ao “milagre econômico” dos anos de chumbo. Ficou eternizado por uma receita: “Crescer o bolo para depois distribui-lo”.

Conforme explica Celia Lessa Kerstenetzky (2023, cap. 8), essa ideia foi muito presente entre economistas e autoridades econômicas, especialmente durante o “milagre econômico” dos anos 1970. Porém, afirma a professora, o bolo cresceu, mas só começou a ser distribuído mais equitativamente após os anos 1990, por meio de leis e políticas públicas. A tese defendida por Delfim Netto e seus aliados pregava que as desigualdades sociais aumentariam com o progresso econômico, que, quando alcançado, as reduziriam sem a necessidade de políticas de redistribuição; porém, se tais políticas forem praticadas, o crescimento seria comprometido, prejudicando a condição dos mais pobres.

Em mais uma evidência que o bolo de Delfim Netto não estava sendo distribuído, Josué de Castro (1984, pp. 267-268), em seminal trabalho sobre a fome no Brasil, afirma que essa é consequência do passado histórico brasileiro, com grupos humanos sempre em luta e nunca em harmonia com a natureza. O médico e escritor brasileiro denuncia também a impaciência nacional do lucro, que turva a consciência dos empreendedores, levando-os a matar suas “galinhas de ovos de ouro”: todas as possibilidades de riqueza que a terra trazia em seu bojo.

Atendendo interesses internacionais, o país teve sua economia orientada para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias-primas, isto é, exportando a

potencial riqueza brasileira por preços baixos. Com isso, Castro aponta que não sobraram recursos para atender as necessidades internas do Brasil: bens de consumo para o seu povo e equipamentos para o seu progresso.

Pari passu às ideias dos economistas da ditadura, ressalta-se que o Brasil caminhou na contramão do mundo, entre 1970 e 1988, seguindo a rota inversa do neoliberalismo. De acordo com Eduardo Fagnani (2011, p. 25), ao contrário de alguns países da América latina, o Brasil não transitou do modelo corporativo para um modelo de Estado mínimo.

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2002, p.7) apresenta dois modelos de políticas sociais. O modelo corporativo, que se caracteriza por vincular estreitamente a ação protetora do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem merece, por contribuir para a riqueza nacional, teria direito a benefícios, diferenciados conforme o trabalho. Já na modalidade institucional-redistributiva de proteção social, construída sob os moldes da social-democracia de bem estar, compete ao Estado a produção e a distribuição de bens e serviços, financiados por impostos gerais e dirigidos a todos os cidadãos.

Dante disso, Fagnani explica que o país foi salvo pelo movimento político e social, que lutava pela redemocratização do país, com uma agenda de mudanças que visava a acertar contas com a ditadura militar. Naquele momento, não havia solo fértil para germinar a investida neoliberal, culminando em uma Constituição progressista e amplamente cidadã.

De todo modo, verifica-se que até o advento da Constituição de 1988, no modelo de Assistência social brasileira imperava a iniciativa privada, religiosa ou filantrópica, com tímidas investidas governamentais com vistas a institucionalizar a proteção aos desamparados. Em que pesa alguns avanços, como a criação do FGTS, do FUNRURAL, da RMV e do PIS-PASEP, a proteção estatal era dependente da inserção do indivíduo no mercado de trabalho formal, com carteira assinada, deixando à margem da assistência governamental relevante parcela da população brasileira. Com isso, as narrações de Carolina Maria de Jesus e Josué de Castro são muito mais representativas e fidedignas à realidade nacional, em contraste com a utopia documentada no filme *Um sonho intenso*, que exibe a efervescência econômica de Juscelino, cujo baluarte é a construção da faraônica capital Brasília, ou o milagre econômico da ditadura e de Delfim Netto, que até fez o bolo crescer, mas não o dividiu equitativamente.

2.2 A Constituição Coragem e os avanços na luta contra a desigualdade

Em um histórico discurso proferido no dia 05-10-1988, o deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, destacou a coragem necessária para promulgar uma Constituição, que viria a sepultar os desmandos de um período autoritário (p.2): “A primeira é a coragem. A coragem é a matéria-prima da civilização. Sem ela, o dever e as instituições perecem. Sem a coragem, as demais virtudes sucumbem na hora do perigo. Sem ela, não haveria a cruz, nem os evangelhos”.

De fato, a Constituição Federal de 1988 é um texto progressista e cidadão, incluindo em seu bojo os princípios de dignidade da pessoa humana, a função social do contrato e da propriedade, e tem como um de seus objetivos a erradicação da pobreza. O saudoso deputado paulista, no discurso de promulgação da Constituição Cidadã, assim destacou (p.3): “O inimigo mortal do homem é a miséria. O estado de direito, consectário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria”.

A Constituição Coragem foi o instrumento promotor da redução da desigualdade social no Brasil. Conforme apontado na sessão anterior, até a promulgação do texto de 1988, a proteção estatal alcançava somente àqueles que estivessem inseridos no mercado formal de trabalho. Porém, a Constituição encerrou a divisão entre brasileiros, criando oficialmente mecanismos de Assistência social.

Conforme explica Marta Arretche (2018, p. 3), em um artigo que discute o papel da democracia na redução da desigualdade social, o regime conservador de política social adotado desde os anos de 1930, preservado pelo regime de democracia limitada de 1946 e pelo regime militar, produziu uma grande divisão entre *insiders* e *outsiders*. Apenas os inseridos no mercado formal de trabalho eram protegidos pela legislação trabalhista, de modo que o vínculo trabalhista era requisito para aposentadorias e serviços de saúde.

Arretche aduz que a Constituição Federal de 1988 removeu alguns dos pilares da histórica divisão entre *insiders* e *outsiders*, ao eliminar as regras de titularidade que garantiam benefícios previdenciários e direito à saúde apenas aos inseridos no mercado formal de trabalho. A professora argumenta (*idem*, pp. 12-13), que, na saúde, a inclusão dos *outsiders* ocorreu com o

dispositivo constitucional que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), que substituiu um modelo de seguro por um sistema público, universal e gratuito.

De acordo com Marta Arretche, nos anos de 1980, os trabalhadores formais correspondiam a cerca de 40% do total da população ocupada, de tal forma que os 60% restantes – os *outsiders* – não apenas eram excluídos dos benefícios como contribuíam para seu financiamento, já que os custos da proteção social dos *insiders* eram transferidos para os preços dos produtos e, portanto, pagos por todos os consumidores. Com a promulgação da Constituição de 1988, o acesso universal e gratuito expandiu os beneficiários para a totalidade da população, incluindo os *outsiders*.

Isto posto, é interessante destacar que o combate às desigualdades é uma escolha política, que foi adotada pelos constituintes originários, na confecção da Constituição Coragem. A pobreza, portanto, não é natural do Brasil, mas produto de escolhas políticas. Nesse sentido, Josué de Castro (2003, p. 51), em um de seus últimos escritos, afirmou que a fome é produto das estruturas econômicas defeituosas e não de condições naturais insuperáveis.

O médico e professor brasileiro denunciou a técnica de mistificação utilizada para ocultar as verdadeiras causas da fome, que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, atualmente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de subdesenvolvidos, que são também países de fome, como o Brasil.

A Constituição de 1988, portanto, é produto de escolhas de um povo recém saído de uma ditadura, ávido por democracia, disposto a encerrar desigualdades e acabar com privilégios, como disse Ulysses Guimarães em seu discurso de promulgação do texto constitucional (p.4): “Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, e não a do princípio, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e os privilégios”.

Logo em seu primeiro artigo, a Constituição Coragem expressa a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Percebe-se nesse princípio a necessidade de um olhar individualizado no trato com o cidadão, destacando sua condição de sujeito de direitos. Já em seu artigo terceiro, o texto constitucional apresenta os objetivos fundamentais do Brasil. No inciso III, a Constituição afirma que é um objetivo da

nação a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

A materialização desses objetivos aparece no Título VIII – Da ordem social. Em seu artigo 194, a Constituição apresenta os pilares da seguridade social brasileira: a saúde, a previdência e a assistência social. No artigo 203, responsável por estabelecer as bases da assistência social do Brasil, há expresso o seu alicerce: será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Reforça-se, portanto, sua natureza de proteção aos necessitados e vulnerabilizados desse país, em especial aqueles sem condição de contribuir com o sistema.

No artigo 203 aparece também a constitucionalização expressa do embrião do objeto central dessa pesquisa: o Benefício de Prestação Continuada, também conhecido popularmente como LOAS, em uma referência à Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), responsável pela criação e regulação do benefício. No inciso V, *in verbis*, a Constituição assegura “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”.

Decorre, portanto, que a Constituição Coragem é um instrumento promotor da igualdade social e do combate à pobreza. Após 1988, segundo Marcelo Medeiros (2023, p. 126), algumas políticas públicas, que afetaram diretamente a população pobre, como o aumento real de salário mínimo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família e a Previdência Social, causaram alterações nos perfis de pobreza do Brasil.

À guisa de exemplo, Araújo e Flores (2017, p. 161), em artigo que analisa o papel de políticas públicas redistributivas e centralizadas na indução de resultados desiguais entre territórios, afirmam que, graças ao BPC-LOAS, entre 1996 e 2012, houve uma redução média de 7% ao ano no número de pessoas extremamente pobres no Brasil. No Nordeste, essa taxa foi de 4,8% ao ano, em média.

Em paralelo, o aumento real do salário mínimo também é um incentivo importante para o combate à desigualdade no pós-redemocratização. Segundo Fagnani (2011, p. 36), a Política de Valorização do Salário Mínimo, que emergiu da pressão das Centrais Sindicais, garantiu, em

2012, um reajuste real de 9,2%, resultando no maior poder de compra do brasileiro desde 1979, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), beneficiando 48 milhões de pessoas, que têm rendimento referenciado no salário mínimo, e outros 28 milhões, que recebem transferências da seguridade social.

Em uma outra perspectiva, Marcio Pochmann (2012, pp. 34-35), atual presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aduz que, desde os anos 2000, o país caminha para um novo modelo de desenvolvimento, combinando os avanços econômicos com processos sociais.

O economista argumenta que, após duas décadas de semiestagnação combinada com regressos sociais, o Brasil assiste a uma expansão das ocupações na base da pirâmide social, acompanhada de acelerada mobilidade, crescimento do consumo de bens e serviços associados à economia popular.

Pochmann (2015, cap. 4) reconhece o papel da melhora nos empregos para a redução das desigualdades no Brasil. O professor afirma que, na década de 2000, começaram a ser registradas alterações substanciais na estrutura dos postos de trabalho concentrados fundamentalmente na base da pirâmide social do país. Como resultado, a renda absorvida pelo segmento populacional representado pelos 40% mais pobres dos brasileiros ampliou-se.

Pochmann argumenta que a ampliação no nível do rendimento dos trabalhadores de menor renda permitiu ampliar o consumo, uma vez que esse segmento social dificilmente teria condições de poupar, dada a demanda reprimida historicamente. Houve, portanto, uma importante inclusão da população mais pobre por meio do consumo.

Finalmente, Marcio Pochmann (2012, pp. 17-19) também percebe uma relação entre democracia e melhoria na qualidade dos indicadores do trabalho no Brasil. Para o professor, a transição da ditadura para a democracia foi um marco importante para a política nacional, mas, do ponto de vista socioeconômico, não foi tão favorável para os trabalhadores. Segundo o economista, entre 1981 e 2003, houve estagnação no rendimento do conjunto dos indivíduos ocupados no país.

Porém, entre 2004 e 2010, a renda *per capita* dos brasileiros cresceu uma média de 3,3% ao ano, enquanto a situação geral do trabalho cresceu em média 5,5% anualmente. O economista aponta que a prevalência do regime democrático tem sido contemporânea a um maior crescimento econômico associado a significativas melhorias sociais, o que confere ainda mais destaque para o período.

Apesar de todos esses avanços pós-1988, a seguridade social também sofreu constantes ameaças. Como denunciou o saudoso historiador José Murilo de Carvalho (2021, p. 174), a exigência de reduzir o déficit fiscal tem levado governos de todos os países a reformas no sistema de seguridade social. Essa redução tem resultado sistematicamente em cortes de benefícios e na descaracterização do estado de bem-estar. O saudoso professor também afirmou que o pensamento liberal renovado voltou a insistir na importância do mercado como mecanismo autorregulador da vida econômica e social, bem como na redução do papel do Estado.

Em todo caso, no período pós-redemocratização, com o advento da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social brasileira foi finalmente institucionalizada, com a criação posterior de diversos benefícios importantes para a redução da desigualdade, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, objeto de estudo deste projeto. Além disso, a Constituição Cidadã encerrou a divisão entre trabalhadores e aqueles à margem da proteção estatal, com fulcro na universalidade da prestação de assistência independentemente de contribuição à seguridade social.

Com efeito, também merece destaque o avanço na redução da desigualdade com o início dos governos petistas, a partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Especialmente com a política de valorização do salário mínimo, bem como a criação de diversos programas assistenciais, como o Fome Zero, Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos e Água para Todos, houve queda nos índices de pobreza e promoção de inclusão e cidadania.

Como disse Carolina Maria de Jesus (2014, p. 27), “O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora”. A eleição de um ex metalúrgico, que passou fome em sua infância em Garanhuns, interior de Pernambuco, foi fundamental para a expansão de programas sociais, sendo o BPC-LOAS um dos carros-chefes no combate à desigualdade e à pobreza no Brasil, no pós-redemocratização e pós-Constituição de 1988.

2.3 A definição política de quem é pobre no Brasil

Hebert José de Souza (1935-1997) é natural de Bocaiúva (MG). Nasceu em 03-11-1935. Nacionalmente conhecido como Betinho, o sociólogo fundou a Ação pela Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1993. Com o objetivo de pressionar o governo a agir em face da pobreza e da desigualdade, Betinho mobilizou universidades, empresas, artistas e políticos em prol da causa. Em 1994, seu projeto havia mobilizado mais de 25 milhões de pessoas diretamente, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE). Betinho foi um grande expoente dos direitos humanos, referência nacional no combate às desigualdades sociais.

Em 2004, sete anos após a morte de Betinho, sua viúva, Maria Nakano, e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), doaram o arquivo pessoal de Hebert de Souza para o acervo da FGV CPDOC. Tal arquivo está disponível para consulta gratuita, no sítio digital do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Um dos documentos digitalizados corresponde a um estudo produzido por Betinho, a pedido de D. Fragoso, em que o sociólogo analisa tudo o que seria possível fazer na Nicarágua, nos anos 1980, com os 100 milhões de dólares que o Governo Ronald Reagan (1981-1989) pretendia investir para financiar os Contra nicaraguenses, opositores da Revolução Sandinista.

Na carta, Betinho argumenta que, ao invés de destruir, esse montante milionário poderia ser utilizado para construir escolas, postos de saúde, saneamento, energia e transporte público. Betinho é ainda mais enfático, dizendo que a quantia, equivalente a 4% do PIB nicaraguense de então, poderia construir mil postos de saúde, atendendo a meio milhão de pessoas; 200km de estradas asfaltadas e 1300km de estradas de terra, incrementando em 25% a rede rodoviária da Nicarágua; ou ainda, dez mil usinas de biogás, alcançando 150 mil pessoas na zona rural do país.

Expoente da luta em prol dos direitos humanos e no combate à miséria, à fome e à desigualdade social, Betinho sabia que o destino de um investimento volumoso como esse é uma escolha política. O governo estadunidense de Ronald Reagan (1981-2004) poderia escolher entre financiar uma guerra civil na Nicarágua, ou utilizar o montante milionário para promover ações de cidadania no país da América Central, conforme as sugestões de Betinho. Infelizmente, os Estados Unidos optaram pela cruzada contra o suposto comunismo dos sandinistas.

Assim como no caso supracitado, a promoção de políticas públicas de combate à pobreza é uma escolha política. Indo ainda mais além: a própria definição de quem é pobre em uma sociedade, a partir do traçado de uma linha de pobreza, é resultado de opções políticas. É o que se pretende demonstrar a seguir.

Como explica Marcelo Medeiros (2023, p. 43), a desigualdade é um produto de escolhas, que representam interesses baseados em valores políticos, que correspondem às lentes através das quais o mundo é julgado. Por isso, na visão do sociólogo, a análise da desigualdade, antes de ser uma questão técnica, é um desafio filosófico, visto que tem como pilares julgamentos de valor, que aparecem expressos, de forma explícita ou implícita, nas curvas e medidas. Como resultado, as políticas públicas, que sejam baseadas em evidências, também serão frutos de escolhas políticas.

Logo, a presente pesquisa utiliza a Filosofia do Direito para compreender como a questão da miserabilidade está inserida na discussão sobre o BPC-LOAS. Afinal, a Filosofia é valorativa, investigando a possibilidade de se criar critérios objetivos de valoração. Se a Filosofia discute o próprio valor dos valores, a Filosofia do Direito preocupa-se com os valores justiça e verdade. Para uma sentença ser justa, deve ser também equânime, imparcial e fundamentada. Uma hipótese, para ser verdadeira, deve ser estabelecida a partir de critérios metodologicamente aceitos pelos pares. Portanto, com o auxílio da Filosofia do Direito, pode-se discutir se os critérios de valoração adotados para a confecção de linhas de pobreza, utilizadas como parâmetros na concessão do BPC-LOAS, são justos e verdadeiros.

Medeiros (*idem*, pp. 9-10) argumenta que toda a discussão sobre desigualdade é precedida por questões filosóficas, que escamoteiam teorias de justiça, implícitas ou explícitas. Tais teorias dizem como a desigualdade deve ser ponderada. Portanto, a própria mensuração da desigualdade é afetada por valores morais, com muitas implicações. O que se mede como efeito agregado de uma política econômica, a título de exemplo, depende de valores morais que fundamentam a construção dos indicadores desses efeitos.

Nessa esteira, Coelho e Silveira (2018, p. 116) apontam os critérios absolutamente díspares para a avaliação do que é bom e correto no “mundo empresarial” e no “mundo moral”. Cada um deles acalentando regras próprias, torna-se possível ser um bondoso pai de família e, ao mesmo tempo, um empresário ou administrador de empresa capaz de prejudicar gravemente

milhares de trabalhadores ou de consumidores. Torna-se possível que o pai de família moralmente rigoroso seja o habilidoso negociador de propinas distribuídas a pessoas com capacidade de favorecê-lo. Assim, na criação de critérios de valoração para se medir a pobreza, não se pode ignorar a subjetividade e a moral do indivíduo, bem como a natureza política dessas escolhas.

Analizando em perspectiva histórica, o desenvolvimento de classificações para o grau de pobreza de uma sociedade não é recente. Antônio Carlos dos Santos (2018, p. 49), em interessante artigo que analisa o projeto de lei de John Locke (1632-1704) sobre os pobres, à luz do debate que se estabeleceu no século XVII inglês relativo ao combate à pobreza, destaca que já naquela época, a situação dos pobres era discutida como uma questão de Estado. Santos afirma que o filósofo inglês racionalizou metodologicamente o problema do crescimento da pobreza na Inglaterra no final do século XVII, provocando a necessidade de intervenção pública, deslocando a questão, de uma visão individual, religiosa e, por vezes, filantrópica, para outra, de caráter pública e, no limite, republicana.

John Locke já criara sua própria classificação para o problema da pobreza, dividindo os indivíduos em pobres necessitados, isto é, os que realmente precisam de ajuda e que não têm qualquer vício; os pobres trabalhadores, que não têm como se alimentar; e os mendigos profissionais, que são pessoas aptas ao trabalho, mas que preferem a mendicância e a vagabundagem. Percebe-se que, desde os tempos lockeanos, a associação entre pobreza e não disposição ao trabalho já existia, ainda resistindo nos tempos hodiernos. Destaque também para a existência de um embrião de linha de pobreza, cujo critério de classificação dos indivíduos era sua disposição ao labor. (idem, p. 40)

Atualmente, um dos critérios para traçar uma linha de pobreza, definindo quem é pobre, sustenta-se em valores monetários. Medeiros (2023, pp. 114-115) afirma que a linha utilizada pelo Banco Mundial para monitorar a extrema pobreza global é de \$ 1,90 por dia por pessoa, em dólares internacionais com paridade de poder de compra (PPC\$), ou seja, uma taxa de câmbio empregada para comparações internacionais, que busca levar em conta o poder de compra do dinheiro local, o que equivale, em valores de setembro de 2024, a cerca de R\$ 10,40 por dia por pessoa.

Em uma crítica sagaz, Medeiros aponta que, em 2020, uma dose de antibiótico barato, como a penicilina, custava R\$ 14. Um tratamento típico para uma infecção branda envolve duas doses, R\$ 28. Isso significava que uma mãe pobre que necessitasse comprar o medicamento para sua filha doente teria que passar cinco ou mais dias sem comer. Medeiros, inclusive, denuncia que essa foi a linha que balizou e seguiu balizando a entrada no Bolsa Família até seu breve hiato, em 2021, substituído pelo Auxílio Brasil nos dois anos seguintes.

Já a filósofa espanhola Adela Cortina (2020, pp. 201-202), em seminal trabalho contra a aporofobia, isto é, o ódio aos pobres, destaca que a busca por parâmetros para definir quem é pobre, em especial a métrica monetária, tem recebido muitas críticas. Em princípio, as necessidades básicas não podem ser satisfeitas com os mesmos bens em contextos diferentes, porque não é a mesma coisa sobreviver no Polo Norte e em um país tropical, nem o dinheiro tem o mesmo valor nas sociedades desenvolvidas e naquelas em que predomina a economia informal.

Além disso, Cortina aduz que a métrica monetária acaba recorrendo às mercadorias necessárias para satisfazer as necessidades básicas, chegando a uma espécie de fetichismo da mercadoria, quando o importante é comprovar se com as mercadorias se está amenizando a pobreza. Finalmente, essa métrica não levaria em consideração as comparações interpessoais, sendo mais adequados os índices complexos que, além da renda ou do consumo, levam em conta outras variáveis, como analfabetismo, expectativa de vida, mortalidade infantil, moradia, alimentação e meio ambiente.

Na mesma linha está o indiano Amartya Sen. O professor e filósofo desenvolveu uma Teoria de Justiça mais conectada com os interesses do sul global, menos preocupado em criar um mundo artificial, em que a noção de justiça se aplica plenamente, dentro de um modelo racionalizado e hipotético. Seu trabalho está alinhado com a promoção de políticas públicas para combate à pobreza e à desigualdade.

Ganhador do Prêmio Nobel em Ciências Econômicas, em 1998, Amartya Sen participou de muitos projetos sociais na Índia, desenvolvendo uma pesquisa sobre qualidade alimentar, em que identificou que não bastava aumentar a renda da população pobre para melhorar a qualidade de sua nutrição. Isso porque, além dos obstáculos financeiros, os indianos mais pobres também

não tinham acesso a alimentos frescos, vendidos em feiras próximas às suas moradias, por agricultores familiares, ou mesmo informações a respeito de uma alimentação saudável.

Forte crítico aos indicadores como Produto Interno Bruto (PIB) e renda *per capita* para medição de desenvolvimento nacional, Amartya Sen foi um dos criadores do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, justamente na época em que escrevia *Desenvolvimento como liberdade* (1999). O IDH introduz novas métricas para medir a liberdade dos indivíduos, a partir da chamada Teoria das Capacidades. Destaca-se que, em sua concepção original, o IDH fora concebido para analisar os países individualmente, o que não foi recepcionado pelo Banco Mundial, por exemplo, que passou a utilizar o IDH de modo comparativo.

Na proposta de justiça do filósofo indiano rediscute-se a noção de desenvolvimento, contemplando o acesso dos indivíduos aos recursos disponíveis, o que Sen chamará de capacidades. O desenvolvimento econômico, portanto, para a ser entendido como a ampliação da liberdade dos sujeitos, isto é, o aumento de suas capacidades.

Sen não chega a propor uma lista de capacidades universalmente aceita, pois, segundo o filósofo indiano, as capacidades necessárias para o bem-estar dos indivíduos é dependente do momento econômico em que se encontra aquele determinado país, sendo fundamental ouvir as pessoas para identificar o que elas consideram como importante para sua vida. Aqui há uma relação com a democracia, visto que, em regimes democráticos, o acesso à opinião dos indivíduos sobre seu bem estar é facilitado.

O professor e filósofo indiano também tece críticas às teorias de justiça transcendentais ou institucionais, de Ronald Myles Dworkin (1913-2013) e John Rawls (1921-2002), sobretudo por seu foco nos recursos. Amartya Sen traça uma diferenciação entre recurso e rendimento: enquanto o recurso seria o bem *per se*, como por exemplo, a renda das pessoas, o rendimento estaria relacionado com as capacidades, isto é, o incremento na liberdade que aquele recurso pode proporcionar.

O ganhador do Nobel afirma que as teorias de justiça de Dworkin e Rawls não apresentam nenhuma garantia de aplicabilidade prática, visto que se baseiam em modelos racionais e hipotéticos, focados apenas em recursos: para tais autores, bastaria um incremento na oferta de recursos para que os indivíduos alcançassem maior bem estar em uma sociedade mais justa.

Sen, por sua vez, propõe uma teoria mais modesta, de natureza comparativa, que procura identificar os caminhos para que uma sociedade possa fornecer acesso e capacidades para seus habitantes que já sejam oferecidos por outras sociedades.

O filósofo indiano, portanto, acredita que o caminho para a redução da desigualdade é o acesso às capacidades, com consequente aumento da liberdade do indivíduo, não apenas um crescimento de sua renda, sem que o contexto em que está inserido também se desenvolva. A título de exemplo, para que a qualidade alimentar aumente, é importante expandir os investimentos em agricultura familiar, para que os produtores tenham incentivos para montar suas feiras em nível local, proporcionando acesso dos indivíduos a alimentos frescos e saudáveis.

Em *Desigualdade Reexaminada* (2001, p. 71), Amartya Sen argumenta que a posição de uma pessoa num ordenamento social pode ser julgada por duas perspectivas diferentes, isto é, a realização de fato conseguida, e a liberdade para realizar. Segundo o professor de Filosofia e Economia, a realização relaciona-se ao que é de fato feito ou alcançado, e a liberdade, à oportunidade real que se tem para fazer ou alcançar aquilo que o indivíduo valoriza. A desigualdade, portanto, pode ser vista em termos de realizações e liberdades, não necessariamente coincidentes. Essa distinção é relevante também para entender a avaliação social em termos de realizações individuais ou liberdades para realizar.

Sen não está propondo um “Estado babá”, que é responsável por fornecer todas as capacidades necessárias para a liberdade plena do indivíduo. Ao contrário, sua Teoria das Capacidades reconhece a responsabilidade do próprio sujeito pelas suas escolhas, mas o Estado não pode se furtar de proporcionar o básico aos cidadãos. Em *Desenvolvimento como liberdade* (1999, p. 315), Sen afirma que os adultos responsáveis são incumbidos do seu próprio bem-estar, cabendo a eles decidir como usar suas capacidades, porém as capacidades que uma pessoa possui dependem das disposições sociais, que são essenciais para as liberdades do sujeito. E o filósofo indiano afirma que essa responsabilidade é do Estado e da própria sociedade. Sen ressalta que os sujeitos não podem ser vistos como pacientes a quem um processo de desenvolvimento concederá benefícios, mas os considera como sujeitos responsáveis pelas suas próprias escolhas.

Em sintonia com esta crítica aos critérios exclusivamente monetários, Pochmann et al. (2015, p. 32), por sua vez, no *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, afirmam que o conceito de exclusão social deve ser sustentado em sete variáveis principais, que buscam isolada ou simultaneamente caracterizar a manifestação do processo de exclusão social no Brasil, visto como expressão da negatividade frente às seguintes dimensões: de exposição ao risco da vida pela presença da violência; do ser enquanto condição de autorreconhecimento da própria personalidade; de estar pertencendo socialmente (família, vizinhança, grupo); do realizar tarefas e ocupações com posição social; do criar, assumindo iniciativas e compreendendo o próprio mundo em que vive; do saber com acesso à informação e capacidade cultural; e do ter rendimento que insere ao padrão de consumo aceitável social e economicamente.

Além de entender que a criação de linhas de pobreza, como a estabelecida pelo Banco Mundial, é resultado de escolhas políticas, também é importante observar que a condição de pobreza não é estática, permitindo saídas e retornos à condição de miserabilidade. Nesse momento, é interessante introduzir o conceito de volatilidade da pobreza. Há uma diferença importante entre ser pobre e estar pobre. Medeiros (2023, p. 125) afirma que, no Brasil, a mobilidade social é frequente, e se é de curto prazo, pode-se usar o termo “volatilidade” para separar esse movimento das tendências de prazo mais longo na vida de uma pessoa ou família.

Em outras palavras, com alguma frequência, pessoas entram e saem da pobreza, de tal modo que a ideia de “perfil do pobre” como algo persistente deve ser entendida com algumas ressalvas, relacionada à noção de pobreza crônica, que se aplica mais à extrema pobreza. Mas tampouco se aplica bem à extrema pobreza causada por um choque temporário, como a perda de um emprego numa família de trabalhadores.

Medeiros (idem, p.130-134) argumenta que indivíduos vulneráveis constituem um grupo de pessoas que não são pobres, mas correm um risco razoável de cair na pobreza ao longo do tempo. Por essa razão, o sociólogo aponta a necessidade de salvaguardar a rede de proteção social, com um orçamento resguardado de flutuações econômicas, com natureza contracíclica, especialmente aumentando quando a economia dos mais pobres vai mal. Além disso, Medeiros aduz a importância de se considerar, na construção de políticas públicas, a mobilidade social e volatilidade de curto prazo, para melhor lidar com as contínuas entradas e saídas da pobreza.

Na mesma direção, a filósofa Adela Cortina (2020, p. 208) salienta que as políticas de combate à pobreza podem ser tomadas como medidas para proteger os indivíduos ou sociedades, ou como medidas para promover as pessoas. Enquanto medidas para proteger os indivíduos, permitem atender às necessidades mais básicas e, portanto, são justificadas quando são tomadas conjunturalmente para evitar a perda de vidas. Mas, uma vez que essas necessidades urgentes forem atendidas, as medidas antipobreza podem levar à cronificação da pobreza e ao que tem sido chamado de “armadilha da pobreza”, porque as pessoas ganham o suficiente para sobreviver, mas não para sair dela.

Cortina argumenta que muitas políticas populistas levam as pessoas a cair nessa armadilha, com a qual não avançam e passam a depender totalmente de seus supostos benfeiteiros: votam neles incondicionalmente porque sua sobrevivência depende deles. Isso é exatamente o contrário do que deveria acontecer em uma cidadania autônoma. Por isso, uma boa política antipobreza é aquela que tenta promover as pessoas para que possam dela sair.

Finalmente, é imprescindível ressaltar que Medeiros (2023, p. 103) aponta que políticas públicas orientadas aos pobres têm impacto limitado sobre a desigualdade. Com efeito, o sociólogo denuncia que toda a assistência social brasileira promove poucas alterações na concentração da renda no país. Isso porque a maior parte da desigualdade no Brasil está relacionada às diferenças dentro dos ricos e entre os ricos e os demais.

Medeiros afirma que a desigualdade tem a ver com riqueza, não com pobreza, de modo que políticas que afetam mais os ricos, como a política tributária, têm maior potencial de combate à desigualdade. Mas não se ignora que, na seara política, a tributação da riqueza é tratada como um grande tabu. Por essa razão, ferramentas como o BPC-LOAS, escolhidas para combater a pobreza, têm efeitos importantes na redução da desigualdade social brasileira, enquanto não se é colocada em prática uma política de tributação progressiva direta de renda, com efeitos mais agudos na redução da concentração de renda no país.

Da mesma forma como Betinho provou que a alocação de recursos é consequência de decisões políticas, como a do Governo Ronald Reagan, que preferiu investir 100 milhões de dólares em atividades bélicas na Nicarágua dos anos 80, em vez de promover ações de cidadania, evidencia-se que o combate à miséria é fruto de escolhas políticas, assim como a criação de critérios de valoração para mensurar quem é pobre. No Brasil, a escolha pelo

enfrentamento às desigualdades aconteceu de modo institucionalizado com a promulgação da Constituição de 1988. No texto constitucional, políticas públicas para erradicação da pobreza são previstas e alçadas à categoria de objetivo da República Federativa do Brasil.

De acordo com Medeiros (2023, p. 19), um quinto dos adultos brasileiros não tem renda. O grupo que vai de um quinto a um terço é um conjunto de pessoas com rendas baixas, incluindo aproximadamente 22 milhões de pessoas. Todas têm renda bem inferior a um salário mínimo mensal. Há nesse grupo muitos trabalhadores que estão predominantemente no setor informal, ou que oscilam entre os setores formal e informal.

O sociólogo considera como pobreza a insuficiência de renda, sendo útil analisar a composição da renda de quem é pobre para avaliar quais medidas são necessárias para erradicar a pobreza no curto e longo prazo. Se a renda dos pobres vem predominantemente de programas de assistência, por exemplo, pode-se interpretar que esses programas são capazes de aliviar, mas não de erradicar a pobreza em algumas famílias, ainda que provavelmente possam erradicar a pobreza em outras. (idem, p. 129)

Medeiros aponta que dos 5% aos 15% mais pobres no Brasil, a proporção do salário oriundo de um trabalho corresponde a três quartos da renda, e as frações do Bolsa Família e da Previdência iam para cerca de um décimo cada uma. Nos 30% que seguem — dos 15% aos 45% —, o trabalho se mantinha um pouco acima dos três quartos da renda, o Bolsa Família quase desaparecia e a Previdência respondia por cerca de um sexto da renda. O BPC-LOAS não tinha grande relevância na renda média desses dois grupos, haja vista que a Previdência Social e o BPC, em geral, mais do que aliviar a extrema pobreza, a erradicam; quem os recebe deixa de ser extremamente pobre. O Bolsa Família, em muitos casos, apenas aliviou a pobreza e, por isso, é possível encontrar beneficiários que ainda assim são pobres. (idem, pp. 127-128)

É por essa razão que o presente trabalho optou como objeto de estudo o Benefício de Prestação Continuada, especialmente pela sua capacidade de cumprir o objetivo constitucional de erradicação da pobreza no país. Nos capítulos seguintes, o projeto analisa os requisitos para concessão do BPC-LOAS, com ênfase no papel da miserabilidade dentro destes critérios, sobretudo na busca judicial pelo benefício, em que a subjetividade autorizada ao magistrado confere alta carga moral e política na concessão do BPC-LOAS.

3. O BPC-LOAS COMO FERRAMENTA DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

3.1 O desafio de uma renda básica universal

A cidade de Maricá (RJ) é o maior destino dos *royalties* do petróleo em solo brasileiro. Somente em 2023, o município recebeu 2,4 bilhões de reais, o que equivale a 13% de todo o montante recebido pelo país como compensação econômica pela exploração petrolífera. Graças aos vultosos recursos financeiros, Maricá foi capaz de promover a experiência mais ampla e longevidade de uma renda básica de cidadania no Brasil.

De acordo com Jimmy Medeiros e Yuri Teixeira Pires (2021, p. 65), em 2015, a cidade aprovou a Lei Municipal nº 2.641 (e o Decreto nº 124), que instituiu a Renda Básica de Cidadania (RBC), durante a gestão do prefeito Washington Luiz Cardoso Siqueira, o Quaquá (PT-RJ). Medeiros e Pires explicam que a RBC de Maricá é destinada a todas as pessoas do município com ao menos um ano de residência na municipalidade, bem como a estrangeiros que residam há pelo menos cinco anos na cidade.

A partir de 2019, a RBC de Maricá atravessou um processo de expansão, deixando de selecionar famílias para selecionar indivíduos. Com isso, passou a contemplar entre quarenta e cinquenta mil pessoas na cidade. Em 2024, cada beneficiário receberá 230 reais. No município, a concessão da RBC é incondicional, não estando atrelada a nenhuma contrapartida ou exigência, aproximando-se dos modelos idealizados de renda básica universal (idem, p. 66).

Embora tenha abrangência local, o programa de renda básica de Maricá é a experiência brasileira que mais se aproxima da proposta original, prevista pela Lei nº 10.835/2004, que instituiu uma renda básica universal, em nível nacional, a todos os brasileiros e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no país. Porém, como explicam Medeiros e Pires (idem, p. 60), a redação da Lei apresentou conteúdo fluido e não impositivo, deixando ao poder Executivo o desejo pela sua implementação, o que, até então, nunca foi efetuado.

Uma das causas deste desinteresse do Executivo pode ser explicada por Behring e Boschetti (2017, pp. 214-215), que afirmam que a tendência geral na Assistência social tem sido a restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais

perversos da crise econômica. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornaram-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização.

Assim, verifica-se que, na contramão de uma ideia de renda básica universal, a concessão de benefícios sociais de transferência direta de renda caminha para políticas cada vez mais focalizadas, com requisitos mais restritivos, transferindo responsabilidades para outros entes federativos ou mesmo para a iniciativa privada.

Se a proposta de uma renda básica universal, concedida a todos os brasileiros, está cada vez mais distante e limitada às experiências localizadas, como o caso de Maricá, vislumbra-se que o BPC-LOAS aparece como a escolha política possível para alcançar o objetivo de erradicar a pobreza extrema no Brasil. Além disso, o benefício seria mais adaptável aos ventos neoliberais que sopram na economia brasileira, visto que é uma política focalizada, com requisitos restritivos, mediante renovação periódica e controle governamental.

O embrião do Benefício de Prestação Continuada (BPC) está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 203, inciso 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”. Ressalta-se que essa é uma norma programática constitucional, com eficácia limitada não autoaplicável, porque depende de outra norma para regulamentá-la e, com isso, iniciar sua produção de efeitos.

Assim, em 07-12-1993, foi promulgada a Lei nº 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A referida legislação foi responsável por regulamentar a Assistência Social no país, trazendo em seu artigo 20 e seguintes, a criação do Benefício de Prestação Continuada. Após a promulgação da lei, o BPC-LOAS seguiu para regulamentação por parte do Poder Executivo, que o fez com a redação do Decreto nº 1.744, de 08-12-1995. Sua publicação no Diário Oficial da União deu-se em 11-12-1995, com seus efeitos sendo produzidos a partir de 01-01-1996.

Na seção seguinte, será apresentada a trajetória dos requisitos para concessão do BPC-LOAS ao longo dos 28 anos de sua existência, com destaque para o gradual recrudescimento dos critérios.

3.2 Requisitos para a concessão do BPC-LOAS

Em *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie* (2013), a filósofa estadunidense Martha Nussbaum adota a Teoria das Capacidades de Amartya Sen para denunciar quais grupos são reiteradamente excluídos na sociedade, localizados abaixo do mínimo existencial.

Nussbaum não está enfrentando as críticas que Sen recebeu, por não ter proposto uma lista universal de capacidades para o bem-estar do indivíduo, mas utilizando a relação entre os recursos, rendimentos, capacidade e liberdade para mostrar que há pessoas habitando as fronteiras da justiça, isto é, a linha limítrofe a partir da qual a justiça não chega e não acontece. São mulheres, migrantes, apátridas, pessoas com deficiência e até mesmo animais não-humanos, que estão vivendo com menos que o básico para uma vida saudável.

A filósofa estadunidense propõe, em sua lista de capacidades, a vida, a saúde e integridade física, sentidos, imaginação, pensamento, emoções e razão prática, afiliação, acesso ao lazer, e, finalmente, controle sobre o seu ambiente político e material. Tais capacidades são necessárias para que o indivíduo tenha acesso à cidadania, em uma experiência inclusiva de liberdade individual e coletiva.

No Brasil, a escolha política pela concessão do BPC-LOAS depende do atendimento a duas modalidades de requisitos: um critério subjetivo, relacionado ao indivíduo (sua faixa etária ou ser uma pessoa com deficiência), e um critério objetivo, relacionado ao contexto em que o requerente está inserido (as condições de miserabilidade, que, inicialmente, são aferidas a partir de um parâmetro monetário).

Percebe-se, portanto, que o BPC-LOAS é uma política focalizada, que atende apenas à parcela dos indivíduos localizados nas fronteiras da justiça: idosos e pessoas com deficiência, que vivem em situação de extrema pobreza. Deste modo, em que pese o indiscutível papel de combate à miséria no Brasil, o BPC-LOAS ainda não é suficiente para erradicar totalmente a pobreza, incluindo todos àqueles localizados à margem da sociedade.

Isto posto, quanto ao aspecto etário, na promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/1993, a idade mínima originalmente prevista para concessão do benefício

a idosos em situação de miserabilidade era 70 anos. Após 24 meses do início da implementação do LOAS, a idade seria reduzida para 67 anos; após 48 meses, chegaria no atual patamar de 65 anos. Nesse momento, em famílias mononucleares, isto é, um casal sem filhos, não poderiam acumular o BPC-LOAS com outro benefício.

Entretanto, com a promulgação da Lei Federal nº 9.720, de 30-11-1998, a idade mínima para concessão do benefício retornaria a 67 anos. Esse cenário será alterado, em favor dos brasileiros vivendo nas fronteiras da justiça, em 2003, com a promulgação do Estatuto do Idoso. A Lei nº 10.741, de 01-10-2003, estabeleceu como 65 anos a idade mínima para recebimento do BPC-LOAS para pessoas sem deficiência, além de permitir a cumulatividade entre o BPC e outros benefícios, inclusive em famílias mononucleares. Até o ano de 2024, o patamar etário continua em 65 anos.

Já o aspecto subjetivo da deficiência também sofreu sensíveis alterações ao longo do tempo. Inicialmente, no Decreto nº 1.744, de 08-12-1995, responsável pela regulamentação concreta do BPC-LOAS, era considerado “portadora de deficiência” (o termo foi inserido entre aspas, porque não é considerado adequado; atualmente, o correto é usar a expressão pessoa com deficiência), a pessoa “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”.

Elucidando as diferentes possibilidades de deficiências, o Decreto nº 3.298, de 20-12-1999, introduziu a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, diferenciando o que é deficiência, deficiência permanente e incapacidade, em seu artigo 3º. Tal decreto pode ser considerado um avanço, visto que fornece um maior referencial para definição de deficiência, facilitando na identificação do indivíduo na condição de pessoa com deficiência.

Contudo, o real progresso na concepção de deficiência foi alcançado com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015, de 06-07-2015. Essa lei foi concebida com base na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que estabeleceu princípios e diretrizes para inclusão e acessibilidade das pessoas com deficiência. A partir da referida convenção, o Estatuto, em seu artigo 2º, passa a entender a deficiência como “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”.

Deste modo, amplia-se o espectro possível para enquadrar um indivíduo na condição de pessoa com deficiência, abrangendo inclusive questões mentais e psiquiátricas. Para a concessão do BPC-LOAS, esse impedimento deve ter duração igual ou superior a dois anos, conforme preconiza o artigo 20, §10, da Lei Orgânica da Assistência Social.

Nesse momento, é importante destacar que a promulgação da Lei nº 14.176, de 22-06-2021, trouxe alguns reveses para as pessoas com deficiência interessadas em requerer o BPC-LOAS. Referida lei, que nasce na conversão da Medida Provisória nº 1023/2020, introduz um critério móvel de renda, a partir de valores médios de gastos de famílias para tratamento e cuidado de pessoas com deficiência, ignorando as peculiaridades do caso concreto.

Outro revés para as pessoas com deficiência introduzido pela Lei nº 14.176/2021, artigo 3º, I, foi a possibilidade de perícia médica para aferição da deficiência por meio de videoconferência. Da mesma forma que o Supremo Tribunal Federal recebeu críticas por permitir a realização de audiências de custódia pela via remota, as perícias médicas de pessoas com deficiência promovidas por meio virtual representam uma notória redução de direitos, haja vista que por meio de uma tela não é possível absorver todo o contexto em que o requerente está inserido. Além disso, a partir do momento que se passa a considerar a deficiência como um impedimento de longo prazo, que inclusive pode ser de natureza mental, intelectual ou sensorial, verifica-se que a projeção *online* de imagens não é suficiente para identificar tais impedimentos, cerceando o direito do requerente a uma avaliação digna e satisfatória.

De todo modo, em setembro de 2024, o requisito subjetivo para a concessão do BPC-LOAS corresponde ao referencial etário de 65 anos ou para qualquer idade, desde que seja acompanhado pela presença de impedimentos de longo prazo, com duração igual ou superior a dois anos.

Entretanto, o tema central de pesquisa deste trabalho é o requisito objetivo para concessão do BPC-LOAS. Originalmente, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, a métrica para aferição de miserabilidade é o critério monetário de renda *per capita*, correspondente a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

O patamar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de renda *per capita* para concessão do benefício foi questionado por muitas vezes na Justiça. A título de exemplo, tem-se a ADI 1.232, proposta pelo Procurador Geral da República e julgada improcedente em 27-08-1998. Nesse momento, o Supremo Tribunal Federal entendeu que competia ao Legislativo decidir qual era o critério de renda para concessão do BPC-LOAS, julgando pela constitucionalidade do artigo 203, V, da Constituição Federal de 1988.

Porém, muitos juízes continuavam ignorando esse patamar, optando pelo critério de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, com base no julgamento do Recurso Extraordinário 567985, em 18/04/2013, e publicado em 03/10/2013, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, que declarou a inconstitucionalidade do §3º do artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência social, isto é, entendeu que o patamar de $\frac{1}{4}$ de renda *per capita* como critério para concessão do BPC-LOAS não era constitucional.

Na mesma linha, tem-se o julgamento da Reclamação 4.374 Pernambuco, no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em 18/04/2013, que também reconheceu a inconstitucionalidade de referido critério. Nas palavras do eminentíssimo ministro, *in verbis* (2013, p.45):

Portanto, os programas de assistência social no Brasil utilizam, atualmente, o valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo como referencial econômico para a concessão dos respectivos benefícios. Tal fato representa, em primeiro lugar, um indicador bastante razoável de que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo utilizado pela LOAS está completamente defasado e mostra-se atualmente inadequado para aferir a miserabilidade das famílias que, de acordo com o art. 203, V, da Constituição, possuem o direito ao benefício assistencial. Em segundo lugar, constitui um fato revelador de que o próprio legislador vem reinterpretando o art. 203 da Constituição da República segundo parâmetros econômico-sociais distintos daqueles que serviram de base para a edição da LOAS no início da década de 1990. Esses são fatores que razoavelmente indicam que, ao longo dos vários anos desde a sua promulgação, o § 3º do art. 20 da LOAS passou por um processo de inconstitucionalização.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 4.374 Pernambuco. Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. [...] Instituto Nacional do Seguro Social – INSS versus Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489> Acesso em: 26 set. 2024

Deste modo, verifica-se que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de renda *per capita* para concessão do benefício BPC-LOAS já vinha em crescente questionamento. Além disso, a Nota Técnica N° 03/2016/DBA/SNAS/MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

E COMBATE À FOME, 2016, pp. 21-22), por meio de pesquisa jurisprudencial realizada nas decisões dos 5 Tribunais Regionais Federais, identificou diferentes maneiras utilizadas pelos magistrados para se alcançar o valor objetivo de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo *per capita*.

Este, aliás, é o objeto de estudo do presente trabalho, a ser problematizado nas próximas seções. Por ora, é suficiente salientar o conteúdo da referida nota técnica, de caráter mais otimista, apontando que o critério de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* não era utilizado de forma engessada pelos juízes, mas conjugado com avaliações sociais do caso concreto para verificar a realidade fática do requerente. Segundo essa pesquisa, foram localizados julgados que realizaram verdadeiras “manobras” a partir de cada caso concreto para enquadrar o beneficiário no critério objetivo de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo como renda *per capita*.

Assim como no critério subjetivo da existência de impedimentos de longo prazo, a Lei nº 14.176, de 22-06-2021, também promoveu alterações no critério objetivo da miserabilidade. Em primeiro lugar, a referida legislação reforçou que a regra para a concessão do BPC-LOAS é o patamar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como renda *per capita*. Porém, a lei receptionou, para os casos excepcionais, o critério de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo como renda *per capita*, quando atendidos os requisitos do artigo 20-B, como, por exemplo, o comprometimento da renda familiar com tratamentos de saúde ou medicamentos e alimentos específicos.

A controvérsia reside no §4º, do artigo 20-B, que preconiza que tal comprometimento da renda familiar será calculado com base em uma tabela, definida em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir da média dos valores gastos pelas famílias para aquelas finalidades. Assim, é reduzida a natureza individualizada do benefício, avaliada no caso concreto, resultando em uma decisão calculada a partir de médias que podem não corresponder à realidade fática do requerente.

De qualquer forma, em setembro de 2024, o critério objetivo para concessão do BPC-LOAS, responsável por aferir a situação de miserabilidade do requerente, é $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita*, ou seja, 353 reais por pessoa do grupo familiar. Destaca-se que a análise da miserabilidade, especialmente sob a ótica subjetiva do magistrado, será promovida nas próximas sessões. Antes, o presente trabalho introduz o terceiro critério para concessão do BPC-LOAS: a inscrição e atualização no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Em 17-09-2010, a então Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Márcia Helena Carvalho Lopes publicou a Portaria nº 706, que dispunha sobre o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Ressalta-se que, nesse momento, esse cadastro tinha natureza administrativa e de controle, como evidencia o artigo 3º da portaria, ao expressar que “A inclusão dos beneficiários do BPC e de suas famílias no CadÚnico não é condição para a concessão ou manutenção do benefício”.

Todavia, a partir da entrada em vigor do Decreto nº 9.462, de 08-08-2018, que atualizou o Decreto nº 6.214, de 26-09-2007, a inscrição e/ou a atualização a cada dois anos no CadÚnico torna-se requisito para concessão e/ou manutenção do benefício.

Em seguida, o Congresso aprovou a Lei nº 14.973, de 16-09-2024, recrudescendo ainda mais os critérios para o acesso ao BPC-LOAS. A referida legislação inseriu o artigo 21-B na Lei Orgânica da Assistência Social, estabelecendo prazos exígues – de 45 ou 90 dias, a depender da dimensão do município – para que os beneficiários, que não estejam inscritos no CadÚnico ou que estejam sem atualizá-lo há mais de 48 meses, regularizem sua situação. A lei acrescentou, no §1º do artigo 21-B, a possibilidade de bloquear o benefício em trinta dias após a notificação acerca da regularização do CadÚnico.

Além disso, a legislação também incluiu a obrigatoriedade de registro biométrico do requerente, ou de seu responsável legal, nos cadastros da Carteira de Identidade Nacional (CIN), do título eleitoral ou da Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Tendo em vista que pessoas localizadas nas fronteiras da justiça também encontram dificuldade ao acesso digital, a inclusão desses requisitos representa um sério cerceamento de direitos, já que resultará na suspensão e bloqueio de inúmeros benefícios, seja pelo desconhecimento da nova legislação, seja pelo analfabetismo digital, que é uma realidade brasileira que não pode ser olvidada.

De todo modo, em setembro de 2024, é necessário o atendimento a quatro requisitos para acesso ao BPC-LOAS: o critério etário de 65 anos ou mais, ou a presença de impedimentos de longo prazo, que durem dois anos ou mais; o critério da miserabilidade, que corresponde a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de renda *per capita* do grupo familiar, podendo, excepcionalmente, ser expandido para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo de renda *per capita*, a depender do comprometimento dos gastos familiares; a inscrição e a atualização, a cada dois anos, do cadastro do grupo familiar no CadÚnico; e o registro biométrico obrigatório do requerente ou seu responsável legal.

3.3 A judicialização como segunda tentativa para acesso ao BPC-LOAS

O cineasta Ken (Kenneth) Loach é mundialmente conhecido por seus filmes com temática social. O britânico de 88 anos comumente explora, em suas obras, a miséria na Inglaterra, conflitos familiares, a implosão de políticas públicas sociais em face do neoliberalismo, bem como a luta de trabalhadores e imigrantes ilegais.

No renomado Festival de Cannes, referencial para as premiações da sétima arte, Ken Loach recebeu sua primeira Palma de Ouro, em 2006, pelo filme *Ventos da Liberdade*. Dez anos depois, em 2016, Loach será novamente premiado, desta vez, por *Eu, Daniel Blake*.

Nesse filme, Dave Johns interpreta Daniel Blake, um trabalhador morador da cidade de Newcastle, na Grã Bretanha. Blake tem 59 anos, labuta como marceneiro e sofre um infarto. Seu médico cardiologista recomenda o afastamento imediato do labor, como forma de preservar a sua frágil saúde.

Blake, então, buscará um subsídio estatal de emprego, semelhante ao auxílio por incapacidade temporária brasileiro. Entretanto, em sua avaliação de capacidade laborativa, Daniel Blake será considerado apto a retornar ao trabalho e, portanto, tem o benefício indeferido.

Por conseguinte, o trabalhador decide entrar com uma apelação judicial, para tentar obter o benefício na Justiça. Ao chegar no tribunal e avistar o magistrado e o médico que irão avaliar seu caso, Blake tem uma crise de ansiedade, dirige-se até o banheiro, onde sofrerá um novo infarto e morrerá.

Infelizmente, no premiado filme de Ken Loach, o trabalhador não conseguiu ter acesso ao seu benefício por incapacidade laborativa, negado em esfera administrativa e ceifado pela morte no tribunal. Apesar do *spoiler* acima, a obra é altamente recomendada, sobretudo por dialogar com a realidade brasileira, em que a judicialização dos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais corresponde a mais de 70% dos pedidos apresentados anualmente nos Juizados Especiais Federais (JEFs) no Brasil, conforme pesquisa de 2012, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Quando um requerente pretende solicitar o Benefício de Prestação Continuada, deve iniciar o trâmite obrigatoriamente no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Stopa (2019, pp. 241-245) explica que a operacionalização do BPC-LOAS ficou a cargo do INSS, porque, mesmo não existindo agências da autarquia em todas as cidades do Brasil, sua cobertura tem natureza nacional.

Além disso, Stopa afirma que o INSS conta com procuradores federais, para defender os interesses da autarquia com uma rigidez legalista. Aqui reside a primeira controvérsia que afeta os requerentes em sua busca pelo BPC-LOAS. A doutora em Serviço Social denuncia a cultura institucional de fraudefobia, isto é, o medo constante de que pessoas pobres busquem burlar o sistema, por meio de fraudes. É possível, inclusive, vislumbrar uma conexão com o importante trabalho da filósofa Adela Cortina sobre aporofobia e seu desafio para a democracia (2020).

Com isso, inculca-se na autarquia o princípio da menor elegibilidade, ou seja, na operacionalização do BPC-LOAS impera a necessidade, por parte dos servidores no processo de habilitação, de inúmeras comprovações, inclusive com pesquisas externas, bem como efetiva fiscalização na manutenção do benefício. Roberta Stopa aponta a reprodução de uma ideologia burguesa e capitalista, utilizando-se de autoritarismo na condução do processo de avaliação do BPC-LOAS.

Mesmo diante de tantas comprovações, se o requerente tiver seu benefício indeferido pela autarquia, ainda é possível recorrer em sede administrativa, para reavaliação pelo próprio INSS, em um prazo de trinta dias. Após o esgotamento da via administrativa, o requerente pode recorrer ao Poder Judiciário. Não se ignora, contudo, que a partir do julgamento do Recurso Especial nº 631.240/MG, relator Ministro Roberto Barroso - Tema nº 350, é possível ajuizar ação antes de tal esgotamento, desde que se configure a existência de lide: uma situação possível é aquela em que a autarquia apresenta suas razões em face da exordial apresentada pelo autor.

À guisa de exemplo, apresenta-se trecho de julgado em que o processo fora extinto, sem resolução do mérito, por não demonstração de resistência a pretensão, *in verbis*:

- (...) 7. O processo foi julgado extinto, sem resolução de mérito, porquanto o recorrente não demonstrou resistência à pretensão.
- 8. Observa-se que, independentemente de obrigatoriedade de requerimento administrativo prévio para o acionamento da via judicial, o mencionado requerimento administrativo ocorreu em 11/1/2023 [evento 10, OUT3] ou seja, após

o ajuizamento da ação em 11/11/2022 [evento 1] e na mesma da petição no [evento 10, PET1], de modo a reforçar a ausência de interesse de agir.

9. Portanto, repise-se, embora não exigível o esgotamento da via administrativa anterior ao ajuizamento de ação, há que se demonstrar, efectivamente, a existência de lide, conforme assentado, v.g., pelo Supremo Tribunal Federal - STF, mutatis mutandis, no julgamento do RE nº 631.240/MG, relator Ministro ROBERTO BARROSO - Tema nº 350.

10. Destarte, a extinção do feito sem julgamento de mérito não configura, nas circunstâncias, negativa de jurisdição a ensejar a incidência, v.g., da ressalva constante da parte final do Enunciado nº 18 das Turmas Recursais desta Seção Judiciária, verbis:

"Enunciado 18. Não cabe recurso de sentença que não aprecia o mérito em sede de Juizado Especial Federal (art. 5º da Lei 10.259/2001), salvo quando o seu não conhecimento acarretar negativa de jurisdição. (...)

(TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 5010350-91.2022.4.02.5110, Rel. ADRIANO SALDANHA GOMES DE OLIVEIRA, 5ª Vara Federal de São João de Meriti, Rel. do Acordão - ADRIANO SALDANHA GOMES DE OLIVEIRA, julgado em 06/09/2023, DJe 09/09/2023 12:24:39)

Em todo o caso, assim como Daniel Blake no sistema assistencial britânico, o requerente brasileiro tem direito a buscar a efetivação de seu direito ao Benefício de Prestação Continuada na via judicial. No Brasil, considerando que o INSS é uma autarquia federal, o requerente deve procurar um Juizado Especial Federal (JEF), regulamentado pela Lei nº 10.259, de 12-07-2001, para dar início à ação contra o INSS.

Em sede de recurso, a segunda instância federal é representada pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), que processam e julgam os recursos oriundos dos JEFs. No Brasil, há cinco TRFs, um para cada região geográfica do país. Também é importante citar as Turmas Regionais de Uniformização e a Turma Nacional de Uniformização, que julgam pedidos de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões das turmas recursais e também com o Superior Tribunal de Justiça.

No país, a judicialização dos pedidos de BPC cresce anualmente. Conforme a Nota Técnica N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2016, pp. 16-17), em 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou pesquisa sobre a atuação dos Juizados Especiais Federais (JEFs) no Brasil. O BPC representava 6,2% do total de ações julgadas anualmente pelos JEFs, o que equivalia, em média, a 60.270 novos processos por ano.

A nota técnica também afirma que, nos Juizados Especiais Federais, as ações sobre benefícios assistenciais e previdenciários tramitam, em média, por um ano e nove meses, o que

acaba por gerar importantes custos ao sistema de Assistência Social, na forma do pagamento de benefícios em atraso. Nesse ponto, cabe relembrar que é comum, em sede de Juizado, ao requerente renunciar aos valores que ultrapassem 60 salários mínimos, com o fito de receber o montante relativo às parcelas atrasadas antecipadamente, na forma de precatórios.

Com efeito, o documento produzido pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome argumenta que motivos pelos quais os Juizados Especiais Federais concedem o BPC apresentam mais questões “de fato” do que de “de direito”, isto é, é mais comum a discordância com a avaliação feita pelo INSS sobre a questão de miserabilidade ou deficiência, do que divergência de entendimento sobre o conteúdo da legislação vigente.

Finalmente, a respectiva Nota Técnica também alerta para os perigos da judicialização (2016, p.6). Isso porque o excesso de ações na Justiça para requerer benefícios assistenciais transforma o Poder Judiciário em um espaço privilegiado de decisões, com acesso a poucos demandantes.

De fato, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, em artigo que discute as intersecções entre judicialização e ativismo judicial (2009, p.7), afirma que, por um lado, o Judiciário está atendendo a demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelo Poder Legislativo, em temas importantes e quentes, como regras eleitorais.

Por outro lado, o presidente do Supremo afirma (*idem*, p. 10) que a judicialização esbarra na capacidade institucional de cada poder, isto é, a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Em alguns casos, em razão de aspectos técnicos e científicos, os magistrados talvez não detenham a qualificação necessária para atuar como árbitros de direito. Na questão do BPC-LOAS, por exemplo, destaca-se que magistrados não são gestores públicos, de tal forma que não mensuram o impacto orçamentário que o incremento na concessão dos benefícios pode causar.

De qualquer modo, caso opte pela busca da efetivação de seu direito pela via judicial, o requerente de BPC-LOAS também enfrenta alguns percalços, tanto em relação aos critérios subjetivos como objetivos. À guisa de exemplo, são comuns os pedidos judiciais de realização de nova perícia médica, pois na perícia anteriormente realizada, os requerentes alegam que o perito não analisou os exames que foram apresentados, ou não considerou os atestados emitidos

por seus médicos particulares, na avaliação da incapacidade laborativa, para benefícios como auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente, ou na identificação de impedimentos de longo prazo, no caso do BPC-LOAS.

Salvo a comprovada ocorrência de maus tratos ao requerente durante a perícia por parte do agente público, que ensejaria a concessão de um dano moral, é praxe, em sede judicial, a recusa desses pedidos. Para ilustrar, apresenta-se um argumento utilizado para corroborar a decisão do *expert* judicial, em um requerimento de BPC-LOAS:

(...) O laudo pericial judicial do evento 38, decorrente de exame realizado em 03/07/2018, aponta que a parte autora, embora portadora de “transtorno esquizoafetivo do tipo depressivo CID F25.1”, não apresenta incapacidade para o trabalho. Bem assim, o Perito foi categórico ao afirmar que a periciada “não é deficiente”.

É imperioso destacar que a convicção do órgão julgador não está adstrita ao laudo pericial. No entanto, ao compulsar os autos, é evidente que o parecer do perito, de evento 38, está bem fundamentado e aborda a questão fática de modo esclarecedor e completo.

Ora, ainda que se possa afastar o laudo médico pericial, não há motivos para tal, pois o referido documento cumpriu a sua função de demonstrar a real situação médica da parte demandante, sendo esclarecedor em relação à ausência de limitações para o exercício de atividade laborativa, assim como quanto à ausência de deficiência física ou mental.

Ressalto também que a presença de moléstias não leva à conclusão necessária de preenchimento de requisito para concessão de benefício assistencial. O pressuposto, nos termos da lei, é a existência de deficiência, e não a presença de enfermidade.

Finalmente, saliento que o referido caso se enquadra na hipótese tratada no Enunciado nº 72 destas Turmas Recursais, que dispõe: “*Não merece reforma a sentença que acolhe os fundamentos técnicos do laudo pericial para conceder ou negar benefício previdenciário ou assistencial quando o recurso não trouxer razões que possam afastar a higidez do laudo.*”

Deste modo, a sentença não merece reparos. (...)

(TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 0206592-49.2017.4.02.5154, Rel. JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, 4ª Vara Federal de Volta Redonda, Rel. do Acordão - JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, julgado em 14/02/2019, DJe 14/02/2019 17:35:36)

Apesar desse campo também representar um objeto de pesquisa necessário e contemporâneo, com pouca bibliografia discutindo as polêmicas presentes nas perícias médicas, não corresponde à proposta do presente trabalho. Diante disso, a análise aqui realizada ficará adstrita às controvérsias relativas ao critério objetivo da miserabilidade, especialmente à discussão relativa ao alto grau de subjetividade concedida ao magistrado na avaliação das condições sociais dos requerentes, apresentadas no capítulo seguinte.

4. A SUBJETIVIDADE JUDICIAL NA AVALIAÇÃO DE MISERABILIDADE

4.1 Ninguém come PIB

Em 2019, foi lançado o documentário *Livre Pensar*, uma cinebiografia da saudosa economista luso-brasileira Maria da Conceição de Almeida Tavares (1930-2024). A obra dirigida por José Mariani apresenta uma professora irreverente, com voz estridente e que não foge à luta. Ainda em vida, Tavares foi redescoberta pela “geração TikTok”, com trechos de suas aulas, palestras e entrevistas viralizando nas redes sociais e tornando a professora nonagenária um ícone *pop*.

No documentário de Mariani, Tavares expõe sua postura econômica crítica em face do capitalismo, com ênfase no crescimento econômico excludente proporcionado pelo neoliberalismo, que a professora considera como uma doutrina dos grandes grupos internacionais.

Com depoimentos de personagens importantes, como o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) Aloizio Mercadante e do professor e economista Wilson Cano (1937-2020), Maria da Conceição Tavares também é descrita como uma figura sensível, sofrendo com os golpes militares no Brasil e no Chile.

Em entrevista ao jornal O Globo, em 2014, comentando o baixo crescimento da economia à época, a professora respondeu: “A crise bateu aqui em 2009. Em 2010, o crescimento já tinha retomado, mais instável e mais brando. O crescimento não está essa Brastemp, mas não piorou o emprego, nem a distribuição de renda, o que para mim é o essencial. Ninguém come PIB, come alimentos”.

A frase final da declaração de Tavares condensa os argumentos até aqui desenvolvidos no projeto. Indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), os critérios monetários para a definição de linhas de pobreza ou o estabelecimento de requisitos objetivos para concessão de benefícios assistenciais são revestidos de cariz técnico, mas acabam distantes da realidade fática dos cidadãos, e correspondem a escolhas políticas.

Por outro lado, quando não se utiliza um corte estritamente objetivo, dá-se margem para a avaliação subjetiva dos responsáveis por julgar a concessão de um benefício assistencial. Isso ocorre tanto em sede administrativa, como em sede judicial. Se o requisito de $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{2}$ do salário mínimo como renda *per capita* deixa de ser a linha de corte, sopesar o que ultrapassa esse valor, seja a própria renda ou o contexto socioeconômico em que o requerente está inserido, dependerá da avaliação subjetiva de um servidor ou magistrado.

Mesmo que a Lei nº 14.176, de 22-06-2021, tenha inserido a possibilidade de retirar gastos que comprometam a renda familiar, calculados com base em tabela pré definida em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir da média dos valores gastos pelas famílias para finalidades médicas e hospitalares, ainda assim, na avaliação final, haverá uma carga subjetiva.

A avaliação de renda feita em sede administrativa pelo INSS não é o objeto de estudo do presente projeto. Para estudá-la em profundidade, seriam necessárias entrevistas e *surveys* com servidores da autarquia ou com requerentes de BPC-LOAS sobre suas percepções deste procedimento. A proposta do texto é analisar a avaliação de renda na fase judicial, que é possível a partir da seleção de trechos de julgados disponíveis nos sítios digitais dos Tribunais Regionais Federais, em processos em que o requerente teve o BPC-LOAS indeferido em razão da ausência de miserabilidade.

Não se ignora que, em sede previdenciária, o juiz de piso detém maior proximidade com o requerente, inclusive entrevistando testemunhas e o próprio interessado, em audiência de produção de provas. Entretanto, nesta pesquisa, foram utilizadas decisões de Turmas Recursais, que, além de serem colegiadas, foram decididas em face de uma sentença prolatada por aquele juiz em contato com a parte, assim como de um recurso, seja do requerente ou do INSS. Há, portanto, ainda mais elementos para serem cotejados pelos magistrados de segunda instância, o que torna esses julgados ainda mais sólidos e esclarecedores para a análise aqui proposta.

Há outro ponto fundamental a ser destacado nesse momento. Em algumas situações, abdicar de um critério estritamente objetivo e apostar as fichas na subjetividade judicial pode ser (ou era) vantajoso para o requerente. Como exemplo, cita-se novamente a Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2016, pp. 21-22), que, por meio de pesquisa jurisprudencial realizada

nas decisões dos 5 Tribunais Regionais Federais, identificou diferentes maneiras utilizadas pelos magistrados para se alcançar o valor objetivo de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo *per capita*.

É possível perceber um grande otimismo nessa Nota Técnica quanto à subjetividade do magistrado na avaliação de renda do pretendente ao BPC-LOAS. A pesquisa qualitativa ali apresentada identificou uma gama muito diversa de argumentos no sentido de se formular “critérios mais justos” para a aferição de um conceito atual de miserabilidade, uma “manobra hermenêutica” por parte dos juízes no intuito de encontrarem soluções mais “justas” para a concessão do BPC. (idem, p. 25)

Entretanto, essa Nota Técnica foi emitida em 2016, trabalhando com dados relativos ao período de 1996 a 2015. Não se pode olvidar que há neste interregno quase treze anos de governo petista, que tinha como um dos carros-chefes o combate à fome e à miséria. Oito anos após essa Nota, é necessário inserir seis anos de governos com maior inclinação neoliberal e a realização de uma austera reforma da Previdência, em 2019.

Em outro giro, há também uma situação em que a avaliação subjetiva aparece como uma saída importante para o requerente. Em alguns casos, uma pessoa que vive com o vírus HIV, que eventualmente deseje um benefício por incapacidade laborativa ou o próprio BPC-LOAS, pode acabar tendo-o indeferido, porque, atualmente, apenas a presença do vírus não caracteriza incapacidade ou impedimento de longo prazo na perícia médica.

Entretanto, caso o requerente tenha uma sentença de primeiro grau indeferindo o benefício por inexistência de incapacidade clínica, pode apresentar um recurso às Turmas Recursais, com base no Tema 78, da Turma Nacional de Uniformização, que expressa que para pessoas que vivem com HIV, a incapacidade deve ser analisada de modo amplo, cabendo ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais do indivíduo. Há, portanto, uma segunda chance de se obter o benefício, caso o julgador assim entenda necessário.

Isto posto, o presente trabalho pretende apresentar uma outra face da subjetividade judicial, quando a busca do requerente pela efetivação do benefício no Poder Judiciário não resta alcançada. Assim, serão pinçados de julgados de Turmas Recursais alguns argumentos utilizados para indeferir benefícios de BPC-LOAS, inclusive em situações em que o requerente apresenta renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

4.2 A inexistência de presunção absoluta de miserabilidade

De acordo com dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)³, em agosto de 2024, a cesta básica de alimentos custava R\$ 786,35 em São Paulo e R\$ 745,64 no Rio de Janeiro. Assim, para adquirir os produtos da cesta, como arroz, batata, café, açúcar, óleo de soja, manteiga, leite integral, pão francês, banana e carne bovina, paulistas e fluminenses comprometiam mais da metade do salário mínimo vigente.

Em paralelo, a PORTARIA CONJUNTA/MC/MTP/INSS Nº 14, de 07-10-2021, trouxe a tabela de gastos dedutíveis da renda do grupo familiar, a partir do previsto na Lei nº 14.176, de 22-06-2021. Assim, para o requerente que tivesse o orçamento familiar comprometido por gastos com saúde, era possível deduzir até R\$ 40 em medicamentos, R\$ 81 em consultas e tratamentos médicos, R\$ 89 em fraldas, e R\$ 109 em alimentação especial, em valores a serem atualizados de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulada no ano anterior, apurado pelo IBGE.

Caso o requerente não concorde com o valor, por gastar mais do que o teto nas categorias, é necessário apresentar comprovantes dos últimos doze meses, revelando o montante da renda familiar comprometida com aquela finalidade. Isso, por si só, já configura um grande óbice para o requerente, haja vista que muitas pessoas não possuem o hábito de guardar comprovantes fiscais de suas compras, sobretudo em tempos cada vez mais digitalizados. Além disso, em uma rápida pesquisa no buscador *Google*, com o termo “preço leite especial para crianças”, aparecem latas de mais de R\$ 300, o que revela que os valores utilizados como base na portaria do INSS são incompatíveis com a realidade fática dos requerentes.

Desse modo, é fato que se um grupo familiar tem renda *per capita* superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, atualmente R\$ 353 para uma família de quatro membros, não significa necessariamente que essas pessoas não passem necessidades ou não se encontrem em situação de miserabilidade, especialmente se dedicarem cuidados especiais a idosos ou pessoas com deficiência.

³ Disponível no link <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2024/202408cestabasica.pdf>> Acesso em 23 out. 2024

Stopa (2019, p. 236), em artigo que apresenta as dificuldades dos beneficiários ao acesso ao BPC-LOAS, em face de critérios restritivos e constantes revisões, argumenta que a regulamentação da Assistência Social seguiu uma lógica propagada pelo Consenso de Washington, de que o Estado deve apenas se comprometer com o alívio das situações mais agudas de pobreza. Nesse sentido, os programas, benefícios e serviços, dentre eles, o BPC-LOAS, têm uma abordagem compensatória e focalizada.

Para ilustrar a afirmação de Stopa, confira-se o trecho extraído de um voto que indeferiu um benefício assistencial em razão de não atendimento ao critério da miserabilidade, *in verbis*:

(...) Assim, ainda que a situação não possa ser considerada como a ideal ou de conforto financeiro, a autora dispõe de imóvel devidamente mobiliado e conta com a ajuda dos filhos a fim de garantir a própria subsistência.

Neste contexto, importante ressaltar que o benefício de amparo assistencial (LOAS) se destina a retirar o cidadão idoso ou deficiente do estado de penúria, não visando, em hipótese nenhuma, a complementar renda ou a proporcionar maior conforto ao beneficiário.

Assim, entendo que a situação fática vivida pela parte autora deve acarretar diversas dificuldades em sua vida cotidiana, contudo não restou comprovado o requisito da miserabilidade, motivo pelo qual não fará jus ao benefício. (...)

(TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 5118125-32.2021.4.02.5101, Rel. JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, 6º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro, Rel. do Acordão - JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, julgado em 20/10/2022, DJe 21/10/2022 12:23:00)

Percebe-se que o julgado está em consonância com a ideia de que o BPC-LOAS é uma política voltada apenas para combater a situação de extrema miséria, não visando complementar renda ou proporcionar maior conforto ao beneficiário. Novamente, retorna-se à discussão sobre quais devem ser os critérios adotados pelo Estado para definir qual é a linha de corte entre aqueles que são pobres e os miseráveis.

Nesse momento, é importante citar que Medeiros (2023, p. 8) informa que há muito mais renda nas mãos do 1% mais rico do que na metade mais pobre da população adulta, isto é, para cada R\$ 5 do país, R\$ 1 é apropriado pelo 0,5% mais rico. Dessa forma, a maior parte da desigualdade decorre das diferenças entre os ricos e os demais e das diferenças dentro dos mais ricos. Em outras palavras, quando se exclui a parcela verdadeiramente rica da população brasileira, verifica-se que a grande massa de brasileiros é pobre e possui um padrão de vida semelhante, o que torna ainda mais desafiador identificar dentre os pobres, quais são os miseráveis.

Outra controvérsia reside na inexistência de presunção absoluta de miserabilidade. Para compreendê-la, contudo, é necessário elucidar o que é um laudo de verificação social. Com vistas a uma abordagem individualizada, capaz de fornecer maiores informações acerca do contexto socioeconômico em que o requerente está inserido, um assistente social ou oficial de justiça se dirige ao endereço do interessado para entrevistá-lo, produzindo um laudo com os resultados.

Na entrevista, o requerente é questionado sobre a composição de seu grupo familiar, suas ocupações, seus gastos, sua renda média, se o imóvel em que reside é próprio ou não, se tem um veículo, e qualquer outra pergunta que o servidor julgue necessário para avaliar a situação de miserabilidade do indivíduo. Essa entrevista é preenchida na forma de um laudo, que também acompanha fotografias do imóvel em que o requerente reside, além dos móveis que o guarnecem. Em algumas oportunidades, o laudo também traz fotos da infraestrutura ao redor da casa, como rua de terra ou asfaltada, ou esgotos a céu aberto.

A produção do laudo de verificação social também possui algumas controvérsias. A primeira delas é a possibilidade de produção remota, com a própria parte enviando fotografias para o avaliador e respondendo as perguntas virtualmente. Uma avaliação virtual não permite uma abordagem completa e abrangente por parte do servidor, o que pode levar a julgamentos injustos. Além disso, a subjetividade do requerente também exerce influência nas imagens que irá capturar de sua residência, visando a corroborar seu contexto de miserabilidade: fotografase aquela parede sem reboco, com rachaduras e mofo, aquele móvel quebrado, com a casa normalmente desarrumada e bagunçada.

Outra controvérsia foi apresentada por Stopa (2019, p. 41). Segundo a assistente social, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), a pesquisa externa realizada pelo INSS nem sempre é feita na casa do requerente. Stopa afirma que o servidor da autarquia vai à casa de vizinhos com o propósito de questionar sobre sua vida. Isso remete à maneira como, historicamente, são tratadas as pessoas que solicitam um benefício ou serviço da Assistência Social, sendo sujeitas a situações que expõem a vida delas.

Aqui também merece destaque a subjetividade do avaliador externo, seja um assistente social ou um Oficial de Justiça, na produção do laudo de verificação social, quando se dirige ao

imóvel do requerente. Assim como o pretendente ao benefício, o avaliador também se vê diante de um dilema subjetivo: capturar imagens que enfatizem a situação de miserabilidade, como paredes com rachaduras, móveis danificados e antigos e a infraestrutura precária do bairro, ou focalizar em imagens que descharacterizem a pobreza, como os cômodos mais organizados e em melhor estado de conservação.

De todo modo, o laudo de verificação social é um elemento importante para a avaliação do colegiado em sede recursal, visto que não tem contato com a parte interessada como um juiz de piso ou um servidor do INSS. É um documento que permite ao avaliador ter contato concreto com a realidade em que o requerente vive, cotejando-a com os números informados a título de rendimentos, para formar seu julgamento sobre a situação de miserabilidade.

À guisa de exemplo, confira-se um trecho de voto em que o benefício BPC-LOAS foi indeferido por ausência de miserabilidade, constatada a partir do laudo de verificação social:

(...) Além disso, através da análise fática, que se tornou possível por meio das imagens contidas no Evento nº 29, tem-se que o imóvel em que reside a autora, além de ser próprio, encontra-se em boas condições, assim como a maioria dos móveis e eletrodomésticos que o garnecem, situação esta que é incompatível, não só com a renda alegada, mas também com a situação de miserabilidade financeira a que se destina o benefício em questão.

Conforme anteriormente fundamentado, para receber o benefício de prestação continuada, é necessário que além da condição de idoso ou de pessoa com deficiência, aquele que pleiteia o benefício não deve possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Turma Nacional, por meio do PEDILEF n. 500049392.2014.4.04.7002, julgado sob o rito dos representativos da controvérsia, assim decidiu:

PEDIDO NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. MISERABILIDADE. O CRITÉRIO OBJETIVO DE RENDA INFERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO NÃO EXCLUI A UTILIZAÇÃO DE OUTROS ELEMENTOS DE PROVA PARA AFERIÇÃO DA CONDIÇÃO SÓCIO-ECO-NÔMICA DO REQUERENTE E DE SUA FAMÍLIA. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE MISERABILIDADE, NOS TERMOS DA MAIS RECENTE JURISPRUDÊNCIA DESTA TNU. APLICAÇÃO DA QUESTÃO DE ORDEM N° 020 DESTE CO-LEGIADO. CONSEQUÊNCIAS LEGAIS. INCIDÊNCIA DO NOVO MANUAL DE CÁLCULOS DA JUSTIÇA FEDERAL. INCIDENTE FORMULADO PELO INSS E CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (art. 17, incisos I e II, do RITNU)

(TNU, PEDILEF 500049392.2014.4.04.7002, rel. juiz federal Daniel Machado da Rocha, DOU 15.04.2016)

No referido julgado, então, a TNU assentou o entendimento de que não existe presunção absoluta de miserabilidade, o que autoriza o indeferimento do benefício, mesmo se não apurada renda formal ou ainda que a renda comprovada seja inferior ao limite legal, desde que as circunstâncias de fato apontem rendimento não declarado, que permite a subsistência digna do grupo familiar.

Assim, entendendo que a situação fática vivida pela parte autora deve acarretar diversas dificuldades em sua vida cotidiana, contudo não restou comprovado o requisito da miserabilidade, motivo pelo qual não fará jus ao benefício de LOAS.

(TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 5006553-37.2022.4.02.5101, Rel. JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, 7º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro, Rel. do Acordão - JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, julgado em 22/09/2022, DJe 22/09/2022 18:01:43)

No caso selecionado, o requerente não teve o BPC-LOAS deferido porque, além de possuir renda *per capita* acima do mínimo exigido pela legislação, também apresentava uma realidade fática incompatível com um contexto de miserabilidade. Quando o excerto selecionado faz referência ao “Evento 29”, está citando justamente a existência de um laudo de verificação social, que apontou que o imóvel em que o requerente reside, além de ser próprio, possui móveis e eletrodomésticos em boas condições, o que descharacterizariam um cenário de miserabilidade.

Em seguida, o trecho selecionado faz referência a um entendimento da Turma Nacional de Uniformização, por meio de uma uniformização de jurisprudência, realizada a partir do processo nº 500049392.2014.4.04.7002.

Conforme a Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2016, pp. 5-6), a Turma Nacional de Uniformização é a última instância de recurso ordinário, no sistema dos JEFs, atuando no sentido de uniformizar o entendimento dos juizados especiais, em questões de direito. Desse modo, compete à TNU processar e julgar o incidente de uniformização de interpretação de lei federal em questões de direito material fundado em divergência entre decisões de Turmas Recursais de diferentes regiões ou em face de decisão de uma Turma Recursal proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça.

O processo nº 500049392.2014.4.04.7002 consistia em um pedido de concessão de BPC-LOAS, que restou indeferido porque a parte apresentava renda levemente superior a ¼ do salário mínimo *per capita*, além de a assistente social não ter identificado, no laudo de verificação social, outros indicadores de miserabilidade no contexto socioeconômico da interessada. Em sede de recurso, a autora havia conseguido um provimento parcial a seu recurso, o que levou o INSS a insurgir-se contra o acordão, intentando dois incidentes nacionais de uniformização de jurisprudência.

Dante disso, o Ministro Presidente da TNU determinou a afetação do tema como representativo da controvérsia e o caso foi analisado, para debater se haveria presunção absoluta de miserabilidade nos casos em que a parte interessada percebesse renda *per capita* de até ¼ do salário mínimo.

Em outros termos, a TNU iria discutir se uma pessoa que se enquadre no critério objetivo de renda de ¼ do salário mínimo *per capita* era automaticamente considerada em miserabilidade ou se era possível indeferir um benefício nesses casos, se a situação fática em que o interessado estivesse inserido apontasse que, mesmo vivendo com ¼ do salário mínimo *per capita*, ainda assim, não viveria em miserabilidade.

Confiram-se alguns trechos do julgado da TNU, *in verbis* (2016, p. 8-13):

(...) 16. Assim, sendo a miserabilidade no seu contexto global, o elemento relevante para a concessão do benefício, a renda gera em favor dos cidadãos uma presunção do atendimento do requisito legal, mas que pode ser afastada quando o conjunto probatório, examinado globalmente, demonstra que existe renda não declarada, ou que o requerente do benefício tem as suas necessidades amparadas adequadamente pela sua família. Em suma, a entendo que a presunção absoluta não é compatível com a exigência de avaliação de todo o contexto probatório.

17. Registro, que a TNU já decidiu que, quando a renda familiar mensal per capita é inferior a ¼ do salário mínimo, haveria presunção absoluta de miserabilidade (PEDILEFs de números n.^o 201070500195518, decidido em 2012, e 50094595220114047001, julgado em 2014), entretanto, em 06/2015, quando do julgamento do PEDILEF n.^o 200870950006325, assentou este colegiado que, em se tratando de benefício assistencial, o critério a ser adotado para aferir o requisito econômico é o da efetiva necessidade do auxílio, devendo-se analisar as condições no caso concreto: (...)

20. Em sendo assim, quanto a este ponto, tenho que o pleito nacional de uniformização de jurisprudência veiculado pelo INSS merece ser conhecido e provido, para que, nos termos da Questão de Ordem n.^o 020 desta TNU, os autos retornem à Turma Recursal de Origem para adequação do julgado ao seguinte entendimento: de que a renda mensal per capita de 1/4 do salário mínimo (art. 20, § 3º, da Lei n.^o 8.742/1993) não é o único critério para aferir a miserabilidade de quem pleiteia benefício assistencial, podendo esta ser constatada por outros meios de prova constantes dos autos. (...)

(Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. PROCESSO: 5000493-92.2014.4.04.7002, RELATOR(A): JUIZ(A) FEDERAL DANIEL MACHADO DA ROCHA ASSUNTO: Beneficio Assistencial (Art. 203, V CF/88) - Benefícios em Espécie - Direito Previdenciário, julgado em 14/04/2016)

Deste modo, a Turma Nacional de Uniformização decidiu que não há presunção absoluta de miserabilidade, isto é, mesmo que um requerente ao BPC-LOAS perceba menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como renda *per capita*, terá o benefício indeferido se o avaliador entender que a situação fática em que está inserido não corresponde a um cenário de miserabilidade. Aqui, inevitavelmente, mais uma vez, reside a carga subjetiva do avaliador.

Medeiros (2023, pp. 145-146) afirma que uma linha de pobreza expressa o jogo de poder no conflito distributivo. A noção de insuficiência depende de um juízo de valor, que é relativo a valores de um certo momento: quanto mais rica for uma sociedade, mais alta tende a ser a linha que define o que é pobreza. Ao considerar que o Brasil é um país majoritariamente pobre, conclui-se que a linha que define o que é pobreza por aqui é mais baixa.

Deste modo, como deveria ser a residência de uma pessoa para ser considerada miserável? O imóvel pode ter uma televisão? Se sim, uma televisão de tubo ou de LCD? O imóvel pode ter uma geladeira? Se sim, com ou sem *freezer*? Um fogão? Um sofá? Quanto às paredes, devem ser rebocadas? A casa deve ter piso ou as pessoas devem morar no concreto? E o chuveiro: a gás, elétrico ou apenas uma bica jorrando água sobre os moradores?

Outras considerações também devem ser analisadas com atenção. Suponha-se que o imóvel apresente um quarto com ar condicionado. Em um primeiro momento, pode-se considerar um bem supérfluo. Mas e se, neste imóvel, residir um idoso ou uma pessoa com deficiência acamada, que viva a maior parte do tempo naquele cômodo, em uma cidade como o Rio de Janeiro, cujo calor intenso é comum em quase todo o ano?

Ou ainda, suponha-se que o requerente possua um veículo simples, popular e antigo. Ainda assim, é um veículo, o que, em tese, poderia descharacterizar seu contexto de miséria. Porém, e se, nesta residência, residir um idoso ou uma pessoa com deficiência, que necessite de deslocamentos constantes e que não possa se mover sem o auxílio de terceiros? Neste caso, o veículo pode ser considerado um item supérfluo ou é um bem necessário àquela vida?

Além disso, também não se pode esquecer que o Brasil é o país do crediário, onde o pagamento em parcelas permite que as pessoas comprem móveis e eletrodomésticos. Não obstante, há o cenário em que uma família até poderia ter uma vida minimamente confortável, mas que, diante de uma perda súbita de empregos ou um acidente que impossibilitou

permanentemente um trabalhador informal, que não contribuía para a Previdência, acabou entrando na miséria. Essa família deveria se desfazer do mínimo, como uma cama, uma geladeira ou um televisor, adquiridos mediante parcelamentos longevos, para não morrer de fome ou seria digna de receber um suporte do Estado?

Cada ser humano, ao ser exposto a reflexões como as anteriores, terá a sua opinião acerca do que é luxo e do que é necessário para uma vida digna. Cada um, a partir das suas próprias experiências e trajetória de vida, constrói seu arcabouço interpretativo da sociedade. Destaca-se, ainda, que indivíduos que vivem com idosos e com pessoas com deficiência em seus grupos familiares provavelmente podem se identificar com as reflexões aqui apresentadas, que talvez sejam distantes da realidade do avaliador de seu pedido de BPC-LOAS.

Como propõem os filósofos Amartya Sen e Martha Nussbaum, a partir da Teoria das Capacidades, não basta apenas considerar a renda para pensar os critérios, ou a falta deles, para definir pobreza e miserabilidade. Os indivíduos devem ter acesso aos recursos disponíveis em uma sociedade para que possam gozar de liberdade plena, em uma vida cidadã, sendo demovidos das fronteiras da Justiça, tornando-se visíveis para o Estado e para a coletividade.

Assim, o contexto em que aquele requerente está inserido, que alcança inclusive a infraestrutura do bairro em que vive, se sua residência conta com água encanada, energia elétrica, escola e postos de saúde nas proximidades, devem ser considerados em uma leitura extensiva e compreensiva. Em outras palavras, se a Teoria das Capacidades propõe um mínimo existencial para uma vida com liberdade, o acesso a tais recursos não deve retirar sumariamente o cidadão da elegibilidade ao BPC-LOAS, já que corresponde ao piso de uma vida com dignidade, não necessariamente indene às agruras da pobreza.

Não se ignora que há uma miríade de morais igualmente válidas e dignas de respeito. Cabe à Filosofia do Direito discutir quais são e como se chega aos critérios de valoração para o valor Justiça e, por analogia, para a concepção de pobreza. O Estado não tem como atender aos anseios de todas as possibilidades de moral existentes em uma sociedade plural e, sobretudo, desigual. A partir de seus próprios critérios de valoração, pessoas são capazes de decidir em que contexto é devido um benefício assistencial, que não exige contrapartidas do beneficiário. Se essa decisão é justa ou não, é uma discussão totalmente filosófica.

4.3 Debates filosóficos sobre subjetividade e miserabilidade

Um dos *Capitães da Areia*, Pirulito encontrava-se em uma reflexão sobre a justiça de Deus. Enquanto mirava o céu azul, onde Deus provavelmente deveria estar, Pirulito pensou que Deus era bom, e que todos os Capitães da Areia estavam condenados ao inferno. Afinal, eles furtavam, brigavam, xingavam, e por vezes, feriam homens e polícias. Por outro lado, Pirulito sabia que eles faziam aquilo porque não tinham casa, nem pai, nem mãe e, se não o fizessem, morreriam de fome.

Grande aliado dos Capitães, Padre José Pedro dizia que a culpa era da vida e fazia de tudo para ajudá-los. Mas, em uma tarde, Pirulito escuta uma conversa do padre com João de Adão, o doqueiro, que disse que a culpa era da sociedade mal organizada e dos ricos, que nunca deixariam que o padre os ajudassem. E o padre, ao ser consolado por Pirulito, afirma que chega a pensar que o doqueiro tem razão, mas que Deus era bom e saberia dar o remédio.

Para além das páginas de Jorge Amado, um outro padre e, desta vez, nas ruas de São Paulo, torna-se nacionalmente conhecido por combater a aporofobia. Padre Júlio Lancellotti ganha protagonismo na mídia ao desferir marteladas nas pedras pontiagudas concretadas no solo para impedir a permanência de pessoas em situação de rua embaixo de pontes e viadutos paulistanos.

A luta de Lancellotti contra a arquitetura hostil, bem como sua incansável cruzada contra a fome e em prol do acolhimento de pessoas em situação de rua, projeta o religioso para o centro das discussões políticas. Em evidente retaliação, a Câmara de São Paulo, cuja composição é majoritariamente conservadora e a favor de medidas econômicas neoliberais, aprova um projeto que prevê multa de R\$ 17 mil para quem doar alimentos a pessoas sem cumprir determinados critérios, em primeira votação, no dia 27-06-2024.

De acordo com o autor do projeto, a intenção era estabelecer critérios de segurança alimentar na distribuição dos alimentos. Por outro lado, tal projeto também pode ser entendido como forma de desestimular a prática de caridade e ajuda ao próximo, esvaziando ONGs e ativistas como o padre Júlio Lancellotti. Talvez o doqueiro João de Adão tivesse razão quando disseste que os ricos, e, em atualização histórica, os neoliberais, não deixariam um padre ajudar os Capitães da areia...

Na discussão acerca da concessão do BPC-LOAS, já foi debatido que o estabelecimento de critérios objetivos de renda como linha de corte para acesso ao benefício escamoteiam escolhas políticas. De certo modo, a própria legislação já autoriza, desde 2021, que o avaliador amplie o critério de renda para o seu dobro, isto é, $\frac{1}{2}$ do salário mínimo *per capita*, caso o requerente comprove o comprometimento da renda familiar com gastos e finalidades específicas, previstas na lei. Nesse momento, a avaliação adquire carga subjetiva, quando o avaliador pesquisará a vida do interessado para identificar se há um contexto de miserabilidade.

Entretanto, é importante observar que a subjetividade do avaliador, seja ele um servidor do INSS ou um magistrado, em sede judicial, também não está incólume às escolhas políticas. Dessa forma, é interessante analisar a atmosfera política, ideológica e socioeconômica na qual estão imersos os avaliadores, na tentativa de compreender se os seus critérios de valoração são produtos de uma escolha justa ou fruto do cenário em que estão inseridos.

Christian Laval e Pierre Dardot (2016), em ensaios sobre a sociedade neoliberal, chamam atenção para a implantação de uma cultura empresarial, oriunda do setor privado, dentro do Estado, a partir do neoliberalismo. As empresas, visando maximizar seu lucro, procuram racionalizar seus processos em busca de maior eficiência e de um preço mais competitivo. Diante disso, introduzem instrumentos de controle estatístico e metas por desempenho e produção dos funcionários. Algumas, inclusive, adotam técnicas de demissão, para alcançar o desempenho máximo dos colaboradores por meio do medo.

O Estado, por sua vez, não opera em prol de lucratividade. A função pública, a priori, consiste em distribuir os recursos arrecadados de modo a garantir o bem estar coletivo e o regular funcionamento dos serviços públicos. Contudo, uma das ações do neoliberalismo é inculcar no senso coletivo a noção de que o Estado não funciona. Explicam Laval e Dardot que o discurso reproduzido é que “a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública; que o setor privado é mais reativo, mais flexível, mais inovador, tecnicamente mais eficaz, porque é mais especializado, menos sujeito que o setor público a regras estatutárias.” (2016, p. 291).

Com isso, fomenta-se a ideia de relegar ao Estado apenas a função reguladora, criando o arcabouço jurídico e econômico para garantir que o mercado possa exercer a livre concorrência

sem interferências diretas do Poder Público. Aliás, toda e qualquer tentativa de intromissão do Estado é associada à burocracia, que também é fortemente criticada pelos neoliberais. Assim, fala-se em modernização do Estado, através da introdução de pretensas boas práticas, que diminuiriam o gasto público, melhorando a eficácia e a qualidade do serviço.

Laval e Dardot (*idem*, pp. 309-310) citam como exemplo o Banco Mundial, que, “no Relatório sobre o desenvolvimento mundial, de 1997, propôs a substituição do termo ‘Estado mínimo’ por ‘Estado melhor’. Em vez de encorajar sistematicamente as privatizações, deseja ver o Estado como um “regulador” dos mercados”. É importante ressaltar que o Banco Mundial também tem uma definição de linha de pobreza, que, conforme dito anteriormente, é de \$ 1,90 por dia por pessoa, em dólares internacionais com paridade de poder de compra (PPC\$). Assim, não se pode esquecer que a mesma instituição que definiu esse patamar econômico de pobreza também pretendia mudar os termos “Estado mínimo” para “Estado melhor”.

De qualquer forma, na sociedade neoliberal do presente, o Estado empresarial se transformou no modelo para se pensar políticas públicas e sociais. O Estado, portanto, passa a ser comparado com uma empresa, substituindo suas funções públicas por metas quantitativas. Gastos e produtividade passam a ser lidos por meio de estatísticas, visando eficiência e resultados. Laval e Dardot (*idem*, pp. 311-312) explicam que hospitais, escolas, delegacias e tribunais também passam a ser vistos como empresas, fazendo uso das mesmas ferramentas de controle estatístico e metas quantitativas.

Especificamente em relação aos magistrados, os autores argumentam (*idem*) que algumas noções como a de gestão dos fluxos judiciais, tendem a transformar o juiz em um administrador, obrigado a aumentar seu número de processos e sentenças, na medida em que seu salário e sua promoção vão depender cada vez mais do cumprimento dos indicadores.

Uma outra face dessa implantação do modelo de gestão empresarial no Judiciário é a padronização das decisões, através de uma lógica de racionalidade, favorecendo as escolhas políticas do Estado. Inculca-se uma dinâmica de “cima para baixo”, isto é, em vez de se analisar um caso concreto com todas as suas peculiaridades, parte-se de outro objetivo, que é eliminar as variações, consideradas como casos isolados, em busca de padronização.

Em paralelo, em artigo que discute a judicialização e o ativismo judicial, o jurista Daniel Sarmento (2009, p. 112) aponta que a sobrecarga de trabalho sobre os magistrados do Brasil acaba comprometendo sua capacidade de se dedicar por mais tempo a cada processo, em condições de aplicar as teses defendidas pelo neoconstitucionalismo, isto é, uma abordagem que privilegia os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Sarmento também critica eventuais lacunas nas formações dos magistrados, que são formados em um ensino jurídico formalista e nada interdisciplinar, e que também não são revistas nos procedimentos de seleção de juízes.

Não se pode esquecer também que Direito e Política andam juntos e inseparáveis. O Direito acaba sendo o instrumento encontrado pelo capital para legitimar sua relação de acumulação constante, conferindo um cariz de igualdade e legalidade em relações que não são horizontais. Antonio Negri (2017, p. 33) cita o jurista soviético Pachukanis (1891-1937) para mostrar que o Direito é inerente ao processo econômico, sendo uma face de sua forma, presente na organização da sociedade capitalista, como em seu mecanismo de reprodução contínua, isto é, a acumulação “é a conquista do mundo da riqueza social. Juntamente com a massa de material humano explorado, ela amplia o domínio direto e indireto do capitalista”.

Dante disso, há uma combinação de escolha política por cortes no orçamento da Assistência social, com a sobrecarga de trabalho do Judiciário, sobretudo em um momento de excesso de judicialização de pedido de benefícios assistenciais, com uma ordem superior para padronizar decisões. Esse contexto poderia levar ao indeferimento reiterado de benefícios, sempre que o usuário ultrapassar o valor objetivo de renda *per capita*, independentemente das circunstâncias particulares do caso concreto, ou quando tiver em sua residência um mínimo de conforto, mas que já seja suficiente para exclui-lo do benefício, pois a ordem política do governo é a redução de gastos sociais para caber em um orçamento cada vez mais enxuto.

Assim, a opção pela via judicial para a efetivação do direito ao BPC-LOAS, uma política pública orientada para a erradicação da pobreza no país, acaba não produzindo resultados a favor do requerente, especialmente em tempos de uma economia neoliberal, com maior protagonismo do mercado nas decisões do governo. A subjetividade aplicada na concessão do benefício, que durante governos populares poderia corresponder a uma dose de otimismo ao cidadão interessado, atualmente pode não atender a essas expectativas, sobretudo porque a escolha política hodierna caminha em direção à austeridade e aos cortes em benefícios sociais.

CONCLUSÃO

A presente monografia procurou promover um debate sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), com ênfase no papel da subjetividade dos avaliadores na concessão do benefício assistencial.

No primeiro capítulo, a monografia apresentou uma discussão acerca da desigualdade social no Brasil. O texto evidenciou que pobreza e política estão intimamente relacionadas, sobretudo quando se aponta que a construção de políticas públicas para combate à miséria, ou a ausência delas, é uma escolha política.

O texto argumentou que os critérios estabelecidos para a classificação da pobreza também contém escolhas políticas em sua elaboração. Tais critérios, embora sejam pretensamente técnicos, são frutos de decisões politicamente calculadas. Além disso, critérios estritamente monetários escamoteiam a verdadeira realidade do indivíduo, excluindo relevante parcela de pessoas de políticas estatais, que não se enquadram nos critérios, mas são igualmente pobres e em necessidade, seja ela temporária ou constante.

O primeiro capítulo também destacou o papel da Constituição de 1988 na institucionalização da Assistência Social brasileira. Com a Constituição Cidadã, o combate à pobreza e a miséria foi alçado à condição de objetivo da República Federativa do Brasil. Além disso, o texto constitucional também previu o embrião do Benefício de Prestação Continuada, em seu artigo 203, V.

Já no segundo capítulo, a monografia concentrou-se em apresentar o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS). Inicialmente, o texto mostrou os desafios em se implantar uma renda básica de cidadania a nível nacional, de tal modo que o BPC tornou-se a política de transferência de renda, sem contrapartidas do beneficiário, que mais se aproximou dessa ideia.

Em seguida, o texto apresentou os requisitos para a concessão do BPC-LOAS. Atualmente, para ser elegível ao benefício, o interessado deve apresentar 65 anos ou mais, ou possuir algum impedimento de longo prazo, com duração igual ou superior a dois anos; deve também se encontrar em um cenário de miserabilidade, que será identificado a partir da renda

do grupo familiar, que deve corresponder a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de renda *per capita*, podendo, excepcionalmente, ser expandido para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo de renda *per capita*, a depender do comprometimento dos gastos familiares; o interessado também deve estar inscrito no CadÚnico, bem como manter seu cadastro atualizado a cada dois anos, e possuir registro biométrico, ou seu responsável legal.

Na parte final do capítulo, foi discutido o processo de judicialização dos pedidos de BPC-LOAS. Caso o requerente não consiga efetivar seu direito ao benefício em sede administrativa, isto é, em seu pedido diretamente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pode tentar buscar esse direito na Justiça. A monografia apontou o crescimento dos pedidos nos Juizados Especiais Federais, o que mostra um incremento nos indeferimentos administrativos, assim como aumentando o protagonismo do Judiciário na efetivação de direitos fundamentais.

Finalmente, no terceiro capítulo, a monografia concentrou-se em discutir a subjetividade judicial na avaliação dos pedidos de BPC-LOAS. Após a judicialização, o magistrado irá avaliar a situação do requerente para verificar se é elegível ao benefício. Nesse momento, o juiz terá acesso ao laudo de verificação social, produzido por assistente social ou oficial de justiça, que contém uma entrevista acerca das condições socioeconômicas do requerente.

A partir desse laudo, o juiz irá analisar se o interessado está vivendo em uma situação de miserabilidade, o que permitiria a concessão do benefício assistencial. Por um lado, a possibilidade de avaliação por um juiz pode representar uma segunda chance ao requerente. Contudo, a subjetividade do magistrado pode estar alinhada aos objetivos do Estado, que em seu modelo gerencial neoliberal, pretende reduzir a concessão de benefícios, a partir da padronização das decisões judiciais.

Diante disso, é provável que alguns beneficiários, mesmo vivendo na pobreza, não apresentem um contexto socioeconômico, que, na visão do magistrado, seja elegível ao benefício. Para ilustrar a situação, a monografia apresentou trechos de julgados, extraídos de votos de Turmas Recursais, para mostrar como é a argumentação judicial nesses casos de indeferimento.

Assim, a subjetividade do avaliador pode reforçar a natureza de política assistencial focalizada e direcionada do BPC-LOAS, que embora seja eficaz no combate à pobreza extrema,

apresenta limitações na luta contra a desigualdade, por deixar muita gente de fora. Nesse momento, a monografia se propôs a discutir os critérios de valoração do valor Justiça, utilizando a Filosofia do Direito como referencial teórico.

A Filosofia do Direito preocupa-se com os valores justiça e verdade. Para uma sentença ser justa, deve ser também equânime, imparcial e fundamentada. Uma hipótese, para ser verdadeira, deve ser estabelecida a partir de critérios metodologicamente aceitos pelos pares. Portanto, com o auxílio da Filosofia do Direito pode-se discutir se são justos e verdadeiros os critérios de valoração adotados para a confecção de linhas de pobreza ou na avaliação socioeconômica do requerente, utilizadas como parâmetros na concessão do BPC-LOAS.

Também é possível utilizar as Teorias de Justiça para discutir critérios de valoração, ou a sua ausência, na definição de pobreza e miserabilidade. À guisa de exemplo, quando se insere no debate a Teoria das Capacidades, desenvolvida por Amartya Sen, e utilizada por Martha Nussbaum na sua obra acerca das fronteiras da Justiça, verifica-se que não é possível se limitar apenas à renda para sacramentar se um indivíduo vive em estado de miserabilidade.

Para atingir todo o potencial humano, em uma vida cidadã com liberdade plena, o indivíduo deve ter acesso a recursos que vão além da renda. Para Nussbaum (2013), em sua lista de capacidades, o indivíduo deve ter garantidos a vida, a saúde e integridade física, sentidos, imaginação, pensamento, emoções e razão prática, afiliação, acesso ao lazer, e, finalmente, controle sobre o seu ambiente político e material, para uma existência digna.

Desse modo, na definição de critérios de valoração para o valor pobreza, é imprescindível não se olvidar dessas capacidades, entendidas como o mínimo existencial a partir do qual não é possível viver de acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana, constitucionalmente expresso na Constituição de 1988. O avaliador na concessão do BPC-LOAS, portanto, não deve se adstringir a uma análise meramente monetária, muito menos pode indeferir sumariamente um requerente somente por viver em um contexto aparentemente sem pobreza, visto que a compreensão da miserabilidade deve ter tais capacidades como ponto de partida e não como objetivo a ser alcançado pela concessão de um benefício de transferência de renda.

Em síntese, a monografia verificou que a subjetividade do avaliador está presente na discussão judicial do benefício BPC-LOAS. Afinal, mesmo que a pessoa se enquadre nos

critérios objetivos de renda, pode vir a ter o benefício indeferido, caso o avaliador conclua que o requerente não se encontre em um contexto de miserabilidade. Todavia, em que pese a existência de parâmetros e referenciais para essa análise, não se pode ignorar que a percepção individual de pobreza, construída a partir dos próprios critérios de valoração, estarão presentes na produção e análise do laudo de verificação social.

Isso porque o magistrado utilizará tal laudo como instrumento para fundamentar sua decisão em deferir ou não o benefício BPC-LOAS. Entretanto, verifica-se que o laudo já nasce eivado de subjetividade, haja vista que as respostas às perguntas, bem como as fotografias capturadas do local de residência do interessado, partem de sua própria concepção de pobreza, performando de modo a corroborar seu contexto de miserabilidade. Por outro lado, há também a subjetividade do avaliador, que, a depender do contexto, pode focalizar em imagens que enfatizem ou descharacterizem a pobreza, em face de um dilema com fronteiras éticas.

De todo modo, o tema aqui debatido é amplo, sendo necessárias novas abordagens de pesquisa. É possível, por exemplo, aprofundar a proposta apresentada, com a promoção de entrevistas e *surveys* com os assistentes sociais ou oficiais de justiça, responsáveis pela confecção do laudo de verificação social, para captar sua percepção acerca deste procedimento. Também é possível realizar entrevistas com servidores do INSS, da Justiça ou com magistrados, para verificar quais são as suas impressões acerca da inexistência de presunção absoluta de miserabilidade, que leva a uma análise mais individualizada do caso concreto, podendo indeferir benefícios, mesmo que o requerente se enquadre inicialmente no critério de renda.

Outra proposta possível de pesquisa consiste em uma abordagem de mineração de textos, para comparar os argumentos de indeferimento do BPC-LOAS nas sentenças e acórdãos judiciais, visando classificar e quantificar os motivos apresentados pelos magistrados, com destaque para aqueles pedidos indeferidos em razão do critério objetivo da miserabilidade.

Dante do exposto, revela-se um terreno fértil para pesquisas, cuja importância se justifica pela crescente parcela de pessoas pobres que estão tentando um benefício assistencial, mas se deparam com indeferimentos administrativos e judiciais, configurando um obstáculo na efetivação do objetivo constitucional de erradicação da pobreza e da miséria no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A foto que expôs complô da CIA e gerou escândalo político nos EUA nos anos 1980. BBC News Brasil, 2023. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv2d805333mo>>. Acesso em: 23 set. 2024.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. A nobreza togada: as elites jurídicas e a política de justiça no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

AMADO, Jorge. Capitães da areia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARAÚJO, Victor; FLORES, Paulo. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/55524/33583>>. Acesso em: 29 set. 2024.

ARRETCHE, Marta. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018: e339613. DOI: 10.17666/339613/2018. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 29 set. 2024.

Arquivo Hebert de Souza, FGV CPDOC, H. 1987.00.00/2.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

BEHRING, Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p.14380-14382. Disponível em

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituinte-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>> Acesso em: 22 set. 2024.

_____. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. PROCESSO: 5000493-92.2014.4.04.7002, RELATOR(A): JUIZ(A) FEDERAL DANIEL MACHADO DA ROCHA ASSUNTO: Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88) - Benefícios em Espécie - Direito Previdenciário, julgado em 14/04/2016

_____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 28 set. 2024.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm> Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10259.htm> Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm> Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm> Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, (...). Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14176.htm> Acesso em: 30 set. 2024.

_____. Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro. PORTARIA CONJUNTA/MC/MTP/INSS Nº 14. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta/mc/mtp/inss-n-14-de-7-de-outubro-de-2021-351601799>> Acesso em: 28 set. 2024

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. NOTA TÉCNICA - N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS: Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasil, 2016.

_____. Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 29 Nº 02. Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf> Acesso em: 29 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 4.374 Pernambuco. Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. [...] Instituto Nacional do Seguro Social – INSS versus Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>> Acesso em: 26 set. 2024.

_____. TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 0206592-49.2017.4.02.5154, Rel. JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, 4ª Vara Federal de Volta Redonda, Rel. do Acordão - JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, julgado em 14/02/2019, DJe 14/02/2019 17:35:36

_____. TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 5118125-32.2021.4.02.5101, Rel. JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, 6º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro, Rel. do Acordão - JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, julgado em 20/10/2022, DJe 21/10/2022 12:23:00

_____. TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 5006553-37.2022.4.02.5101, Rel. JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, 7º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro, Rel. do Acordão - JULIANA BRANDAO DA SILVEIRA COUTO, julgado em 22/09/2022, DJe 22/09/2022 18:01:43

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10ª ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

_____. Fome: um tema proibido. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

COELHO, N. M. M. S.; SILVEIRA, R. DOS R. DA. Natureza, capitalismo e política. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, v. 3, n. 2, p. 109-121, 31 jul. 2018.

CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre. Um desafio para a democracia. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DARDOT, Pierre; Laval, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

Estudos maricaenses: o município de Maricá em debate. Organização: Instituto Municipal de Informação e Pesquisa Darcy Ribeiro (IDR). 1ª ed. Maricá: Editora Instituto Darcy Ribeiro, 2021.

FAGNANI, E. Seguridade social: a experiência brasileira e o debate internacional. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Análises e propostas, n. 42, dezembro), 2011.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie Aldrin. Atlas da exclusão social no Brasil, volume 1: dez anos depois. São Paulo: Cortez, 2015.

GOMES, Ana Lígia. Assistência Social e Benefício de Prestação Continuada (em tempos de revisão) – um direito garantido? Revista Katálysis, n. 4, pp. 93-100, 1999.

I, DANIEL BLAKE. Direção: Ken Loach. 100 min. Inglaterra: BBC Films, 2016.

JESUS, Carolina Maria de. Quarto de despejo: diário de uma favelada. São Paulo: Ática, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade econômica: por que se importar com ela. In: SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. Descomplicando políticas sociais no Brasil. Vol. 1. 208p. Cap. 8. Belo Horizonte: Fino traço editora, 2023.

LIVRE PENSAR. Direção de José Mariani. 75 min. Rio de Janeiro: Andaluz Produções, 2019.

MACHADO, Lívia. PL que prevê multa de R\$ 17 mil e restringe doação de comida para população de rua de SP é inconstitucional, aponta OAB. G1 SP, 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/06/28/pl-que-preve-multa-de-r-17-mil-e-restringe-doacao-de-comida-para-a-populacao-de-rua-em-sp-e-inconstitucional-aponta-oab.ghtml>> Acesso em: 28 set. 2024.

MEDEIROS, Marcelo. Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MONTALVÃO, Cláudia; MONTALVÃO, Sérgio. Hebert José de Sousa. In: Centro De Pesquisa E Documentação De História Contemporânea Do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/herbert-jose-de-sousa>> Acesso em: 22 set. 2024.

MONTENEGRO DA SILVA, L. Requisitos do benefício de prestação continuada e a busca por um mínimo de cidadania: um estudo de caso com os beneficiários do município de Butiá/R.S. **Revista Brasileira De Direito Social**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 73–90, 2024. Disponível em <<https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/238>> Acesso em: 18 set. 2024.

'Ninguém come PIB, come alimentos', veja as frases que marcaram a trajetória de Maria da Conceição Tavares. O Globo, 2024. Disponível em

<<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/06/08/ninguem-come-pib-come-alimentos-veja-as-frases-que-marcaram-a-trajetoria-de-maria-da-conceicao-tavares.ghtml>> Acesso em: 26 set. 2024.

No primeiro ano de governo, 24,4 milhões deixam de passar fome. Secretaria de Comunicação Social, 2024. Disponível em <<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/no-primeiro-ano-de-governo-24-4-milhoes-deixam-de-passar-fome-no-brasil>> Acesso em: 29 set. 2024.

NUSSBAUM, Martha Craven. Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Ana Carolina de. Estratégias de comunicação do benefício de prestação continuada (BPC): o caso de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2013.

PACHUKANIS, Evguiéni. Teoria geral do direito e marxismo. Tradução Paula Vaz de Almeida. São Paulo: Boitempo, 2017.

Pelo segundo mês consecutivo, custo da cesta básica diminui em todas as cidades. DIEESE, 2024. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2024/202408cestabasica.pdf>> Acesso em: 28 set. 2024.

PENALVA, Janaína; SANTOS, Wederson. As inconstitucionalidades da Lei nº 14.176/2021. Jota, 2021. Disponível em <<https://www.jota.info/artigos/as-inconstitucionalidades-da-lei-14-176-2021>> Acesso em: 26 set. 2024.

PILAR, Ana Flávia. Maricá, Ilhabela, Macaé: ranking mostra cidades que mais receberam royalties de petróleo em 2023. O Globo, 2024. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/20/arrecadacao-do-petroleo-cai-9percent-veja-as-cidades-que-mais-receberam-royalties-em-2023-e-as-que-sairam-perdendo.ghtml>> Acesso em: 23 set. 2024.

POCHMANN, Marcio. Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social. 1^a ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Antônio Carlos dos. LOCKE E OS POBRES. Cadernos Espinosanos, São Paulo, Brasil, n. 38, p. 33–51, 2018. DOI: 10.11606/issn.2447-9012.espinosa.2018.144125. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/espinosanos/article/view/144125>> Acesso em: 18 set. 2024.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009.

SEN, Amartya Kumar. Desigualdade reexaminada. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Pedro Ferreira. Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

SPOSATI, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018237.10202018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/5SMZzhGjWn5wHHsQvy649qL/?lang=pt>> Acesso em: 19 set. 2024.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.176>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/vWM6YLcDR8vXMTGnqDM8skS/abstract/?lang=pt#>> Acesso em: 19 set. 2024.

UM SONHO INTENSO. Direção de José Mariani. 102 min. Rio de Janeiro: Andaluz Produções, 2013.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. Rio de Janeiro, dez. 2002.