



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

GENÉZIO ALVES DO CARMO

**A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA DE CIDADÃOS DA LOCALIDADE DE PEDRAS QUE
TIVERAM SEUS BENEFÍCIOS NEGADOS PELO INSS**

**Fortaleza
2015**

GENÉZIO ALVES DO CARMO

**A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DE
CIDADÃOS DA LOCALIDADE DE PEDRAS QUE TIVERAM SEUS
BENEFÍCIOS NEGADOS PELO INSS**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (Mestrado Profissional) da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof^o Dr. Carlos Américo
Leite Moreira

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- C285j Carmo, Genézio Alves do.
Judicialização do benefício de prestação continuada de cidadãos da localidade de Pedras que tiveram seus benefícios negados pelo INSS / Genézio Alves do Carmo. – 2015.
127 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.
Área de Concentração: Políticas Públicas de Caráter Social.
Orientação: Carlos Américo Leite Moreira.

1. Assistência social – Ceará. 2. Política social – Ceará. 3. Julgamentos – Ceará. 4. Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil). I. Título.

CDD 368.400981

GENÉZIO ALVES DO CARMO

**A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA DE CIDADÃOS DA LOCALIDADE DE PEDRAS
QUE TIVERAM SEUS BENEFÍCIOS NEGADOS PELO INSS**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (Mestrado Profissional) da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Políticas Públicas de Caráter Social.

Aprovado em: _____/_____/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fabio Maia Sobral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus, que sempre me deu força e determinação para lutar pelos meus objetivos.

À minha esposa, Cláudia Batista de Araújo Alves, e às minhas filhas, Maria Letícia Batista Alves e Maria Beatriz Batista Alves, pela compreensão e apoio sempre presentes.

Para a realização deste trabalho pude contar com ajuda e apoio de várias pessoas. A essas pessoas, os mais sinceros agradecimentos:

Ao meu orientador, Professor Carlos Américo Leite Moreira, sua gentileza e atenção, pelo tempo que dedicou para me ouvir e me orientar. Foram contribuições válidas para o crescimento do meu trabalho.

Aos demais professores do MAPP, que contribuíram de várias maneiras através de aulas e indicações de textos, à professora Dr^a Alba Maria Pinho de Carvalho pela contribuição que teve desde o início e que me ajudou a aperfeiçoar este estudo, bem como aos professores Fábio Maia Sobral e Eduardo Girão Santiago, por aceitarem fazer parte da banca examinadora, pela disponibilidade em contribuir com as reflexões.

Às secretárias do MAPP: Vânia e Katiane. A todos meus colegas da turma de mestrado, em especial, David, pelas contribuições nesse processo.

“A democracia.... é uma constituição agradável, anárquica e variada, distribuidora de igualdade indiferentemente a iguais e a desiguais.”

Platão

GENÉZIO ALVES DO CARMO

Fortaleza

2015

MEMORIAL ACADÊMICO

O presente memorial tem por objetivo destacar momentos históricos importantes e constitutivos de minha trajetória- acadêmica pregressa aos estudos do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp); apresentar minha experiência acadêmico - profissional, de modo a avaliar meu desempenho ao longo das disciplinas cursadas, assim como justificar meu interesse pela temática correlata ao meu objeto de pesquisa, que é um estudo sobre os critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada através da judicialização.

Tenho formação acadêmica em Direito, pela Universidade de Fortaleza (Unifor), concluí o curso em 1988.1 com pós-graduação, em nível Lato – Sensu em Direito Processual Penal, em 2005, e Direito Processual Tributário em 2008, na mesma Universidade.

Meu interesse pela temática no campo das políticas sociais, mais especificamente no território da Assistência Social, é decorrente de minha militância profissional na prestação de serviços sociais a grupos de idosos e a pessoas com deficiências, em condição de extrema pobreza, na localidade de Pedras, município de Eusébio/CE, onde pudemos conviver com várias queixas sobre direitos negados em função das barreiras sociais que se interpõem entre o direito declarado em lei e os sujeitos para quem estes direitos se destinam e que deles necessitam para sua sobrevivência, em condições mínimas de dignidade humana. São pessoas com deficiência e idosos em situação social de vulnerabilidade que procuram a efetivação do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei 8.742/93, no INSS, e que também puderam alcançar esse direito por meio de decisões judiciais.

Ressalta-se que esta pesquisa avaliativa é fruto de várias indagações e da experiência pessoal de quase dois anos de contato diário com beneficiários do BPC, na localidade de Pedras. Diante desse cenário, desenvolvo um trabalho voluntário em que agendo as perícias

daqueles idosos acima de 65 anos e das pessoas com deficiências, no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, além do trabalho de requerimento de prótese e órtese, ao Centro de Saúde Carlos Ribeiro, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza.

Nas disciplinas cursadas tive contribuições para a construção da pesquisa avaliativa, sobretudo da Disciplina de Políticas Públicas no Brasil, que possibilitaram avançar nos conhecimentos sobre políticas sociais, já que pude observar nos variados textos apresentados em sala de aula que o campo de avaliação de Políticas Públicas, especialmente o assistencial, é um campo recente, ainda está em consolidação, por isso há pouca produção científica, mas percebi que há uma preocupação do Estado com essa temática, pois constatei que os governantes reconhecem as avaliações das políticas públicas como instrumento de governabilidade.

Na Disciplina Formação Social e Econômica do Brasil, os textos resgatam uma análise profunda da história da formação econômica e cultural do Brasil, os contrastes entre os processos de democratização e as políticas de ajuste, o modo de funcionamento do sistema do capital nos últimos séculos, em que vivemos diante de uma crise de valores. Conforme Yazbek (2009), essa modalidade de tratamento que o Estado vem dispensando aos segmentos mais pauperizados da força do trabalho deve ser apreendida no contexto contraditório das mutações econômicas, sociais e políticas que vêm caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil, sobretudo nas três últimas décadas. Produto de uma longa trajetória histórica marcada pela exacerbação dos contrastes entre riquezas e miséria, temos hoje no país um “Estado de Mal-Estar Social”, em que as investigações no âmbito social, particularmente na assistência social, vêm representando um espaço de menor relevância na administração pública (YAZBEK, 2009, p.47).

A Disciplina Os Fundamentos de Análise do Estado Brasileiro Contemporâneo, através dos textos “Escola de formação de Governantes, Estado para quê/Estado para quem”, trouxe importantes informações sobre o conhecimento do Estado ajustador em relação ao Estado de Direito, assegurado na Constituição Federal de 1988. O Estado Democrático de Direito impõe aos governantes o cumprimento de deveres sociais, mas a forma de cumprimento desses deveres permite o uso de uma larga discricionariedade política, através da qual vai permanecer a execução das políticas sociais que o governante entender mais adequadas ao seu programa de governo. Com base em Carvalho (2006), ressalta-se que nos

países da América Latina, especialmente no Brasil, existem pelo menos duas vertentes estatais em confronto “o Estado democrático, ampliado na relação com a sociedade civil pela via da política, viabilizando encontros, pactos e parcerias; o Estado ajustador, restrito e seletivo sob a égide do mercado, com a destituição e anulação da política face à difundida crença do caminho único com a impossibilidade de mudança” (CARVALHO, 2006).

De acordo com os ditames da autora, há um domínio do Estado ajustador, preservando traços característicos do Estado democrático. Esse domínio ocorre nas lutas democráticas, ou seja, prioriza as políticas de ajuste, passando o econômico a ter relevância absoluta limitando, dessa forma, os espaços democráticos.

Na Disciplina Fundamentos do Trabalho Científico, o objetivo foi “discutir abordagens positivistas das ciências sociais e da metodologia compreensiva/reflexiva e racionalista crítica: suas aplicações para análise e avaliação das políticas públicas”. Nestes encontros foram debatidos os parâmetros para análise de políticas, com base nos paradigmas de Raul P. Lejano.

Percorrendo os diferentes paradigmas e teorias de avaliação de Lejano (2012), encontra-se que para sermos capazes de avaliar e criticar a formulação de políticas como tomada de decisão, primeiro precisamos compreender os conceitos e funcionamento do modelo com alguma intensidade no campo da investigação da política. A questão é como o tomador de decisões pode ser capaz de estudar as alternativas e selecionar qual a melhor- (Teoria Pós-positivista).

Nas ciências humanas, em geral, ou nas ciências sociais, em particular, por meio da racionalidade científica, o pesquisador é capaz de captar a essência do mundo real. Já na abordagem da metodologia reflexiva aberta e crítica – racionalista, a epistemologia vem desmitificar que o método científico seja o único meio de fazer ciência. Surge o fazer científico pautado no racionalismo aberto e crítico, pautado numa visão que tem em comum o exercício da razão crítica. É uma articulação entre ciência e pesquisa.

A disciplina de Políticas Setoriais e Regionais foi rica de informações porque o professor, em sala de aula, através dos descritores, ensinou como elaborar uma pesquisa. Além de ter sido feita uma retrospectiva da história do Brasil Colonial até os dias atuais.

Na disciplina Métodos de Análises Quantitativas e Qualitativas I, foi feita uma síntese sobre a Avaliação de políticas públicas, do estudo de campo de avaliação de políticas públicas e a metodologia de avaliação de políticas públicas; ao final, do balanço sobre o estágio atual da disciplina, constatamos que no Brasil existe uma quantidade de estudos sobre políticas públicas nacionais e locais, mas sabe-se pouco sobre essas questões na esfera estadual.

O estudo de Planejamento e Avaliação nas Políticas Públicas nos trouxe um aprofundamento através das apresentações dos grupos em sala de aula com temas, tais como: uma abordagem da avaliação das políticas públicas no Brasil, perguntas norteadoras de autoria de Dias Sobrinho (2004) quando diz que a avaliação se funda na norma epistemológica objetiva e ética. Para o autor, a avaliação tem muitas faces e significa muitas coisas, tem profundas dimensões públicas que interessam a muita gente, por isso é política e é ética. Não basta identificar quem faz a avaliação, é preciso ir além e perguntar pelas intenções. Guba e Lincoln (1988) propõem o processo hermenêutico - dialético como um caminho para a realização de uma avaliação com enfoque construtivista e responsiva. Quando eles fazem um estudo de avaliação qualitativa, dividem a história da avaliação em quatro gerações, então vejamos:

1ª geração - da mensuração: o papel do avaliador era o de um técnico que tinha de saber construir e usar os instrumentos, de modo que qualquer variável a ser investigada pudesse ser medida;

2ª geração - da descrição: o enfoque estava na descrição do processo, e não somente na medição dos resultados, como na geração anterior;

3ª geração - do juízo de valor: o avaliador assumia o papel de juiz, mesmo retendo a função técnica e descritiva anterior.

A avaliação de 4ª geração é proposta como alternativa às avaliações anteriores, sendo implementada por meio dos pressupostos metodológicos do paradigma construtivista e realista.

O final da disciplina foi marcado por um seminário que teve como tema “Nordeste da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação”, com minicursos, palestras e mesas - redondas com a participação de professores renomados, alunos e visitantes e ao final foi feito um relatório descritivo a partir das perguntas norteadoras de Dias Sobrinho, a título de trabalho avaliativo.

RESUMO

Esta Dissertação é um estudo da Judicialização do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) na localidade de Pedras, situada no município de Eusébio, dos beneficiários idosos e das pessoas com deficiência que tiveram seus benefícios negados pelo INSS e recorreram ao Poder Judiciário em prol de seus direitos. O BPC é um benefício assistencial instituído pela Carta Magna de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e implantado como política pública social a partir de 1996. É um benefício que passou por várias transformações e regulamentações no campo legal e judicial. O presente estudo passa a avançar e discutir, sempre pela ótica da concretização do direito social BPC e pela intervenção do Poder Judiciário entre os poderes Executivo e Legislativo desde o Estado neoliberal, passando pelo Estado social diante de um Estado Democrático de Direito com a Constituição de 1988, chegando até nossos dias, quando vivenciamos um momento de ajuste e de crise deste último modelo estatal. O BPC configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade de seus usuários e representa o compromisso do Estado com o atendimento às necessidades e garantias de direitos aos cidadãos que demandem sua intervenção. Mas a manifestação do Estado é com o ajuste na concessão do BPC e com a lógica que tem que se adaptar a redução do direito e a restrição do acesso ao benefício. Esse processo de ajuste pelo INSS estigmatiza os beneficiários do BPC, como sujeitos de direitos em oposição ao que garante a assistência social como direito de todos e dever do Estado. É com a Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social ganha relevância na medida em que transita do assistencialismo para o campo da política social, constituindo-se medida de efetivação dos direitos sociais, passando a ser elemento fundamental na luta pela realização dos objetivos e igualdade social, com intuito de resguardar os direitos mais básicos do cidadão e proporcionar-lhe uma vida digna. Diante deste cenário, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social expressam exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social no âmbito da Seguridade Social. O objetivo desta pesquisa foi investigar as causas e consequências do crescente fenômeno da judicialização de como o Poder Judiciário nos processos de concessão e revisão desse benefício através da perícia médica e social tem interpretado os critérios de elegibilidade do BPC para idosos e pessoas com deficiência. Em conclusão, aponta-se que o Poder Judiciário deve se manifestar disposto a evoluir no campo da efetivação dos direitos sociais, procurando cumprir o papel que a Constituição Federal de 1988 lhe concedeu, para resguardar a realização dos direitos dos cidadãos quando violados.

Palavras-chave: Judicialização. Benefício de Prestação Continuada. Assistência Social. Efetivação e Política Nacional de Assistência Social.

ABSTRACT

This Dissertation is a study of Judicialization of the access to Continuous Cash Benefit (BPC) in the town of stones, located in Eusébio's municipality, of the elderly and disabled beneficiaries who had their benefits denied by the INSS and appealed to the Judicial Branch on behalf of their rights. The BCP is a benefit support instituted by the 1988 Magna Carta, regulated by the Organic Law of Social Assistance (LOAS) Law No. 8,742, of December 7, 1993, and deployed as a social public policy since 1996. It is a benefit that passed through several transformations and regulations in the legal and judicial field. This study moves forward and discusses, always from the perspective of implementation of BPC social rights and the Judicial Branch's intervention between the Executive and Legislative Branches, from the neoliberal state going through the Assistance state facing a Democratic State of Law with the 1988 Constitution, continuing until our day, when we experience a moment of adjust and crisis of this last state model. The BPC is configured as possibility of public recognition of the legitimacy of its members and represents the State's commitment with the treatment the needs and rights guarantees to the citizens who demand its intervention. But the State's manifestation is with the adjustment in the BPC concession and with the logic that has to fit the duty reduction and the restriction of access to the benefit. This adjustment process by the INSS stigmatizes the BPC's beneficiaries, as individuals of rights in opposition to what guarantees the social assistance as a universal right and State duty. It is with the 1988 Federal Constitution that the Social Assistance becomes relevant in that it transits from assistencialism to the field of social policy, forming itself as a measure effectiveness of social rights, becoming a key element in the fight of the goal realization and social equality aiming to protect the most basic rights of citizens and provide them a decent life. Faced with this scenario, the National Policy of Social Assistance and the Unified System of Social Assistance express exactly the materiality of the Social Assistance content as a pillar of the Social Protection System under the Social Security. The aim of this research was to investigate the causes and consequences of the increasing phenomenon of judicialization of how the Judicial Branch in the concession process and review of this benefit through the medical and social expertise has interpreted the BPC eligibility criteria for elderly and disabled people. In conclusion, it is pointed out that the Judicial Branch must manifest willing to improve in the field of effectiveness of social rights, seeking to fulfill its role which the 1988 Federal Constitution granted it to protect the realization of citizens' rights when violated.

Key-words: Judicialization; Continuous Cash Benefit; Social Assistance; Effectiveness; National Social Assistance Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APS	Agência da Previdência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCB	Código Civil Brasileiro
CPC	Código de Processo Civil
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CRPS	Conselho de Recurso da Previdência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
DER	Data da Entrada do Requerimento Administrativo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
DIB	Data do Início do Benefício
DIP	Data do início do pagamento
FONAJE	Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JFCE	Justiça Federal do Ceará
JEF	Juizado Especial Federal
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPS	Ministério da Previdência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Normas Básicas Operacionais
PGR	Procuradoria Geral da República

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SNAS	Sistema Nacional de Assistência Social
TNU	Turma Nacional de Uniformização
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Evolução dos Dispositivos Legais do BPC	47
Tabela 02 - Distribuição do BPC por regiões – Brasil 2014	48
Tabela 03 - Análise da perícia social e médica do INSS e da Justiça	109

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	O BPC na Confluência no Estado Democrático e do Estado Ajustador	20
1.1.1	A Lógica de Ajuste do Estado brasileiro é fragilizar o Campo da Execução das Políticas Sociais.....	23
1.1.2	A Condicionalidade na Restrição Orçamentária Restringe a Concessão do BPC....	25
1.1.3	A perspectiva jurídica de ligação nesse sentido é que a Justiça tem de afirmar que estas pessoas têm direito.....	26
2	CONFIGURAÇÕES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BPC.....	31
2.1	Marcos Legais da Política Assistencial BPC em Estudo	37
2.2	Abrangência do Programa do Benefício de Assistência Social	48
2.3	Bases Teóricas para Análise do Benefício de Prestação Continuada no Contexto da Assistência Social	51
2.4	Contextualização da Política de Assistência Social no Estado Brasileiro Contemporâneo	59
2.4.1	Objetivos da Política Nacional de Assistência Social	64
2.4.2	Os usuários da Política Nacional de Assistência Social	65
2.4.3	Princípios da Política Nacional de Assistência Social	66
2.4.4	Diretrizes da Política Nacional de Assistência Social	66
2.4.5	Dos Conselhos de Assistência Social	67
2.4.6	Dos Serviços da Rede Socioassistenciais	68
3	A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM PEDRAS RECONHECE A ESPERANÇA DE DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DE IDOSAS	71
3.1	A Efetivação do Benefício de Prestação Continuada pelo Poder Judiciário ...	79
4	O DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO BPC NO INTERIOR DO PERCURSO AVALIATIVO	88
4.1	A Pesquisa de Campo e a Pesquisa Bibliográfica no âmbito do BPC	94
4.2	Objeto da Pesquisa Avaliativa.....	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS.....	118
	APÊNDICE.....	123

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as pessoas idosas e as com deficiências nem sempre foram vistas e tratadas com equidade sob a ótica dos direitos humanos ou pelo menos em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. Muitas vezes acabam sendo excluídas do convívio social, familiar e até do trabalho por serem consideradas, no mundo imaginário, pessoas improdutivas, inúteis e incapazes.

Mas essa realidade, nos últimos tempos, tem sido modificada através de leis como o Estatuto do Idoso Lei nº 10.741/2003, Lei Orgânica da Assistência Social e o Decreto Legislativo nº 186, de 2008, que aprovou o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Além do Decreto nº 6.214/2007, que regulamenta o BPC da assistência social devida à pessoa com deficiência.

Estas pessoas vêm ganhando espaço na sociedade, graças às políticas sociais que têm contribuído para romper os tradicionais paradigmas segregativos e a adoção de medidas que possam contribuir para garantir-lhes as condições necessárias à sua participação como sujeitos de direitos.

Esses direitos passaram a mudar com a introdução da assistência social inserida na Constituição Federal de 1988, tendo em vista os princípios constitucionais que expressam a dignidade da pessoa humana. A partir dessa Carta Constitucional, a assistência social tornou-se um dever do Estado e direito do cidadão.

A Carta Magna de 1988 assegura a todos os brasileiros uma vida digna, positivando as garantias de proteção aos direitos sociais garantindo, por via de regras, normas que amparam os direitos individuais dos cidadãos.

A política de assistência social assume configurações específicas. A Constituição Federal de 1988 é o marco desta política, visto que a partir de então a assistência social integra a Seguridade Social. Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência, em 1993, da

Política Nacional de Assistência Social em 2004, da inclusão do SUAS na Loas e da NOB/SUAS (2012), que orienta e define o Sistema Único da Assistência Social. A partir daí a Assistência Social começa a traçar seu caminho de política pública de direito.

A assistência social, como direito universal, tem como função primordial prover a proteção à vida, monitorar população em risco, reduzir danos e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade. Em suas ações, produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão, à cidadã e a suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar (BRASIL, PNAS/2004).

Esses avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a discussão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício, de participação política e de Estado.

Os investimentos do governo federal através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS – por via do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, com a assistência social, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus serviços socioassistenciais articulados aos benefícios e programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF) e outros, cresceram substancialmente se comparados com os recursos da saúde e da previdência social. Fica evidente que a afirmação da assistência social no Brasil, no campo dos direitos sociais, e a sua recente expansão vem sendo operada via programa de transferência de renda (MDS, 2010).

Isso não significa que anteriormente o Estado não realizasse políticas públicas sociais, mas é a partir da formação do Estado Social, com a institucionalização de direitos sociais, que o Estado se posiciona mais participativo na vida social, de maneira a promover condições dignas e justiça social para todos os cidadãos.

O debate sobre as políticas sociais no Brasil, recentemente, vem ganhando destaque, diante de um estado democrático de direito ou estado de direito assegurado constitucionalmente. O Estado brasileiro não vem ainda cumprindo seu desiderato com as políticas sociais, está voltado para um contexto em que de um lado predominam políticas

econômicas voltadas para a estabilização da moeda e do ajuste da economia e, de outro, a questão lógica é ajustar o social, que na concepção das políticas assistenciais a lógica que predomina é a da seletividade e restritividade do social em detrimento do capital.

Um benefício instituído de forma seletiva em que, desde seu início, é possível observar alguns percalços no sentido de sua garantia de efetividade, que vão desde as desinformações da maioria de seus usuários acerca desse direito até os critérios restritivos de concessão.

Para Sposati, estes procedimentos restritivos terminam por retroceder o avanço constitucional que colocam como direito da seguridade social (SPOSATI, 2011, p.126).

Muitas vezes a gestão do BPC se constitui em um direito reclamável no âmbito da Justiça, pois a dificuldade em acessar o BPC acaba ocasionando uma enorme procura pelo Poder Judiciário. Sendo assim, constata-se um aumento de ações judiciais daqueles beneficiários que não tiveram seus direitos deferidos no âmbito administrativo, especialmente no Instituto Nacional do Seguro Social, órgão responsável pela operacionalização do benefício assistencial BPC.

Ocorre que quando o Poder Público deixa de implementar a política pública para o BPC, não concretizando esse direito constitucional, autoriza a intervenção do Poder Judiciário, que se movimenta na direção da efetivação do direito violado.

De um lado, temos o poder público e sua obrigação de implantar políticas públicas com vistas à efetivação de direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, de outro temos limites fáticos do Estado para a efetivação de tais direitos. É neste espaço que se insere o Poder Judiciário.

O Poder Judiciário seria, portanto, o defensor desses direitos, garantindo sua inviolabilidade através da judicialização. A partir dessas premissas, não se pode condenar o juiz por tomar decisões de cunho social, sendo que a judicialização do BPC encontra seu fundamento na própria Constituição da República. Nessa linha, há judicialização da política pública propriamente dita, em que o cidadão procura, cada vez mais, o judiciário, passando o juiz a intervir em questões cuja competência típica cabe aos Poderes Executivos e Legislativos, que são os responsáveis diretos pelo planejamento e execução das políticas

públicas. Isso porque o Magistrado passou a ser responsável, igualmente com os demais Poderes, pela implantação dos direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988.

Sabemos que a isonomia entre as pessoas em um estado democrático de direito é algo a embasar os atos dos Três Poderes, onde o Judiciário deve atuar para garantir a todos, indistintamente, a verdadeira justiça ao caso; o Legislativo deve ater-se a projetos de lei que tragam às pessoas melhorias em suas vidas e o Executivo deve tornar os meios mais eficazes a garantir a concretização dos direitos dos cidadãos.

O procedimento metodológico da pesquisa consiste em um estudo documental e de campo numa abordagem qualitativa, com um critério metodológico da judicialização, sendo este o vetor da interpretação das leis, das normas constitucionais e infraconstitucionais e jurisprudenciais dos beneficiários do BPC.

A pesquisa em estudo é uma avaliação de processo que tem como objetivo avaliar o critério de elegibilidade do BPC, assim como investigar as causas e consequências do crescente fenômeno da judicialização nos processos de revisão e concessão do BPC. Buscar uma resposta para o seguinte questionamento: por que a judicialização vem crescendo a cada dia para as pessoas idosas e as com deficiência?

Para essas respostas, partimos de um estudo de 6.020 processos judiciais referentes ao BPC, julgados procedentes na Justiça Federal, e optamos por investigar desse universo 53 beneficiários do BPC de Pedras, que foram contemplados com esse direito.

A presente dissertação encontra-se constituída por quatro capítulos. No primeiro apresentamos uma temática que tem como horizonte a confluência entre o Estado Democrático de Direito e o Estado Ajustador na concessão do BPC, com suas restrições políticas e econômicas desde sua implantação até os dias atuais, em que muitas vezes a Justiça tem que afirmar que esses cidadãos têm o direito.

No segundo capítulo, feitas as configurações do BPC, buscamos através dos marcos legais explicitar a história do BPC com suas recentes mudanças na legislação. É feita uma revisão teórica sobre o conceito de pessoa com deficiência, que tem fomentado grandes divergências no processo de avaliações do benefício assistencial, em desrespeito à

Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), publicada em 2007. Assim como uma contextualização da política de assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988 e das que a antecederam. Analisamos o percurso por meio do qual a assistência social, através da Política Nacional de Assistência Social, tem assumido importante papel nas alterações do benefício assistencial BPC, que objetivam aprimorar as questões de acesso à concessão, visando a uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade existente nesse benefício que sofreu uma série de mudanças nos seus critérios de elegibilidade e no alcance da política desde o seu marco inicial até os dias atuais.

A legitimidade dos órgãos jurisdicionais para reverem as normas produzidas pelos órgãos do Legislativo e atos produzidos pelo Poder Executivo, bem como a possibilidade de controle dos atos administrativos, tem sido objeto de muitas polêmicas no decorrer dos tempos. Com a instituição do Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988, houve uma constitucionalização de uma série de direitos entre os quais os direitos sociais. Neste terceiro capítulo propusemos fazer uma análise da efetivação do BPC através de normas infraconstitucionais e jurisprudenciais, assim como a judicialização tem provocado o questionamento dos critérios de concessão do BPC pelo Poder Judiciário ao atuar no controle judicial sobre os aspectos da implantação do benefício assistencial.

O quarto capítulo é responsável pelos aspectos metodológicos da investigação, em que foi priorizada a pesquisa qualitativa como método mais adequado para esse estudo em razão dos seus propósitos de investigar a argumentação utilizada para que seja concedido ou negado o benefício assistencial. Esse método visa comparar e classificar determinado fenômeno social, em que se estabelece vínculo indissociável entre os aspectos objetivos e subjetivos dos sujeitos pesquisados de forma não quantificáveis. Assim, dando ênfase na judicialização do BPC, apresentamos o recorte empírico do estudo, selecionamos duas sentenças judiciais em que, por meio destes processos, obtivemos várias informações dos beneficiários pesquisados.

Por fim, nas considerações finais, apresentamos os resultados obtidos quanto à avaliação da judicialização do Benefício de Prestação Continuada. Destaca-se que esse benefício, após a Constituição Federal de 1988, teve uma grande melhoria na maneira da efetivação da assistência social.

1.1 O BPC na Confluência do Estado Democrático e do Estado Ajustador

O Estado Democrático de Direito no Brasil nasceu com a Constituição cidadã de 1988, e sua consolidação teórica é pouco compreendida e de difícil conceituação em razão das várias facetas que ele encerra, mas estudiosos entre juristas e economistas têm avançado nesse estudo. No campo social, assegura as garantias fundamentais, a igualdade e a justiça como valores supremos e possibilita que o Estado interfira nas relações sociais e regule o capital e o trabalho, de modo a prover necessidades sociais. Na visão de Streck (2004, p.93):

[...] O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem, e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência.

A nossa primeira temática, que aqui expomos, possui como horizonte a confluência de dois processos que se fazem presentes no campo democrático brasileiro, que são: a Democratização e o ajuste estrutural do Estado brasileiro com políticas sociais que se fundam em projetos e perspectivas distintas na seara do Estado contemporâneo brasileiro. É necessário, como primeiro passo, demarcar o entendimento do Brasil contemporâneo e a sua perspectiva.

A democratização do Estado Contemporâneo Brasileiro tem como marco a Constituição de 1988, que instituiu o princípio de participação da sociedade, incorporou a concepção universal dos direitos sociais, outorgou uma importância aos direitos humanos fundamentais, transformando os direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos em direitos legais, representando um avanço em direção a uma forma igualitária de proteção social. Esse marco aponta uma sociedade mais justa e igualitária em todos os seus níveis, assegurando seus membros como sujeitos detentores de direitos.

O Estado brasileiro tido como um Estado Social surge, através do ideal social – democrático assegurado constitucionalmente, como princípio de governo da sociedade e tem como força motriz a responsabilidade pela melhoria de vida de todos os cidadãos. Como

Estado moderno, é obrigado a “fazer social” para reduzir algumas disjunções como trabalhadores e trabalhadoras incapazes de vender a sua força de trabalho, de cidadãos sem acesso à educação, à saúde, de pessoas com deficiências e idosas sem acesso às garantias sociais. Essas perspectivas progressistas de democratização ampliam e redefinem os direitos sociais.

O Estado Democrático de Direito deve estar voltado a ser transformador da realidade, deve sempre ter presente a ideia de que a democracia implica necessariamente a busca de condições materiais de existência e de concretização de uma vida digna para o homem. Este Estado adveio da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Entretanto, a afirmação de um modelo de ajuste à nova ordem do capital inviabiliza a constituição plena do Estado de Direito.

Assim, o Brasil contemporâneo é forjado por uma confluência entre Estado democrático e Estado ajustador. Ou seja, pode-se afirmar que o Brasil Contemporâneo é marcado por essa disputa de projetos em que a hegemonia neoliberal parece querer “sufocar” as conquistas democráticas, em meio a lutas e resistência, enraizadas nas políticas culturais, que se gesta nos processos de democratização. Assim, nos últimos quinze anos, a vida brasileira constitui-se em uma tessitura sociopolítica contraditória, com a corrosão da democracia participativa. É uma contraditoriedade permanente onde, em meio às tensões, parece impor-se à democracia neoliberal (CARVALHO, 2006).

Analisando a atuação do Estado ajustador brasileiro, ao longo de diferentes governos, constata-se uma crescente restrição das políticas sociais na ação do Estado. Isso aconteceu de forma crescente nos governos Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso, Lula e se estende ao governo atual, em que suas gestões mergulharam na lógica do capitalismo transnacionalizado. Aprofundaram o ajuste econômico, a nova ordem capitalista, pois esses ajustes faziam parte da estratégia dos organismos internacionais. Especialmente no governo de FHC, quando o Estado brasileiro se empenha em inserir o país à nova ordem capitalista que tem como primazia o mercado livre, é a experiência do chamado ajuste estrutural.

Nesse momento, constata-se uma inserção ativa da economia brasileira no capitalismo “financeirizado”. Como destaca Paulani (2012, p.3), a partir dos anos 1990 começaram a ser

tomadas as medidas para transformar o país em potência financeira emergente: “além da própria estabilidade monetária, a abertura financeira desbragada, a internacionalização do mercado de títulos de dívida, a adoção de políticas monetária e fiscal extremamente rígidas e o estabelecimento de taxas de juros descabidamente elevadas. Isso sem falar em ‘reformas estruturais’, que alteram o sistema previdenciário, com espaço cada vez maior para o regime de capitalização, colocaram os direitos dos credores, não importa se públicos ou privados, à frente de quaisquer outros, e estabeleceram um sem-número de benefícios e concessões tributárias ao capital financeiro de não residentes.

Essa nova configuração do país aparece como circuito de valorização patrimonial e financeiro e possui impactos significativos sobre o potencial e o modo de desenvolvimento brasileiro, em uma lógica que privilegia o financeiro e o comercial frente ao produtivo e ao social.

A histórica dependência dessas economias face aos fluxos internacionais de capitais vê-se, assim, recolocada sobre novas condições (MOREIRA; SHERER, 2002).

Com essas novas medidas, as condições de estabilização engendraram um processo de fragilização financeira do setor público. Com afirmam Moreira e Sherer (2002, p.54):

A natureza da elevação do déficit orçamentário é também nova, pois se dá simultaneamente à existência de saldos primários, por vezes expressivos, explicitando o papel da elevação dos juros reais para o continuado acréscimo da dívida pública. [...]. Nesse processo, a dívida interna é, por sua vez, alimentada pelo seu modo de financiamento, com a constituição de um mercado de títulos por vezes indexados ou nominados em dólar, de modo a garantir o interesse de investidores internacionais, mas sempre apresentando uma taxa de rentabilidade elevada. As altas taxas de juros dos bônus do Tesouro emitidos pelos governos favoreceram a valorização do capital dos administradores de fundos. O serviço da dívida interna ocupa um lugar crescente nos orçamentos do Governo, em detrimento das despesas de investimentos e das transferências sociais. Essa dinâmica revela a dominação do credor sobre o devedor também no caso dos Estados, já não tão soberanos.

A lógica é excludente, no sentido de ir deixando de fora as políticas sociais, a oportunidade de emprego e a qualidade de vida. O Estado não tem políticas públicas para contrabalançar a exclusão do mercado. Para Carvalho (1999), a efetiva intervenção do Estado, cumprindo obedientemente a agenda estratégica do Consenso de Washington, vem sendo decisiva na viabilização do ajuste estrutural brasileiro, gestando um país com configuração

bem distinta da predominante até os anos 80, quando foi desencadeado um processo de ampliação dos direitos sociais rumo à universalização.

Portanto, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter institucionalizado os direitos sociais, na seguridade social enquanto políticas públicas, democratizando e ampliando esses direitos de cidadania, constituindo um Estado Democrático, durante os anos de 1990, esse processo de ampliação em direção à universalização de direitos é fortemente combatido pelo projeto neoliberal do governo de FHC.

Em consequência, as políticas sociais foram e estão sendo abandonadas pelo Estado, pois este não assume a atuação no social como responsabilidade básica, no interesse da inclusão dos excluídos nos mínimos sociais de dignidade e de cidadania. É nesse novo contexto de ajuste à ordem do capital, as políticas sociais, como o “BPC” e o “Bolsa Família”, convivem com programas de desestatização do social. O Estado prioriza a acumulação rentista, beneficiando grandes instituições bancárias e grupos financeiros nacionais e internacionais. Nessa perspectiva conservadora neoliberal, a destituição de direitos restringe a possibilidade de integração do cidadão ao mercado do trabalho. Constata-se que o Estado que se configura no cenário contemporâneo é um Estado intervencionista em benefício da acumulação do capital. Observamos que as reformas estruturais apontadas não trataram de questões sociais como educação, saúde, distribuição de renda e eliminação da pobreza.

1.1.1 A Lógica de Ajuste do Estado brasileiro fragiliza o Campo da Execução das Políticas Sociais

As Políticas Sociais no Brasil estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo país em níveis econômico, político e social. A sua cultura histórica está no fato de que os direitos políticos sobrepõem os direitos sociais, com grandes dificuldades de reconhecimento e concretização dos direitos sociais como direitos. É o caso da introdução do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído constitucionalmente em 1988, no auge da democratização brasileira, uma política social que objetiva diminuir as desigualdades sociais, mas que esteve no centro do embate econômico e político, desde sua regulamentação até a sua implantação em 1996.

Diante do capitalismo neoliberal que reinava à época, não havia nenhum interesse por parte dos governantes na gestão do BPC. Sua adoção foi provocada mais pelo interesse da Previdência Social em reduzir seu financiamento entre os benefícios contributivos e não contributivos. Foi uma motivação mais atuarial do que de ajuste social. Pois tal benefício veio substituir a renda mensal vitalícia, que era um benefício da Previdência Social, de caráter assistencial, que concedeu de 1975 até 1996 uma renda as pessoas idosas e às inválidas, ou seja, nada mais foi que um ajuste feito pelo Estado entre a Previdência e a Assistência Social.

A Constituição de 1988 e a Lei orgânica da Assistência Social – (LOAS) demarcaram uma mudança na política de assistência social brasileira, passando a fazer parte da seguridade social, como medida de direito e de cidadania, saindo da esfera da benemerência como dever moral para o campo do direito social. Assim, no plano legal, a assistência social através do BPC passa a ser uma política de inclusão social, enquanto no plano estadual, percebe-se uma restrição no que concerne aos programas sociais.

Segundo Sposati (2011), essa confluência se explica pelo fato de a Lei Orgânica de Assistência - LOAS estar sendo regulamentada e implementada num contexto de avanço e hegemonia do projeto neoliberal, em que a lógica do mercado é privilegiada em detrimento da lógica da cidadania.

[...] A Loas baseia-se na lógica da cidadania, em defesa dos mínimos sociais, como um Padrão básico de inclusão, o que a torna incompatível com a lógica de mercado, que na conjuntura atual, orienta a intervenção do Estado (SPOSATI, 2011, p.228).

Para Carvalho (2006), o Estado vem assumindo políticas sociais compensatórias, buscando amortecer os efeitos sociais imediatos das políticas de ajuste empreendidas nos últimos anos. Tais políticas sociais são marcadas por uma perspectiva assistencialista de curto prazo, sem a devida avaliação do seu foco de ação, restritas a situações localizadas, voltadas a mitigar a miséria, esta gestada nos processos de acirramento das desigualdades e ampliação da pobreza. “[...] assim, esse Estado mantenedor dos processos de ajuste – responsáveis pela exclusão de amplos e crescentes contingentes da população brasileira é o mesmo que “compensa” pontualmente os seguimentos mais excluídos e mais miseráveis (CARVALHO, 2006, p.90).

A manifestação do Estado ajustador na concessão do BPC é com a lógica que tem que se adaptar à seletividade e restrição do benefício, através de um processo de ajuste subordinado à ordem do capital; isto vem ocorrendo através de critérios restritos como idade superior a 65 anos, para aqueles que pleiteiam o benefício como idoso, a renda familiar e pessoas com deficiência. Estes critérios aliados às constantes mudanças de regras no curso da implantação do benefício são frutos de uma política de ajuste para atender as imposições decorrentes do ajuste estrutural do país.

1.1.2 A Condicionalidade na Restrição Orçamentária Restringe a Concessão do BPC

O Benefício de Prestação Continuada é palco de inúmeras restrições e de novas configurações sócio – políticas e econômicas. Desde sua implantação até recentemente, ajudou retirar da vulnerabilidade social mais de quatro milhões de pessoas idosas e com deficiência. Apesar dos bons resultados, o benefício não é mais considerado pelos grupos políticos como um instrumento efetivo para reduzir a pobreza, pois os gastos adicionais com o benefício trazem resultados menos significativos do que, por exemplo, o Bolsa Família em que o governo gasta R\$ 27 bilhões, para um número de beneficiários muito maior. Ou seja, com menos da metade do que é gasto com o BPC, o Bolsa Família retira da desigualdade social cerca de 14 milhões de famílias. É um programa que pauta-se na superação da fome e da pobreza e as condicionalidades do Programa Bolsa Família estão no compromisso com atividades nas áreas de saúde e educação para que possam receber o benefício, enquanto o BPC vincula-se à renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para o idoso e pessoa com deficiência.

Para Sposati (2011) esta prestação está condicionada à disponibilidade orçamentária, a qual depende fundamentalmente de decisões políticas com base em prioridade e senso, assim guiado pelo princípio da primazia da rentabilidade econômica sobre a necessidade social. “[...] sua extrema seletividade estigmatiza o sujeito e o coloca na condição de necessitado, em oposição à qualidade de sujeito portador de direito”. Segundo o pensamento da autora é um direito que, na sua materialização, apresenta-se aprisionado, contido, pelos imperativos do comando da ideologia neoliberal (SPOSATI, 2011, p.216).

O BPC também recebe ressalvas por não haver incentivo à adesão da Previdência Social, pelo seu custo crescente com aumentos reais substanciais nos últimos anos e pelo fato de seus beneficiários não terem nenhum interesse a afiliação à Previdência Social, uma vez que preferem a informalidade, já que é difícil a inserção desse grupo no mercado de trabalho. Na verdade, o BPC não caracteriza uma barreira para os seus beneficiários, e sim, neste caso, um produto da informalidade, a garantia social daqueles que foram extirpados, na lógica capitalista do mercado formal.

No entanto, visando se adequar à ordem política e do capital, o Estado brasileiro elaborou a Lei complementar nº 128 de 19/12/2008, que trata do programa Empreendedor Individual, instituindo a inclusão previdenciária dos trabalhadores brasileiros informais. Sendo assim, esses trabalhadores podem ter direito à segurança da previdência social. É o caso do atual quadro das costureiras micro empreendedoras individuais, em que o Estado procura proteger essas trabalhadoras, dando-lhes uma condição mínima de dignidade. Neste contexto, a proteção do BPC está agindo por suplemento à proteção previdenciária. Assim, para este grupo, as políticas de incentivos à formalidade possuem significativa importância. Contudo, outros segmentos ainda precisam ser alcançados pelo sistema de proteção da Previdência Social.

1.1.3 A perspectiva jurídica de ligação nesse sentido, é que a justiça tem que afirmar que estas pessoas têm direito

As políticas públicas são mecanismos de efetivação dos direitos dos cidadãos pelo gestor público, mas muitas vezes os direitos sociais não são cumpridos. Para a real implementação é necessário que o Poder Executivo, enquanto responsável pelos atos de administração do Estado, promova a efetivação desses direitos, sob pena de descumprimento das normas constitucionais de ordem pública, inviolável e de aplicação imediata. Sabemos que a administração conta com o seu poder discricionário sobre a prática dos atos administrativos e suas funções.

Porém, no que concerne à concessão do BPC, os atos administrativos de responsabilidade do Poder Executivo (INSS) revelam seus interesses e suas interpretações administrativas e jurídicas, por vezes arbitrárias. A maneira de regulamentar, restringindo e

exorbitando do poder de regulamentar assegurado constitucionalmente, revela o não acatamento da garantia legal do benefício de prestação continuada.

Dessa forma, se a administração deixa de cumprir tais obrigações ou cumpre de forma ineficiente, abre-se espaço para a intervenção do Poder Judiciário no âmbito dos direitos sociais. É o caso do Benefício de Prestação Continuada, que foi consignado pela Constituição Federal de 1988, muitas vezes esse benefício assistencial é negado aos cidadãos que o pleiteiam ao INSS. A administração conta com o poder discricionário para decidir sobre a prática do ato que seja mais conveniente e oportuno para o Estado. Ou até mesmo pelo ajuste financeiro do Estado para atender às despesas crescentes da previdência estatal.

Nessa perspectiva é de suma importância analisar os contextos em que o Poder Judiciário vem agindo desde a operacionalização do benefício em 1993, como política social pública até hoje, destacando sua relação com os demais poderes do Estado, em especial o Executivo, pois ao longo desses períodos, várias confluências ocorreram, entre o campo político e o jurídico.

Nos casos em que o Poder Executivo não reconhece o direito, apresenta-se como alternativa o Poder Judiciário para resguardar a realização do direito do indivíduo. É inegável a participação do judiciário nas melhorias ocorridas no BPC, nos últimos anos. Como o acesso à justiça pela população pobre é restrito, dificilmente o público do BPC será contemplado com o acesso à justiça, já que se trata de uma população em situação de extrema pobreza, com limitações físicas e/ou mentais, que muitas vezes desconhece seus direitos e principalmente os mecanismos para buscá-los.

Para reverter esse quadro, foram instituídos os Juizados Especiais Federais, pela Lei nº 10.259/2001, que ampliaram o acesso à Justiça através do princípio da simplicidade, simplificando os atos processuais. Caracterizam-se, por exemplo, pela não obrigatoriedade de advogado e pelo não pagamento de custas processuais já que são pessoas pobres. Com isso, buscam uma justiça capaz de atender os interesses dos cidadãos que buscam os seus direitos.

Tal constatação tem mostrado que após a promulgação da Constituição de 1988 e do Conselho Nacional de Justiça, alguns membros do Poder Judiciário assumiram uma postura

mais ativa e mais sensível na defesa dos direitos sociais. Esta nova forma de interpretar o ordenamento jurídico mostra-se mais presente entre os juízes constitucionalistas que estão mais próximos das flagrantes discrepâncias entre o direito negado pelo INSS e concessão do benefício pelo judiciário.

Com a reforma do Poder judiciário, ampliando seus mecanismos de proteção, esse poder passou a requerer novas definições em situações controversas que envolvam o Estado e seus cidadãos. Seja pelos novos atributos exigidos de seus juízes, que passam a requisitar sensibilização sobre as manifestações da questão social, ou ainda pela sociedade que passou a ver e utilizar esse mecanismo como intermediador estratégico junto aos Poderes Executivo e Legislativo na resolução das questões controversas.

Os juízes e tribunais deixaram o conservadorismo para trás e abraçaram a luta em fazer justiça social ao incluir parcelas negligenciadas da população no acesso aos seus direitos sociais. Para Santos (1995) esse momento de destaque do Poder judiciário apresenta dois aspectos fundamentais:

[...] Em primeiro lugar, em quase todas as situações do passado os tribunais se destacaram pelo conservadorismo, pelo tratamento discriminatório da agenda política progressista ou dos agentes políticos progressistas, pela sua incapacidade para acompanhar os processos mais inovadores de transformação social, econômica e política, muitas vezes sufragados pela maioria da população. Em segundo lugar, tais intervenções notórias foram, em geral, esporádicas, em resposta a acontecimentos políticos excepcionais, em momento de transformação social e política profunda e acelerada. Em contraste, o protagonismo dos tribunais nos tempos mais recentes, sem favorecer necessariamente agendas, ou forças políticas conservadoras ou progressistas, tal como elas se apresentam no campo político, parece assentar num entendimento mais amplo e mais profundo do controle da legalidade, que inclui, por vezes, a reconstitucionalização do direito ordinário como meio de fundamentar um garantismo mais ousado dos direitos dos cidadãos. Por outro lado, ainda que a notoriedade pública ocorra em casos que constituem uma fração infinitesimal do trabalho judiciário é suficientemente recorrente para não parecer excepcional e para, pelo contrário, parecer corresponder a um novo padrão do intervencionismo judiciário (SANTOS, 1995, p.2-3).

Contrárias à postura desses juízes são as decisões tomadas pelos procuradores do INSS, nas audiências de conciliação nos Juizados Especiais, o que vem restringindo a concessão do benefício. Esses procuradores têm autonomia para conciliar, transacionar e desistir das causas em trâmite perante os Juizados Especiais Federais. No entanto, a Resolução do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS nº 1.303/2008), no âmbito previdenciário, estendeu essa competência a todos os foros, desde que observado o limite máximo de sessenta salários mínimos.

O Instituto Nacional do Seguro Social se pauta por uma lógica do Estado ajustador, ou seja, da exclusão e da contenção de acesso ao benefício assistencial BPC. Um benefício que, pela característica e natureza que possui, poderia ser um dos mínimos sociais de maior relevância no campo social. No entanto, além dos critérios adotados pela Lei Orgânica da Assistência Social, como a renda familiar inferior a um quarto do salário e idade e conceito de deficiência, o INSS pautado na lógica de ajuste fiscal, ultimamente estabelecida pelo governo federal, vem reduzindo os acordos judiciais nas audiências de conciliação sob fundamento de que o cidadão com deficiência e idosos que pleiteiam o BPC devem ser vistos não só no aspecto da doença ou da idade, também sob o aspecto sociológico em que estes devem submete-se a uma reabilitação antes, para determinar que eles estão aptos a exercerem outras atividades funcionais. Esta medida vem dificultando o acesso aos que procuram a justiça e o próprio Poder Judiciário que tem com objetivo agilizar o sistema jurisdicional.

A conciliação foi criada para solucionar os conflitos judiciais mediante concessões mútuas entre partes litigantes em um processo e tem como objetivo reduzir possíveis prejuízos advindos de uma provável condenação judicial. E tem as seguintes vantagens: para o beneficiário reduz o tempo para a resolução da lide, possibilitando a implantação de seu benefício de imediato. No campo judiciário, reduz e elimina milhares de ações que se encontram abarrotadas nos gabinetes dos serventuários da justiça e dos juízes e para o Instituto Nacional de Seguro Social – (INSS) traz economia aos cofres públicos.

A conciliação é uma realidade nacional no Poder Judiciário brasileiro, que tem estimulado a prática de meios alternativos à justiça com objetivo de assegurar prestação jurisdicional aos cidadãos idosos e pessoas com deficiência efetiva.

É de salientar que fazem jus aos beneficiários do BPC, quando ingressam na justiça, receberem as diferenças devidas desde o ingresso do processo administrativo até a implantação de seu benefício. Mas os procuradores do INSS¹, pautados na lógica do estado de ajuste, vêm dificultando o acesso aos beneficiários através da conciliação com propostas indesejáveis de setenta por cento das diferenças devidas aos beneficiários, em que os mesmos

¹ RESOLUÇÃO MPS/CNPS Nº 1.303, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2008 - DOU DE 05/12/2008. **O Presidente do CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**, no uso da atribuição que lhe confere o inciso V do art. 21 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 1.212, de 10 de abril de 2002, no inciso VIII do art. 4º e no § 1º do art. 132, ambos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, resolveu: torna público que o Plenário em sua 149ª Reunião Ordinária, realizada em 26 de novembro de 2008, ao amparo do disposto.

muitas vezes se obrigam para receber este percentual, a esperar longas datas de um processo judicial.

Diante dessa postura dos procuradores do INSS, este órgão vem sendo criticado por muitos juízes que atuam nos juizados, devido à postura de seus procuradores, resistentes à conciliação e tendentes à litigiosidade. Segundo Sposati (2011) é o Juizado Federal Previdenciário que tem apoiado a manifestação dos reclamantes do direito cerceado e arbitrado sobre a questão para além do disposto pelos procuradores do INSS.

[...] Assim, um direito do campo socioassistencial encontra mecanismos de defesa em outro âmbito, já que a assistência social como gestão de política pública não tem se empenhado em fazer transitar acessos a direitos reclamáveis (SPOSATI, 2011, p.132-133).

Incluir os excluídos do BPC, os que não alcançaram a porta do INSS, não é tarefa fácil. Para Sposati (2011) duas características no processo de concessão do BPC: [...] a lógica dominante é a redução do direito e restrição do acesso; a norma menor desconsidera a maior que é a Lei Orgânica da Assistência Social, distanciando-se desse estatuto à medida que se aproxima de sua materialização, criando um enorme hiato entre o discurso e a sua concretização. Desse ponto de vista, parece que o trânsito da assistência social para a esfera pública desfaz-se conforme vai se aproximando da materialização do direito, ou seja, do alcance dos sujeitos. A perspectiva jurídica é que o Poder judiciário deve afirmar que sua atuação visando garantir a efetivação do benefício assistencial em nada interfere nas atribuições do Poder Executivo ou Legislativo, mas sim corresponde a aplicação das leis e das normas constitucionais em um estado democrático de direito, que a toda evidência, corresponde ao poder de dizer o direito no caso concreto.

Ao final, a perspectiva é de que diante de uma crise de representatividade que estabelece entre o Executivo e Legislativo, o Poder Judiciário deve afirmar a garantia dos direitos sociais, e cumprir o papel que o texto constitucional lhe atribuiu.

2 CONFIGURAÇÕES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Benefício de Prestação Continuada foi instituído pela Constituição Federal de 1988, no artigo 203, inciso V, inserido como política da Seguridade Social Brasileira, tendo como garantias direito do cidadão e dever do Estado. Constitui um direito da assistência social, sem contrapartida ou nenhuma contribuição à Previdência Social, ainda que restrito e seletivo.

Após cinco anos de promulgação da Carta Constitucional, o BPC foi devidamente regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/1993, que em seu artigo 1º define que “assistência social é política da Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, para os pobres indigentes e vulneráveis, realizada através de um conjunto integrado entre a sociedade e o poder público, garantindo as necessidades básicas dos indivíduos necessitados e dos serviços sociais”.

Existe uma polêmica no campo científico entre o mínimo e o básico contido na LOAS, que os doutrinadores não chegaram a um consenso até o presente momento. Para Pereira (2011, p.27), mínimo e básico, ao contrário do que tem sido inferido do texto da Loas, são noções assimétricas, que não guardam, do ponto de vista empírico, conceitual e político, compatibilidades entre si.

Isso nos leva a concluir que, para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela deve deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou pré-condição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante os quais todo cidadão é titular, e a concretização dessa titularidade se dá por meio de políticas sociais correspondentes. Quem não usufrui desses bens e serviços sociais básicos ou essenciais sob forma de direitos não é capaz de se desenvolver como cidadão ativo, conforme preconiza a própria LOAS.

Mas é com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 que:

Segundo Sposati (2011, p.231) os mínimos sociais a que se refere a LOAS são abrangentes e materializam-se mediante um conjunto integrado de ações articuladas que contenham a noção de equidade e justiça social e assegurem aos pobres e excluídos inclusão social referenciada num padrão básico que expresse dignidade e cidadania.

O BPC foi caracterizado como um direito restrito, tendo em vista várias transformações legais ocorridas desde a sua instituição pela Constituição Federal de 1988, passando pela sua regulamentação no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social pela Lei nº 8.742/1993, até ser implementado como benefício assistencial a partir de 1996, sendo administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

Dada a relevância do BPC para a configuração de cidadania, é pertinente analisar as suas principais características. É um benefício seletivo devido aos requisitos necessários para sua concessão, pois restringe o direito individual do beneficiário em função da renda do grupo familiar ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. As condições de acesso ao direito ao BPC são seletivas desde o processo de implantação, que ocorreu em uma conjuntura adversa, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado.

Para Couto (2012), “esta incompatibilidade está legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos.”(COUTO,2012,p.26).

Além da seletividade do BPC, outra característica é o critério excludente em que o recebimento de um benefício impede o acesso a qualquer outro. Sposati (2012) entende que esta regra excludente é potenciada no Brasil, pois o recebimento do BPC por um membro da família impede outro de acessá-lo, transformando o direito constitucional do cidadão em benefício familiar, embora não o seja para outros benefícios sociais em espécie, e não em pecúnia (SPOSATI, 2012, p.131).

O BPC constitui-se numa garantia de proteção social, mediante um valor básico de um salário mínimo destinado às pessoas que não têm condições de obtê-lo por meio de atividade laboral ou por outras maneiras de obter rendas. Observamos que este critério que impede o recebimento de outro benefício é uma forma transmutada, na qual o direito constitucional de

um salário mínimo ao cidadão foi submetido a um direito “da família”, e não mais do cidadão beneficiário.

Para Sposati (2011), a forma seletiva e residual de acessá-lo não parece corresponder ao disposto constitucional que afiança um salário mínimo ao idoso e à pessoa com deficiência, sem renda e que dele necessita. Assim, tornou-se um mínimo operacionalmente tutelado, um quase direito, na medida em que seu acesso é submetido a uma forte seletividade de meios comprobatórios que vão além da necessidade do cidadão. Em outras palavras, o legislador não pode partir de conceituação excludente, que desconsiderando direta ou indiretamente a concreta situação social experimentada pelo necessitado, impeça-o de acessar o BPC (SPOSATI, 2011, p.126).

A Lei Orgânica da Assistência Social não trouxe uma definição do que seja renda per capita do grupo familiar para chegar a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, pois o acesso ao BPC vinculado à renda familiar restringe o direito individual do beneficiário. Sabemos que nas classes sociais populares, a quem é dirigido com quase exclusividade o BPC, a consideração do que seja família para o perfil da concessão do benefício foi trazida pelo legislador que valeu de referência contida no artigo 16 da Lei nº 8.213/1991, que trata dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, e diz que são beneficiários na condição de dependentes do segurado:

- I – cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição menor de 21(vinte e um) anos ou inválidos;
- II – os pais;
- III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválidos; [...]

Esta norma tratava da ordem dos dependentes do segurado para fins previdenciários, que disciplina classes de dependência econômica. Ou seja, jamais esta norma visava instituir qualquer conceituação de família para fins do BPC. A Loas traz restrições, pois para ser incluído o beneficiário precisa demonstrar a miserabilidade da família, além da sua. É duplamente vitimado, pois não basta uma exclusão de ser idoso ou pessoa com deficiência, mas duas exclusões, ou seja, além da sua, a de sua família.

Receber e acessar um benefício assistencial como o BPC, garantido constitucionalmente aos cidadãos brasileiros, que não verteram contribuições para com a Previdência Social, ou independente de ter trabalhado antes ou depois, é, sem sombra de dúvida, um marco significativo na extensão da assistência social brasileira, apesar de, no momento de seu requerimento, depender da condição de renda. Sabemos que a legislação brasileira sempre exigiu a condição prévia de trabalhador formal, através da Carteira de Trabalho, para o cidadão ter acesso a um benefício.

O BPC é uma quantia certa garantida constitucionalmente, constituindo-se em um direito reclamável, um direito que apresenta distorções na qualidade de ser direito, pois não é prestado para todos que dele necessitam (benefício) alcançando uma minoria de cidadãos que vivem abaixo da linha de pobreza, já que os direitos sociais têm como objetivo a realização de uma prestação do Estado.

Com mais de duas décadas da aprovação da Loas em 1993, analisar o processo de implantação dessa política para a Assistência Social, com suas virtudes e contratempos, não é uma tarefa fácil. Segundo Couto, Yasbek e Rachelis (2012), isso porque:

[...] as possibilidades contidas nessa matriz, assim como as saídas que apontam e os avanços que alcançou, particularmente após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, vem enfrentando conjunturas diversas, perante as quais os sujeitos comprometidos com sua feição pública buscam construir um projeto de resistência e de ruptura frente à implosão de direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da assistência social (COUTO; YASBEK; RACHELIS, 2012, p.59).

Grandes alterações ocorreram na legislação para a concessão do benefício às pessoas idosas e às com deficiência: a primeira alteração ocorreu a partir de 1º de janeiro de 2004, com a instituição do Estatuto do Idoso Lei nº 10.741/2004. Essa norma estabeleceu como pessoas idosas aquelas com mais de 60 anos de idade.

Apesar de o Estatuto do Idoso ter fixado a idade de 60 (sessenta) anos como paradigma para a qualificação de pessoa idosa, a concessão do BPC ficou limitada aos idosos carentes com mais de 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

O BPC se constitui numa provisão de transferência de renda mínima, livre de contribuição, garantindo um padrão básico de atendimento às necessidades. Enquanto

permanecem as condições que dão direito ao BPC – idade e renda - o cidadão vai ter garantia desse benefício. Mas, segundo a LOAS, em seu artigo 21, o benefício deve ser revisto a cada 2 (dois) anos, para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

No caso do idoso, fizemos uma reflexão no que concerne a esta revisão de dois em dois anos para avaliação da continuidade do benefício, e vimos que há uma incoerência com os princípios que regem a Lei Orgânica da Assistência Social e com objetivos da universalização dos direitos sociais que são pretendidos pela Política Nacional de Assistência Social. Nesta concepção, evidencia-se que a revisão do benefício destinado aos idosos, associado a um quadro de idade avançada e a um grau de vulnerabilidade social é quase impossível o ingresso desses cidadãos no mercado de trabalho, para manter sua sobrevivência.

Para o acesso daquelas pessoas com deficiência houve mudanças na concessão do benefício que, originalmente, nos termos da LOAS considerava como deficiência aquelas pessoas que tinham incapacidade para a vida independente e para o trabalho, sendo que hoje a deficiência para a concessão do benefício é vista sob o aspecto biológico, que consiste nos impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e o sociológico, consubstanciado na interação dos impedimentos biológicos com barreiras, e a obstrução da participação plena e efetiva das pessoas com deficiência na sociedade, em igualdades de condições com as demais pessoas.

Quanto à pessoa com deficiência, para Sposati (2011), mantidos os atuais critérios da renda per capita familiar e o conceito de deficiência, bem como o isolamento do benefício em relação aos demais programas e serviços assistenciais, o benefício deve ser também vitalício, por motivos similares aos citados em relação aos idosos.

O BPC diferencia-se dos demais benefícios previdenciários, tendo em vista o acolhimento dos excluídos da Previdência Social. A escolha pelas pessoas com deficiência e idosos se justifica pela situação de exclusão de pobreza e vulnerabilidade a que tais grupos estão expostos, principalmente em razão de sua difícil ou quase impossível inclusão no mercado de trabalho. Um mercado sem limites e sem fronteiras, que desqualifica e descarta, que no caso da realidade brasileira pode ser traduzido por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais da proteção pública, como o trabalho e os serviços sociais públicos.

O benefício de prestação continuada foi instituído com intuito de resguardar os direitos mais básicos dos cidadãos idosos e das pessoas com deficiência, além de proporcionar a essas pessoas uma vida digna. Vimos pela análise das peças judiciais para a concessão do BPC, que trata de uma retração de direitos, não só para o seu acesso pela renda familiar que é um dos maiores entraves para a concessão, mas também no julgamento pelo INSS. Ainda que normatizado pela Lei nº 8.742/1993 – LOAS, submete-se a interpretações com regras arbitrárias, bem como julgamento diferenciado por parte dos agentes concessionários. Ao que parece, predomina a lógica da exclusão e da contenção de acesso.

A partir de uma nova concepção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Benefício de Prestação Continuada é um benefício da Assistência Social que, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, passou a constituir parte integrante da proteção Social Básica da Seguridade Social.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um benefício pela nova PNAS (2004) está situado na Proteção Social Básica – PSB que tem articulação com as demais ações desse mesmo nível de proteção, porém o BPC deve ser pensado também sob o ponto de vista da Proteção Social Especial - PSE, já que o público, pessoas com deficiência, é tratado nesse nível de proteção.

Apesar do grande avanço do BPC na transformação da assistência social para o campo da política pública, um dos grandes problemas evidenciados pela estrutura dessa política pública é que a ação do Estado torna-se oculta e restrita junto aos beneficiários desse programa, uma vez que as entidades prestadoras desses serviços como o Instituto Nacional do Seguro Social, aparecem como principal protagonista desse processo. Assim, por um lado, o Estado se desobriga da prestação do serviço e da garantia do benefício à população, através da esfera pública e por outro, a ambiguidade desse processo é o seu não reconhecimento.

A Política Nacional de Assistência Social no âmbito do Benefício de Prestação Continuada - BPC, objetiva aprimorar o acesso à concessão do BPC, visando a uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade hoje existente por parte do órgão concessor INSS, e que garanta a sua universalização como política pública social.

2.1 Marcos Legais da Política Social BPC em Estudo

O BPC é uma garantia constitucional de proteção social, que compõe a política de assistência social brasileira, visando promover o bem-estar social das pessoas com deficiências e idosas, teve início a partir de lutas como a dos Assistentes Sociais, que através de discussões e seminários construíram uma proposta da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

No Brasil, o caminho foi árduo especialmente pela falta de interesse de alguns políticos, que em vez de fortalecer o campo da proteção social através de empregos e combate à pobreza, usavam a adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal, que impediram a criação do Benefício Assistencial, conforme se pode acompanhar por um breve histórico do BPC como se segue:

Sposati (2010), em sua obra intitulada “A menina LOAS”² escreve o marco histórico desse processo de construção e transformação da assistência social em política pública, que somente ocorreu mediante debates e discussões. Ela não era considerada por todos os grupos sociais, especialmente políticos, como medida necessária, de fato tais grupos não tinham interesse em torná-la realidade, bem como não desejavam participar dos processos de elaboração, por ser um ato decisório de uma política que não lhes dizia respeito.

Para a autora, a proposta da Lei Orgânica da Assistência Social surgiu diante da realização de vários eventos e seminários realizados com o objetivo de colher subsídios para a elaboração da LOAS. Assim, em junho de 1989, o Poder Legislativo toma a iniciativa de legislar sobre a matéria. É apresentado o Projeto de Lei nº 3.099/1989, de autoria do deputado cearense Raimundo Bezerra, Presidente da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência no Congresso Nacional. Em setembro de 1990, através da mensagem de nº 672/90, é encaminhado ao Presidente da República, Fernando Collor de Melo, que veta integralmente a proposta da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

² A menina LOAS, obra da autora Aldaíza Sposati, que descreve os caminhos de construção da assistência social - LOAS.

Diante da mensagem nº 672/90, o Presidente da República justificou o veto à Lei Orgânica da Assistência Social sob o fundamento de que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável.

[...] Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência na proposição de dispositivo contrário aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de emprego e salários dignos (SPOSATY, 2011, p.59).

Após o veto do Presidente Fernando Collor, por iniciativa de diferentes entidades da categoria de assistentes sociais, começa a luta em torno da LOAS tendo como destaque o I Seminário Nacional de Assistência Social, realizado em Brasília, em junho de 1991.

Também no Ceará, dando destaque ao movimento da referida categoria, foi realizado um seminário preparatório ao referido seminário nacional, intitulado Assistência Social “Verso e Reverso” que contou com a participação do deputado Raimundo Bezerra e professores da Universidade Federal do Ceará (Manfredo Araújo Oliveira e Alba Maria de Carvalho), da PUC de São Paulo (Ademir Alves da Silva) e da Universidade Estadual do Ceará (Neise Távora de Franca Silva).

Após seminários e debates, a matéria volta a ser colocada em pauta no legislativo. Na Câmara Federal emergem projetos de lei pró-regulamentação da LOAS. As forças sociais se coalizam em torno do projeto de Lei nº 3.154/1992, de autoria dos deputados Eduardo Jorge, José Dirceu, Jandira Feghali e Maria Luiza Fontenelle, com poucas diferenças do Projeto de Lei do deputado Raimundo Bezerra, que resulta dos momentos fecundantes.

A proposta de projeto de lei da LOAS foi encaminhada em 13 de julho de 1993 à Comissão de Seguridade Social e Família; o projeto chegou às mãos da relatora, deputada Fátima Pelaes, e foi aprovado em setembro de 1993, pela Câmara e, em novembro do mesmo ano, pelo Senado.

[...] após a apresentação, discussão e negociação de projetos e emendas a LOAS foi sancionada pelo presidente Itamar Franco, em 7 de dezembro de 1993 e publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte. Assim nasce o Benefício de Prestação Continuada - (BPC), como um benefício de políticas públicas de ordem social, que compreende um mecanismo de transferência de renda no valor de um salário mínimo mensal às pessoas idosas acima de 65 anos de idade ou mais e às pessoas com deficiências, consideradas incapazes para vida independente e para o trabalho, cuja renda per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo (LOAS, 1993).

Com a mudança do Governo Federal, assume o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, e é no seu governo que o BPC é efetivado como um mecanismo, um dispositivo de Política Pública de Assistência Social. A partir de 1996, quando os beneficiários passaram a receber os seus benefícios do órgão operacional INSS, após oito anos de sua inserção na Constituição Federal de 1988 e cinco anos após a promulgação da Lei nº 8.742/1993, foi materializado como direito social.

A história da LOAS não termina com sua sanção. Ao contrário, a partir deste momento começa uma grande luta para a sua implementação. Percebe-se que as questões de ordem conceitual não foram esgotadas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e nem durante o processo de discussão da LOAS.

Com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma preocupação em tornar a assistência social direito do cidadão e dever do Estado e constatou-se, de fato, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, o Sistema Único de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS, que disciplina a gestão da Política de Assistência Social e normatiza a operacionalização da gestão da PNAS, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Esta política expressa a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro da Seguridade Social.

[...] trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil (PNAS/2004, Brasília, novembro de 2005).

Outras mudanças se deram com as alterações de alguns artigos da LOAS, Lei nº 8.742/1993 pela Lei nº 12.475, de 6 de julho de 2011, principalmente no que concerne ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para a nova lei, a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, em que o SUAS passa a ser integrado pelos entes federativos, pelos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta Lei.

Couto, Raichelis, Silva *et al.* (2012) reafirmam como princípios e diretrizes contidos na LOAS, entre eles a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitam, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, o direito à convivência familiar e comunitária, à igualdade de direitos e à dimensão pública do atendimento.

Também pela Lei nº 12.475/2011, foi alterado o parágrafo primeiro do art. 20 da LOAS, dizendo que a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados desde que vivam sob o mesmo teto. Houve grande mudança na legislação no que se refere à composição da renda familiar porque, ao incluir o padrasto, a madrasta e os filhos solteiros, possibilitou uma maior inclusão de beneficiários na Loas.

No parágrafo 2º, da lei acima mencionada, para efeito e concessão do benefício assistencial, conceituou pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas e o impedimento de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo de 2 (dois) anos.

Mudança significativa ocorreu com a Lei nº 12.470/2011, que entrou em vigor no dia 01/09/2011, alterou dispositivos da Lei nº 8.742/93, acerca do aprendiz, inseriu o artigo “21-A”, § 2º, na Lei Orgânica da Assistência Social: “A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício”. O aprendiz pode ser qualquer pessoa maior de 14 anos e menor de 24 anos de idade, ou portador de deficiência (independentemente da idade), que firmar contrato de aprendizagem previsto no art. 3º do Decreto nº 5.598/2005.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS define pessoa com deficiência para fins assistenciais “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”; por sua vez, o Decreto nº 3.298 de 20.12.1999 conceitua deficiente a pessoa que apresenta, em caráter permanente, perdas ou anormalidades de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou

anatômica, que gera incapacidade para o desempenho de atividades, dentro do padrão normal para o ser humano”.

E incapacidade, uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa com deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida, portanto, não confundir o conceito de deficiência com o de incapacidade porque a pessoa pode ser deficiente sem ser incapaz para o trabalho e para a vida independente.

Quanto às regras do Decreto nº 1.744/95, numa interpretação mais restritiva que a LOAS, considera a “incapacidade” para a vida independente e para o trabalho como resultado de anomalias ou lesões irreversíveis que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho, ou seja, a LOAS estabelece para concretização da deficiência, não apenas a incapacidade laborativa, mas também a vida independente.

Para a concessão do benefício à pessoa com deficiência, que antes era mais restrita, sujeita à avaliação do grau de incapacidade baseada, exclusivamente, pela perícia médica, agora também é necessária uma perícia social, que conjuga a análise das limitações físicas e os efeitos dos fatores ambientais e sociais na limitação do desempenho das atividades.

Este novo modelo de avaliação foi regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, para as pessoas com deficiência³. As avaliações devem ser realizadas, respectivamente, pela perícia médica do INSS e pelo serviço social do INSS. Vejamos o que diz o Decreto nº 1.744/95:

[...] A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação quanto à deficiência e ao grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela resolução Mundial da Saúde e aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, nos termos do parágrafo 1º, do artigo 16. Avaliação da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo; e avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais.

³ O presente texto utiliza a expressão pessoa com deficiência em razão de ser a terminologia adotada pela Convenção sobre os Direitos das pessoas com Deficiência (CDPD), assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, ratificada pelo Brasil em 1º de agosto de 2008 e Promulgada pela presidência da República pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, constituindo o primeiro Tratado Internacional de Direitos Humanos aprovado na forma do parágrafo 3º do art.5º da Constituição Federal de 1988.

Ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades. Parágrafo 3º - as avaliações de que trata o parágrafo 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço do INSS. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o INSS implantarão as condições necessárias para a realização da avaliação social e sua integração à avaliação médica (BRASIL, 2007).

O referido modelo baseia-se nos critérios da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde⁴, para subsidiar avaliação das pessoas com deficiência, quanto à incapacidade para a vida independente e para o trabalho. A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) leva em conta não só os aspectos biológicos e físicos da doença, mas também considera o ambiente e a influência que implica a condição de saúde das pessoas.

Entender o que é essa condição de incapacitado é bastante complexo, principalmente a incapacidade para a vida independente. As técnicas adotadas para o reconhecimento desta incapacidade referem-se ao enquadramento do beneficiário em certos requisitos limitados pelo INSS.

Essas divergências no que concerne ao conceito de incapacidade para a vida independente e para o trabalho têm trazido grandes conflitos nas avaliações das pessoas com deficiência pela Perícia Médica do INSS, pois os exames médico - periciais devem enquadrar as pessoas com deficiência dentro de “acróstico avaliemos” um instrumento com critérios que definem graus de deficiência física e mental e o grau de vulnerabilidade social, sob um aspecto subjetivo. Esse instrumento seguia uma lógica a partir de pontuação em uma tabela, sendo o laudo uma conclusão resumida e foi utilizado como modelo em todas as agências do INSS (PORTARIA CONJUNTA MDS/INSS N° 1, de 29 de maio de 2009).

É de esclarecer que logo após a implantação do BPC, devido a um grande número de concessões do benefício, o INSS instituiu este instrumento que definia parâmetros que restringiam as concessões, através da Resolução INSS/PR n° 435, de 18 de março de 1997.

⁴ O Decreto n° 1.744/94, pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho. Antes do Decreto 6.214, de 26 de setembro de 2007 a pessoa com deficiência era avaliada apenas por um perito médico, que avaliava a incapacidade para a vida independente e para o trabalho da pessoa com deficiência, levando em consideração apenas a dimensão biológica e individual do indivíduo, sem considerar a dimensão social.

Vale salientar que somente as pessoas com deficiência são submetidas a esse processo de avaliação, para constatar a incapacidade para a vida independente e para o trabalho, haja vista que, para a concessão do BPC para o idoso, é necessário apenas constatar a idade (65 anos) ou mais e que a renda familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente no país.

A partir de 2009, com a Portaria Conjunta do MDS/INSS nº 1, de 29 de maio de 2009, instituiu-se o instrumento “acróstico avaliemos” para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade da pessoa com deficiência que pleiteia o BPC.

Esta portaria conjunta foi revogada pela Portaria Nº 1, de 24 de maio de 2011, que no seu artigo 2º estabelece o seguinte:

Os instrumentos para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade destinam-se à utilização pelo Assistente Social e pelo Perito Médico, do quadro do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com a finalidade de qualificar a deficiência, as barreiras e dificuldades encontradas pela pessoa na interação com seu meio, da seguinte forma:

I – Assistência social:

a) avaliação social, considerando e qualificando o componente “Fatores Ambientais”, por meio dos domínios: produtos e tecnologia; condições de moradia e mudanças ambientais; apoio e relacionamentos; atitudes; e serviços, sistemas e políticas;

b) avaliação social, considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Social”, para requerentes com idade igual ou superior a dezesseis anos, por meio dos domínios: vida doméstica; relações e interações interpessoais; áreas principais da vida; e vida comunitária, social e cívica;

c) avaliação social, considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Social”, para requerentes com idade de três a quinze anos, por meio dos domínios: relações e interações interpessoais; áreas principais da vida; vida comunitária, social e cívica;

d) avaliação social, considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Social”, para requerentes com idade de seis meses a dois anos, por meio dos domínios: relações e interações interpessoais; áreas principais da vida; e

e) avaliação social, considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Social”, para requerentes com idade inferior a seis meses, com valor máximo em todos os domínios, denotando dificuldade completa.

II - Perito Médico

a) avaliação médico-pericial considerando e qualificando o componente “Funções do Corpo”, por meio dos domínios: funções mentais; funções sensoriais da visão; funções sensoriais da audição; funções da voz e da fala; funções do sistema cardiovascular; funções do sistema hematológico; funções do sistema imunológico; funções do sistema respiratório; funções do sistema digestivo; funções do sistema metabólico e endócrino; funções geniturinárias; funções neuromúsculo esqueléticas e relacionadas ao movimento; e funções da pele;

b) avaliação médico-pericial considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Médica”, para requerentes com idade igual ou superior a três anos, por meio dos domínios: aprendizagem e aplicação de conhecimento; tarefas e demandas gerais; comunicação; mobilidade; e cuidado pessoal;

c) avaliação médico-pericial considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Médica”, para requerentes com idade de seis meses a dois anos, por meio dos domínios: aprendizagem e aplicação de conhecimento; tarefas e demandas gerais; comunicação; mobilidade;

d) avaliação médico-pericial considerando e qualificando o componente “Atividades e Participação - Parte Médica”, para requerentes com idade inferior a seis meses, com valor máximo em todos os domínios, denotando dificuldade completa.

Como vimos, as alterações trazidas pela referida Portaria são destinadas à necessidade de aprimorar os sistemas de avaliação pelos médicos peritos e pelos assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.⁵

É importante destacar que esse novo método de analisar a deficiência está fundamentado na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde –

⁵ Texto extraído da Portaria Conjunta nº 1, de 24 de maio de 2011-Publicada no diário Oficial da União – DOU de nº 100, de 26 de maio de 2011-Estabelece os critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médico – pericial da deficiência e do grau de incapacidade das pessoas com deficiência requerentes do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social,revoga com ressalva a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01,de 29 de maio de 2009.

CIF, que orienta uma avaliação que leve em consideração a interação entre a pessoa e seu ambiente físico e social, não se tratando de uma classificação pessoal, mas das características ambientais de saúde delas.

Assim, a deficiência deverá ser compreendida como um impedimento de longo prazo (não necessariamente definitivo ou permanente), de natureza biológica, que traz restrições biológicas e sociais para a pessoa com deficiência.

Para fins de acesso ao BPC, a principal diferença trazida pela alteração legislativa está no fato de que deixa de exigir a incapacidade permanente para a vida independente e para o trabalho, devendo a deficiência ser compreendida como um fenômeno biológico e social que impede a pessoa de prover a sua própria subsistência, não somente de forma permanente, mas bastando que tal impedimento ocorra por um longo prazo, conforme está previsto nos termos da Lei nº 12.475/2011, que alterou o parágrafo 2º do artigo 20 da Lei nº 8.742/91 “Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. Ocorre que, na prática, esse requisito vem sendo questionado judicialmente a cada dia devido às circunstâncias fáticas.

A vida independente e para o trabalho configura-se numa impossibilidade de que o cidadão esteja incapacitado para o reingresso no mercado de trabalho, para o INSS este requisito vai além do indivíduo se encontrar impossibilitado de desenvolver os atos básicos da vida diária, como higiene e locomoção própria. Miranda (2007) conceitua esta condição da seguinte maneira:

Incapaz para a vida independente e para o trabalho é aquele que não pode se sustentar, necessitando de auxílio ou atenção de terceiro para a execução de tarefas que lhe exija maior esforço. Enfim, o conceito de vida independente não significa situação de prostração física que impeça por completo deficiente de se locomover e realizar as atividades elementares do dia a dia (como exemplo, asseio pessoal, vestir – se e comer) não será independente aquele que para gerir satisfatoriamente sua vida dependa em razoável grau, da assistência de outrem (MIRANDA, 2007, p.277).

Marques (2009), considera-se que incapacitação para o trabalho deve ser obtida por meio de uma análise biológica (restrição física ou mental) e social (contexto social em que o indivíduo está inserido para fins de inserção no mercado de trabalho), ou seja, para que se configure a ‘incapacitação’ deve-se analisar não só a debilidade, mas também a restrição ao trabalho que a sociedade impinge a este indivíduo em razão de sua deficiência.

Considerando os aspectos positivos da reformulação legislativa em favor das pessoas com deficiência, é de salientar que a breve mudança na trajetória do BPC feita até o presente momento foi marcada por avanços. Ainda que algumas mudanças tenham aperfeiçoado o processo de acesso à concessão do benefício para com o deficiente, pode-se aferir ao longo do tempo que houve uma seletividade, e conseqüente exclusão social, dos seus destinatários, especialmente pela via administrativa.

É o caso por exemplo, das pessoas com doenças crônicas (AIDS e Câncer), os solicitantes terão que passar por uma perícia médica no Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, pois só assim poderá confirmar ou não a sua incapacidade. Não há uma articulação entre INSS e órgãos de saúde, pois se existisse haveria uma maior inclusão de beneficiário do BPC.

Outro percalço na concessão do BPC diante do INSS é a falta de informações por este órgão, não existe um sistema de informações com vista à ampla divulgação do benefício, não há uma política de recursos humanos que fiscalize e informe a mensuração da eficácia e eficiência das ações previstas no campo assistencial do BPC.

Por sinal, torna-se imperativo para a realização dos objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, a construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de porte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão, dando suporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil, englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação (PNAS, 2004, p.57).

A partir das informações trazidas, apresentamos os dispositivos legais por meio da tabela em anexo.

Tabela 01 - Evolução dos dispositivos legais do BPC

<p>Definições constitucionais da LOAS 8.742/93</p>	<p>Previna a necessidade do idoso contar com 70 anos ou mais de idade para sua obtenção art. 20 da LOAS. Este limite deveria ser revisto 2 anos após sua implementação até chegar a 65 anos.</p> <p>Avaliação da deficiência: a LOAS pessoa incapacitada para a vida independente e para o trabalho. Exigiu que a deficiência deve ser comprovada por avaliação realizada por equipe multiprofissional do SUS ou do INSS</p>
<p>Definições da lei implementadora do decreto 1.744/95</p>	<p>Idade mínima: o decreto previa redução da idade mínima de acesso de 70 para 67 anos a partir de janeiro de 1998, e numa segunda alteração de 67 para 65 anos, a partir de 1º de janeiro de 2000 que só ocorreu com a entrada em vigor do Estatuto do Idoso.</p> <p>Definição de pessoa com deficiência interpretação restritiva que? com da LOAS, considerava a incapacidade para a vida independente para o trabalho como resultado de anomalias ou lesões irreversíveis que impeçam o desempenho das atividades da vida diária do trabalho.</p>
<p>Novas alterações nas regras ao programa lei 9.720/98</p>	<p>Conceito de família adotou a mesma definição da lei 8.213/91 que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social.</p> <p>Isto implicou a utilização de uma listagem fechada de seus possíveis integrantes, desconsiderando outros possíveis arranjos familiares.</p> <p>Mas também deixou de incorporar alguns membros potencialmente detentores de renda, como filhos e irmãos com mais de 21 anos e emancipados.</p>
<p>Alterações provenientes do Estatuto do Idoso lei 10.741/03</p>	<p>Concretizou a segunda redução da idade mínima de acesso para os idosos com 65 anos ou mais para ter acesso ao benefício art. 34 Lei 10.741/03.</p> <p>Não alterou o conceito de família, mas estabeleceu que o benefício anteriormente emitido à pessoa idosa da família não mais seria computado para fins de cálculo da renda familiar per capita integrantes, desconsiderando outros possíveis arranjos familiares.</p>
<p>Mudanças da lei 12.435/11</p>	<p>O BPC não pode ser acumulado com qualquer outro benefício que o idoso ou pessoa com deficiência possa receber, no âmbito da Seguridade ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão de natureza indenizatória.</p> <p>Operou a redefinição do conceito da família ao alterar novamente a redação do § 1º, do art. 20, da Lei n. 8.742/93 e, modificando o conceito para fins de acesso ao BPC, dispôs que a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.</p>
<p>Alteração pela lei 12.470/11</p>	<p>Definiu pessoa com deficiência é aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.</p> <p>E o menor aprendiz não terá a suspensão do seu benefício e receberá concomitantemente a remuneração com o benefício por um período de (02) anos.</p>

Fonte: Elaboração do pesquisador

2.2 Abrangência do Programa Benefício de Prestação Continuada - BPC

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social é um benefício da Política Nacional de Assistência Social que integra a proteção social básica. Previsto no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, e regulamentado como benefício assistencial de política pública em 1993, começou a ser concedido a partir de 2 de janeiro de 1996, por determinação do Decreto nº 1.744/1995, de início foram concedidos 346.219 benefícios, dos quais 304.227 foram para pessoas portadoras com deficiência e 41.992 para idosos.

É administrado e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, com recursos provenientes da Seguridade Social e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, sendo um programa de distribuição de renda que se constitui a maior expressão da política de assistência social, como será demonstrado.

Tabela 02 - Distribuição do BPC por regiões – Brasil 2014

Região geográfica	Quantidade de benefícios para deficientes	Quantidade de benefícios para idosos	Total de benefícios
Norte	226.659	176.057	402.716
Nordeste	865.466	590.502	1.455.968
Sudeste	663.857	724.211	1.388.078
Sul	251.168	180.947	432.642
Centro - Oeste	171.275	171.148	342.423
Brasil	2.178.925	1.842.902	4.021.827

Fonte: Brasil. MDS. Departamento de Benefícios Assistenciais, 2014

O atendimento aos usuários do BPC, através da análise de dados acima, demonstra que desde a implantação do programa o volume de beneficiários tem crescido tanto para o idoso quanto para as pessoas com deficiência.

Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2014, o benefício foi concedido a mais de 4 milhões de pessoas, sendo 2.178.925 para as pessoas com deficiência e 1.842.902 para idosos.

Para os usuários idosos a taxa anual de crescimento vem aumentando nos últimos anos, graças a fatores como: os critérios de concessão de benefícios pelo Estatuto do Idoso, o progressivo envelhecimento da população decorrente do aumento da expectativa de vida.

Essa norma jurídica assegura aos idosos, a partir de 65 anos (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem tê-la provida por sua família, o benefício mensal de 1 (um) salário mínimo. Mas o maior avanço foi o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003, que ampliou o campo de concessão do BPC ao estabelecer que mais de um beneficiário do mesmo grupo familiar possa receber o mesmo benefício, haja vista que um dos maiores entraves para a concessão do BPC é a composição da renda do grupo familiar que será inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

É importante destacar que para a concessão do benefício, tanto para o idoso como para a pessoa com deficiência, é imprescindível que seja desencadeada uma política de monitoramento e informações, que deve ser coletiva e envolver esforços das três esferas da federação. Já que um dos princípios da Política Nacional de Assistência Social e da LOAS é a “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (PNAS – Versão Oficial, 2008).

Na prática, porém, a população idosa, assim como a deficiente, desconhece a maioria dos benefícios a que tem direito. Entendemos que será necessário que o órgão de operacionalização do BPC, Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, juntamente com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, forneça informações sobre os direitos dos beneficiários através de panfletagens e outros meios de comunicação, o que proporcionaria aumento de concessão de benefícios, e por sua vez, uma redução na desigualdade social que assola esses cidadãos.

Quanto a esta informação Couto *et al.* (2012) apontam que esta tarefa deve ser empreendida de forma coletiva e federada, envolvendo os gestores da assistência social nas respectivas esferas de governo.

[...] Para as autoras, o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, a Rede - SUAS, já é uma realidade por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que objetiva proporcionar condições para o atendimento dos objetivos da PNAS/2004 (COUTO *et al.*, 2012, p.67).

No caso de pessoas com deficiência, os dados mostram que, em 2014, eram 2.178.925, isto significa que a quantidade de benefícios do BPC vem apresentando crescimento, nos últimos anos, superior aos benefícios para idosos. A cada ano um quantitativo de pessoas adquire ou nasce com deficiências e se enquadra no conceito de impedimentos de longo prazo seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, decorrente de fatores como fragilização da saúde, acidentes, má formação congênita, desenvolvimento de doenças crônicas, entre outras.

Pelos dados do Ministério Social do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para a concessão do BPC, as cinco regiões que apresentam os maiores índices de concessão do benefício destinado aos deficientes e aos idosos, comparando com a sua respectiva população e o índice de desenvolvimento humano, em ordem crescente, são: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Como podemos observar, alternam-se as regiões que se encontram entre aquelas que possuem os mais baixos níveis de desenvolvimento humano, como as regiões Norte e Nordeste e aquelas que se colocam entre os melhores índices de desenvolvimento humano, Sul e Sudeste.

É o caso do Estado do Ceará com 136.523 deficientes e 84.269 idosos num total de 220.792 beneficiários do BPC, se compararmos com o Estado do Rio Grande do Sul, com 107.312 deficientes e 72.697 pessoas idosas com um total de 180.009, beneficiários ativos do BPC.

Isto demonstra que a população das regiões cujos níveis de vulnerabilidade e pobreza são maiores tem alcançado maiores índices de concessão do benefício para os deficientes, devido aos fatores acima mencionados. Para a população dos idosos os índices mostram que as regiões mais desenvolvidas e com patamares de longevidade melhores não consegue ter acesso ao benefício pela restrição da renda. Enquanto a população das regiões que possuem os piores níveis de desenvolvimento humano atende à renda, mas não alcança a idade mínima exigida.

Para Mota (2010) os impactos econômicos e sociais gerados nas famílias atendidas, assim como nos municípios, sinalizam os contornos da referida centralidade que vem

adquirindo a assistência social. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não são a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades mais distantes do Brasil (MOTA, 2010, p.154).

O Benefício de Prestação Continuada é um exemplo clássico que confirma essa afirmação. É um grande programa assistencial de transferência de renda, pois, em 2013, estima-se um dispêndio com o BPC de R\$ 31,3 bilhões, o que representa (0,65%) do Produto Interno Bruto - PIB e em 2014 o gasto é de R\$ 34,6 bilhões (menos de 1% do PIB) respectivamente, tendo como referência o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA, 2014). A comprovação desta política se dá através do seguinte cálculo: hoje, as famílias atendidas por este programa devem possuir uma renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que se traduz em menos de R\$ 197,00, considerando o salário mínimo de R\$ 788,00. O benefício, neste caso, corresponde a um salário mínimo que, na pior das hipóteses, duplica a renda per capita de uma família composta de quatro membros atendida pelo programa, ampliando as possibilidades de consumo.⁶

Nestes termos para o Ministério de Desenvolvimento Social de Combate à Fome, o BPC não deve ser tratado como o responsável pelo grande volume de gasto ou como o dificultador da ampliação do financiamento da assistência social. Deve ser assumido de fato pela assistência social, sendo tratado e conhecido pela sua significativa cobertura de 4 milhões de pessoas beneficiárias, pela magnitude do investimento social de 34 bilhões, pelo seu impacto econômico e social, e por retirar as pessoas do patamar da indigência. O BPC é um processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica (MDS/BPC, 2011).

2.3 Bases Teóricas para Análise do BPC no Contexto da Assistência Social

No contexto histórico da assistência social brasileira, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 194 prevê a seguridade social como “um conjunto de ações de iniciativa dos

⁶ Extraído dos documentos Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Relatório geral ao PL nº 09 de 2013 - CN (PLOAS 2014) - Relatório geral sobre o Projeto de Lei nº 09, de 2013 - CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2014.

poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos e garantias constitucionais relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A Constituição Federal de 1988, no que tange a organização do sistema de Seguridade Social, estabelece competência ao Poder Público, com base na lei, para organizá-lo, diante dos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios; equidade de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados (BRASIL,1988).

No campo da saúde, a Carta Constitucional estabelece através do princípio da universalização um direito para todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitários às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, CF/1988). Esse conceito evoluiu, a saúde não é mais vista como ausência de doença, mas como um bem - estar social do homem.

Quanto à previdência social, é destinada a todos os brasileiros que têm seus vínculos de trabalhos seja com o setor público, seja com o setor privado na forma do Regime Geral de Previdência Social. O que diferencia dos demais benefícios é o seu caráter contributivo na forma de prestações, com uma filiação obrigatória e a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial, com organização própria e com um sistema diferenciado no âmbito da seguridade social. A previdência social, em conjunto com a saúde e a assistência social, é classificada pela Constituição Federal de 1988, como direitos sociais de segunda geração, devido à natureza coletiva que exerce.

No que concerne à assistência social, a Constituição Federal de 1988, mostra o seu caráter não contributivo, mas seletivo:

[...] a assistência será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo: a proteção à família, à infância, à maternidade, e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, artigo 203 e incisos)

A assistência social é um tema de grande repercussão na política social brasileira, tratado como uma reivindicação na esfera dos direitos sociais e humanos. Inegavelmente, a Constituição de 1988 e, posteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 introduzem nova qualificação para a assistência social. É uma política constitucional inserida na Seguridade Social, voltada para as classes humildes e fragilizadas da população brasileira.

Por sua vez, deve comprometer-se com a promoção da cidadania, criando oportunidade de autosustento e amparo, inclusive de ordem financeira, para aqueles que não têm como manter sua própria subsistência.

A Assistência Social enquanto direito é ato de cidadania⁷. E enquanto necessidade básica é dever do Estado. É no campo de uma cidadania que exige o direito a ter direitos, que se coloca a importância da assistência social como política pública.

No Brasil, a partir dos anos 80, com as lutas dos movimentos sociais populares, com a participação da população no processo decisório das políticas públicas, asseguraram grandes conquistas no campo da cidadania, com a democratização do Estado.

Para Marshall (1967), quanto mais direitos são garantidos às pessoas, “mais cidadãos” essas seriam. Dentro de sua concepção, o cidadão pleno é aquele que goza perfeitamente de todos os seus direitos civis, políticos e sociais. Nesta perspectiva, não basta ter direitos assegurados no papel, é necessário que esses direitos sejam efetivados na prática.

Diante das desigualdades sociais e da pobreza que assolam milhares de brasileiros, o Brasil não chegou a instituir um sistema de proteção social, uma defesa da política de assistência social, na perspectiva da justiça social, em que a cidadania é privilégio daqueles que se encontram incluídos no mercado de trabalho.

Desse modo, a Política de Assistência social tem como uma de suas metas contribuir para a inclusão social e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural, focando, para

⁷ A Cidadania pode ser entendida de diferentes maneiras: como forma de inclusão social, por meio de garantias de direitos humanos ou como uma forma de exclusão social, por meio da exclusividade de direitos a certos grupos ou até mesmo como forma de apaziguamento dos conflitos sociais, pela participação política em espaço de decisão do Estado.

tanto, em ações voltadas para cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos (PNAS, 2004).

O Benefício de Prestação Continuada está incluso na política nacional de assistência social garantida pelo Estado às pessoas pobres, que muitas vezes não são alcançadas por outras políticas assistenciais como o Bolsa família e o Renda Mínima.

No Brasil, vivenciamos que a inclusão social é ainda um grande desafio, especialmente pela alta concentração de renda em torno de uma minoria e em consequência de um elevado quadro de dependência econômica de alguns segmentos vulneráveis da população, ocorrendo um acirramento das desigualdades sociais.

Esta mudança de paradigma no tocante às pessoas com deficiência e às idosas está sendo alterada graças à Constituição Federal de 1988 e legislações subsequentes, que têm ensejado a promoção dos direitos individuais e coletivos para a inclusão social.

Bussinguer (2013) fala que a inclusão social numa sociedade capitalista, essencialmente excludente, não é tarefa fácil:

[...] significa andar na contracorrente do mercado e da lógica do sistema. Significa humanizá-lo, trazendo para o centro das discussões valores intangíveis e não comercializáveis. Significa entender o homem como ser dotado de dignidade e, por isso mesmo, acima de qualquer preço (BUSSINGUER, 2013, p.27).

Dentro do processo das políticas públicas sociais, se a exclusão é a ruptura das tramas sociais de um estado regulador, a inclusão deve ser um procedimento por meio do qual se estabelecem novos liames, num movimento de construção e recomposição da cidadania e dos papéis sociais.

Para Bussinguer (2013), a inclusão social promove a dignidade e se relaciona com a implementação dos direitos fundamentais. Ela proporciona uma verdadeira experiência do significado de ser membro de um Estado no qual os direitos humanos possuem relevância, afastando a infeliz ocorrência, por vezes comum, de mero simulacro de cidadania.

O Estado Constitucional Contemporâneo ou Estado de Bem - Estar Social, em contraposição aos Estados de matriz liberal e neoliberal, tem se preocupado com a inclusão e

a efetivação dos direitos fundamentais dos pobres vulneráveis, mas o que vivenciamos é que estes direitos estão sendo executados através de políticas públicas judiciais.

Bussinguer (2013, p.29) contrapõe-se a esta política, uma vez que:

[...] o papel de regular e garantir a inclusão social é fundamentalmente do Estado, que precisa ser controlado e alimentado por meio da participação e do controle social efetivado a partir de mecanismos próprios e direcionados, que permitam que a vontade social seja percebida, ouvida e acolhida, seja na construção legislativa, seja na incorporação de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, tais como as políticas de emprego e outras que ajudam em sua efetivação.

Para Gomes (2004), os aspectos teóricos mostram que a assistência social divide-se em dois modelos: serviços e benefícios.

Os serviços são ações da assistência social e os benefícios são de natureza pecuniária. Como benefício assistencial temos o Benefício de Prestação Continuada, que é:

O repasse de um salário mínimo mensal, dirigido às pessoas idosas e às pessoas portadoras com deficiência que não tenham condições de sobrevivência e que atendam determinados limites de idade e situação de deficiência, tendo como princípio de elegibilidade a incapacidade para o trabalho. Foi previsto na Constituição de 1988, nas disposições relativas à Seguridade Social, compondo o conjunto de direitos e objetivos da assistência social, a qual figura pela primeira vez como estatuto de direito do cidadão que dela necessita e dever do Estado (GOMES, 2004, p.192).

O BPC é um benefício constitucional que tem como objetivo o enfrentamento da desigualdade social, principalmente daqueles mais vulneráveis aos riscos sociais como idosos e pessoas com deficiência. Sua importância se acentua não apenas por ser pioneiro no corpo constitucional, mas por combater a pobreza. Não a pobreza decorrente de uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão do capitalismo brasileiro. Mas de uma pobreza desamparada, privada de bens materiais e do próprio conhecimento dos processos das políticas sociais.

Com vista na legislação específica da Assistência Social, Martinez entende o Benefício de Prestação Continuada como:

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (MARTINEZ, 2010, p.189).

É justificável essa posição, haja vista encontrar previsão constitucional e infraconstitucional, uma vez que a proteção social é de responsabilidade do Estado. Na ótica dos autores Dias e Macedo (2008), a proteção social, isto é, da sociedade em face dos eventos qualificados como sociais, em contrapartida, demandaria nova concepção de mundo e de sociedade e, por via de consequência, de Estado que não fosse garante apenas dos direitos civis e políticos, mas que assumisse a responsabilidade pelo destino de seus membros e que interviesse, sem parcimônia, na economia, para garantir o bem-estar e justiça social.

A nova concepção da função do Estado, assim desenhada, abriu espaço para a sua intervenção na economia no sentido de ser responsável pela proteção dos membros da coletividade atingidos por contingências que eliminam ou diminuem sua capacidade de autossustento. Se essas contingências têm repercussão social, causam necessidades sociais, e se o futuro é um fantasma que amedronta todos os que dependem do próprio trabalho para sobreviver, o Estado, como principal artífice do bem-estar e da justiça social, tem responsabilidade pela respectiva proteção em face dessas contingências (DIAS; MACÊDO, 2008, p.31).

Alexandre de Moraes (1997) comunga do mesmo entendimento, ao afirmar que os direitos sociais, especialmente o BPC, são direitos fundamentais, consagrados na Constituição como fundamento do Estado Democrático de Direito, tendo como finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, sendo de observância obrigatória em um Estado Social de Direito.

A concepção de pobreza para Yazbek (2009) configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora, cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade. De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social.

A noção é ampla e supõe gradações. Embora seja uma concepção relativa, dada a pluralidade de situações que comporta, usualmente vem sendo medida através de indicadores de renda, emprego, salário mínimo, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia e outros.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, assegura como princípio universal a dignidade da pessoa, em que o Estado tem a obrigação de garantir um mínimo existencial de recurso capaz de manter a subsistência de um ser humano.

No entanto, não é o que funciona na prática, tendo em vista que esse princípio vem sendo desrespeitado, quando um cidadão ingressa administrativamente com um pedido de concessão de um benefício assistencial como o BPC. Nessa perspectiva, ao Estado caberia proteger o cidadão, promovendo a efetividade dos seus direitos fundamentais, fazendo garantir e valer a Seguridade Social. E não ter que acessar a Justiça para a realização desse direito.

O Poder Judiciário atua na garantia dos direitos das pessoas que não são atendidas, e, sobretudo, quando há omissão ou descumprimento de direitos.

Para o estudo de uma política judiciária que seja atenta ao imperativo de democratização da justiça e do acesso ao direito, Santos (1997) faz uma reflexão do tema para uma nova política judiciária, uma política comprometida com o processo de democratização do direito e da sociedade.

Para o autor, a democratização da administração da justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, econômica e política; esta democratização tem duas vertentes:

[...] a primeira diz respeito à constituição interna do processo e inclui uma série de orientações tais como: o maior envolvimento e a participação dos cidadãos, individualmente ou grupos organizados, na administração da justiça; a simplificação dos atos processuais e o incentivo à conciliação das partes e do interesse de agir. [...] A segunda vertente diz respeito à democratização do acesso à justiça. É necessário criar serviço nacional de justiça, um sistema de serviço jurídico - social, gerido pelo Estado e pelas Autarquias locais com colaboração das organizações profissionais, que garanta a igualdade do acesso à justiça das partes de diferentes classes ou estratos sociais. Este serviço não deve limitar os obstáculos econômicos ao consumo da justiça por parte dos grupos sociais de pequenos recursos (SANTOS, 1997, p.154-155).

Sierra (2011) discorda da sociologia do direito de Boaventura, e diz que não é sobre o reconhecimento da autonomia do sujeito ou da exigência por participação no controle social que aumentam os processos judiciais, mas é da cobrança pelo acesso aos serviços públicos, principalmente saúde, educação e assistência. Além do que muitos desses processos são ajuizados na expectativa de que os juízes forcem o governo a cumprir o direito.

Para Marques (2009), corroborando com as ideias de Serra, mesmo após avanços e retrocessos à regulamentação legislativa do benefício assistencial LOAS, tem se verificado

que este é um direito fundamental e um instrumento de política pública capaz de promover a participação social de seus beneficiários, tem alcançado a sua realização através da atuação do Poder Judiciário que, por meio de uma análise hermenêutica em conjugação com os objetivos constitucionais, tem possibilitado a concretização desse direito a um grande número de idosos e pessoas com deficiência.

Portanto, o cenário da assistência social, conforme explicitações anteriores, a partir da Constituição de 1988, tornou-se inovador não somente pela estruturação nos anos recentes de políticas públicas e sociais que criam condições para a materialização do direito social, mas também pelo modo como o acesso à assistência passou a ser reivindicado pelas pessoas a quem ela seria destinada.

É de salientar que o número de casos de solicitação de BPC que chegam ao judiciário é crescente nos últimos anos. Para Vianna (1999), a atuação do Poder Judiciário ao revisar a implantação de uma política pública é compreendida, à primeira impressão, como inesperada. O fenômeno da judicialização de políticas possui até mesmo defesas que veem o crescente acontecimento como ato equívoco do Judiciário, principalmente quando se pressupõe a hegemonia democrática garantida pela isonomia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, em que nenhum deles pode assumir as atribuições que cabe ao outro poder. No caso da judicialização de políticas públicas, especialmente o BPC, o Judiciário poderia comprometer o papel do legislativo e do executivo, responsável pela criação, manutenção, decisões de financiamento, alcance e implementação das políticas.

Portanto, esta pesquisa mostrará uma lacuna no debate brasileiro sobre como o Poder Judiciário tem interpretado os critérios de elegibilidade que garantem o acesso ao BPC por pessoas com deficiência e as idosas. O BPC tem recentemente ganhado espaço não apenas pelo alcance da política ou pela função que tem desempenhado na redução das desigualdades sociais, mas, sobretudo, pelo papel que a assistência social ocupa na estruturação do estado democrático de direito, já que foi a primeira vez nas constituições brasileiras que a assistência social compõe o direito à Seguridade Social, ligando a política aos objetivos fundamentais do Estado como os de erradicar a pobreza e garantir a dignidade da pessoa humana.

2.4 Contextualização da Política de Assistência Social no Estado Brasileiro Contemporâneo

A Assistência Social Brasileira foi marcada por um histórico de caridade, benemerência, religiosidade e filantropia. Teve como primeira grande instituição a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, pelo então Presidente Getúlio Vargas, sob a responsabilidade das primeiras – damas em todo país, que desenvolveram importante papel na efetivação de direitos assistenciais, mas dentro de um caráter filantrópico, assistencialista, moldado na função eleitoreira, durante longo período de tempo. Para Sposati (2010), a LBA representou a “simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas” (SPOSATI, 2010, p.46).

Durante estes anos, mudanças políticas ocorreram, sem contudo buscar construir um sistema de proteção social voltado para as exclusões sociais, garantindo a cidadania e fazendo da assistência social uma política de equidade, já que o Estado é o principal responsável pelas garantias dos direitos sociais. Mas o que chama a atenção é que nenhuma das Constituições brasileiras deram atenção aos direitos sociais, exceto a Carta Magna de 1988, senão vejamos através de uma breve análise das Constituições Republicanas.

A Constituição de 1891, na Seção I, da qualidade de cidadão brasileiro, em seu artigo-71, assegura os direitos do cidadão brasileiro que só se suspendem, ou perdem nos casos aqui particularizados. (Parágrafo 1º suspendem-se a) por incapacidade física e moral.

A Constituição de 1934, em seu artigo 113 - Assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: “Artigo 34 - a todos cabe o direito de prover a própria subsistência e a da sua família, mediante trabalho honesto. O poder público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência”.

A Constituição de 1937, em seu artigo 136 - o trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito à proteção e solitudes especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de

subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.

Constituição de 1946, em seu artigo - 145, “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com valorização do trabalho humano; Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.”

No campo constitucional observamos que as Constituições brasileiras mostraram um tratamento dispensado com assistência social, em que ela não era prevista constitucionalmente como um direito. Era notório o tratamento pela determinação do valor da força de trabalho e atendimento às necessidades objetivas do capital.

Mas é com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, que a ordem social passa pela Seguridade Social, e a Carta Magna a define como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Abre-se um novo espaço para a cultura da Assistência Social Brasileira, constituída de marcos históricos importantes como a Lei Orgânica da Assistência Social, que tornou a assistência social direito do cidadão e dever do Estado, passando a ser um direito, e não um “favor” do Estado ou de entidades filantrópicas.

No Estado Contemporâneo Brasileiro, a assistência social não é mais vista como clientelismo, caridade ou assistencialismo que não configura em nenhuma política pública, mas sim, como um compromisso do Estado com a sociedade. E esse compromisso está sendo realizado através de órgãos como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Sistema Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social que expressam o conteúdo da Assistência Social como proteção social não contributiva no âmbito da Seguridade Social (MDS, 2011).

A assistência social como política pública de proteção social configura-se como um meio de inclusão social, de garantir direitos a todos que dela necessitam, e sem contribuição prévia. Significa apontar quem, quantos, quais e onde estão os cidadãos demandatários de

serviços e atenções de assistência social, que parte de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de:

[...] Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir os 'invisíveis', os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades. [...] uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los; [...] uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. [...] uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação (BRASIL, PNAS/2004, p.15).

Como política pública, a assistência social inicia o seu caminho para um campo novo. O campo dos direitos sociais, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado. A assistência social representa o compromisso do Estado com o atendimento às necessidades e a garantia de direitos aos cidadãos que demandem sua intervenção. Como exemplo no Ceará temos a Secretaria de Saúde e o Centro de Saúde Carlos Ribeiro, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, que são órgãos de proteção social básica que fornecem prótese e órtese às pessoas com deficiência que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza.

Como parte integrante da Seguridade Social, a Assistência Social tem desempenhado importante papel na sociedade brasileira pelos resultados que produz. Assim como a saúde, assistência social não necessita de contribuição para que o indivíduo possa dispor dos meios mais elementares para sua vida.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) situa a assistência social como Proteção Social não contributiva, direcionada à realização de ações para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais. Ela explicita e torna claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em

consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais Básicas (PNAS-2004, p.40).

Essas diretrizes partiram das deliberações provenientes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 que:

[...] aprovou uma agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil. Deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (PNAS, 2004, p.81).

A regulamentação da Política Pública da Assistência Social, no período entre 1993 e 2003, está estabelecida em três instrumentos principais a saber: a LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1988, e as Normas Operacionais Básicas - NOB/97 e NOB/98. A NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998 ampliou a regulação da Política Nacional de Assistência Social e seu projeto de reforma no âmbito da assistência social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução (PNAS, 2004, p.83).

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e a Norma Operacional Básica - NOB/2005, instituiu-se o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a política alcança avanços expressivos que marcaram a sua implementação. A NOB/2005 definiu e normatizou conteúdo do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social.

Seguindo a evolução da política, destaca-se a relevância da promulgação da Lei nº 12.435 de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviço e programas socioassistenciais na legislação nacional.

O Sistema Único de Assistência Social, como modelo de gestão descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços e programas, projetos e benefícios têm foco prioritário na atenção às famílias, a seus membros e aos indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda:

[...] gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico – políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p.39).

Com a aprovação da NOB/2012, que materializou ainda mais o conteúdo da política de Assistência Social, firmando instrumentos de aprimoramento de gestão do SUAS e qualificação da oferta de serviços, sob a ótica do planejamento e monitoramento, avançando na função da vigilância socioassistencial, no desafio da participação do cidadão usuário no aperfeiçoamento da definição das responsabilidades dos entes federados.

Assim, o Sistema Único de Assistência Social⁸ define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Tem como eixos principais: matricialidade sócio-familiar; descentralização político – administrativa e territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão – usuário; política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e avaliação.

O SUAS é o mecanismo de gestão da Política Nacional de Assistência Social, e que representa a possibilidade de concretizar o propósito na LOAS de uma gestão descentralizada, com um comando único em cada esfera governamental, capaz de efetivar direitos de cidadania e de inclusão social, assim como o desafio de romper a cultura do clientelismo e assistencialismo que assolou por muito tempo as políticas sociais brasileiras.

⁸ O SUAS com as alterações na legislação da Lei Orgânica da Assistência social pela Lei 12.435 de 6 de julho de 2011, representa no momento a possibilidade real de consolidar a assistência Social como política pública de proteção social, com suas ações que têm como objetivo a proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice. É de suma importância destacar que tais ações e serviços têm como prioridade as famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização.

Para a PNAS/2004, a formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (PNAS, 2004, p.55). Uma das competências do Estado, nos termos do artigo 13 da Loas, é assumir a gestão da Assistência Social, realizar o monitoramento e avaliação da política de assistência social e assessorar os municípios para o seu desenvolvimento.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a implantação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (COUTO *et al.*, 2012, p.60).

No presente contexto das diretrizes na NOB/SUAS-2012, que apresentam correlação com as da LOAS e PNAS, há uma reafirmação da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, o que garante o caráter como política pública e direito social.

A PNAS revela inúmeras mudanças no marco teórico, na estrutura organizativa e nos mecanismos do gerenciamento e controle da política SUAS.

[...] São conservados os princípios contidos na Loas, tais como a referenciabilidade às necessidades sociais; a universalização de acesso para os que necessitam da assistência; respeito à dignidade, à igualdade de direitos; a dimensão pública dos serviços. O mesmo ocorre com suas diretrizes: descentralização político - administrativa; primazia da responsabilidade do Estado (MOTA, 2010, p.191).

2.4.1 Objetivos da Política Nacional de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social, tendo em vista a necessidade de articulação com outras políticas e interagindo de maneira integrada no combate às questões sociais, buscou incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que concerne à responsabilidade política de Estado, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania.

A PNAS foi criada com objetivo de organizar o processo de descentralização da assistência social entre União, Estados e Municípios e de promover a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais em uma ação conjunta. Estas ações estão voltadas para as famílias baseadas na proteção, prevenção e inserção social.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando a seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

[...] Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos; ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, PNAS, 2004, p.33).

2.4.2 Os usuários da Política de Assistência Social

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como:

[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas sem termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.33).

A Política Nacional de Assistência Social é de destacar que ampliou os seus usuários, como a classe de cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade como: idosos, pessoas em situação de rua, indivíduos que perderam seus vínculos familiares, grupos de pessoas em situação de informalidade por falta de trabalho, jovens desempregados pela ausência de alternativa de trabalho, mulheres e crianças vítimas da violência, dos problemas vivenciados na família, pessoas excluídas do acesso aos bens e serviços em decorrência de baixa escolarização. Observa-se que a PNAS expandiu o conceito de usuário da assistência social.

Para Couto *et al.* (2012, p.70) os usuários da assistência social definidos pela Loas são:

[...] aqueles que dela necessitam, o que no caso da realidade brasileira pode ser traduzido por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes socio-relacionais.

2.4.3 Princípios da Política Nacional da Assistência Social

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania, sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura, a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

Em consonância com o disposto na LOAS, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

[...] Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004, p.32).

2.4.4 Diretrizes da Política Nacional de Assistência Social

No campo da Assistência Social a LOAS tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988:

Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera do governo [...].

É de salientar que uma das inovações trazidas por essa legislação é a forma de gestão das políticas públicas pertencentes à LOAS, pois o novo modelo prevê a descentralização político - administrativa de todas as ações voltadas para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.4.5 Dos Conselhos de Assistência Social

Os Conselhos de Assistência Social, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, regulamentado na Política Nacional de Assistência Social em 2004, na forma do SUAS. O CNAS, instituído pela LOAS, e os Conselhos das demais esferas, tratados na referida Lei e instituídos por legislação específica, têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

[...] São vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertencente ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio Administrativo, assegurando dotação orçamentária para o seu funcionamento (PNAS, 2004).

Para LOAS, o sistema descentralizado e participativo de assistência social é viabilizado através de criação dos Conselhos Nacional da Assistência Social, Estaduais e Municipais de Assistência Social, que deverão ter composição paritária entre membros governamentais e não-governamentais. Estes Conselhos caracterizam-se como órgãos deliberativos, normativos e formuladores de políticas e controladores das ações dos municípios, dos Estados e da União.

A criação dos conselhos de assistência social está inserida nas três esferas de governo e é assegurada no artigo 16 da LOAS. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - O Conselho Nacional de Assistência Social;

No exercício das competências do artigo 18 da LOAS, atua como instância de recurso dos Conselhos de assistência social;

II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

Têm competências definidas em legislação específica, e atua na elaboração e publicação de seu regimento interno e aprova a Política Estadual de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS, e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de Assistência Social;

III – O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

As suas competências são definidas em legislação específica, e aprova a Política Nacional de Assistência Social do Distrito Federal, elaborada em consonância com o

PNAS/2004 na perspectiva do SUAS, e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social;

Suas competências são definidas na LOAS e complementadas por legislação específica, aprova o Plano Municipal de Assistência Social e suas adequações, regula a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, no seu âmbito, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da Política Estadual de Assistência Social, as proposições da Conferência Municipal de Assistência Social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços.

A política de assistência social traz, na sua concepção, o princípio da participação da sociedade em suas diversas manifestações. Essa participação da sociedade é materializada por intermédio dos Conselhos de Assistência Social, estes têm como competências, dentre outras, a aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social.

Não resta dúvida de que os conselhos de assistência social são instituições importantes criadas para esse fim, mas na realidade os conselhos não logram efetividade, não exercem controle de maneira suficiente. Além de não exercer com efetividade um controle sobre o benefício, em grande maioria nem sequer fiscaliza as entidades de atendimento às pessoas idosas e às com deficiência.

2.4.6 Dos Serviços da Rede Socioassistencial

Observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na Loas, cabe salientar que a rede socioassistencial são atividades continuadas que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas. Através do SUAS, os serviços devem acontecer em parceria com Municípios, Estados, União e entidades assumindo cada um a sua tarefa.

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que oferta e opera serviços, benefícios, programas e projetos. Como exemplos

dessas concretudes temos os serviços de proteção básica desenvolvidos pelos CRAS e os serviços de proteção social especial desenvolvidos pelos CREAS.

Os Serviços de Proteção Social Básica são atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam à melhoria da vida da população e têm ações voltadas para as necessidades básicas da população, como exposto na PNAS.

São serviços que operam por meio da atenção à família, aos seus membros e a indivíduos mais vulneráveis, tendo como unidade de medida a família referenciada em razão da metodologia de fortalecimento do convívio familiar, do desenvolvimento da qualidade de vida da família na comunidade e no território onde vive. Assim como a promoção da sua integração no mercado de trabalho, que é executada nos Centros de Referência da Assistência Social (PNAS, 2004, p.95).

Os CRAS não visam somente ao atendimento dos benefícios eventuais previsto no artigo 22 da LOAS, como necessidades advindas de situação de vulnerabilidade temporária, com prioridade para crianças, idosos e pessoas com deficiência, violência urbana, abuso sexual e uso de drogas. Há uma relação dos CRAS com o BPC que se efetiva mediante visitas, identificação de possíveis usuários, orientação sobre documentação e preenchimento de formulário, encaminhamento a postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social e acompanhamento e revisão do BPC.

É um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que operam benefícios previstos na LOAS e no Estatuto do Idoso, dentre os quais o benefício de prestação continuada provido pelo Governo Federal, consistindo na garantia de um salário mínimo a pessoas com deficiência e aos idosos acima de 65 anos. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.

Os canais de prestações para solicitar o BPC são de duas formas: o requerente pode agendar o atendimento diretamente no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pelo telefone 135 (ligação gratuita) ou através da internet pelo site www.previdenciasocial.gov.br, ou, se preferir, o cidadão pode procurar o Centro de Referência da Assistência Social, mais próximo de sua casa, onde receberá auxílio e orientação para fazer o agendamento.

Os Serviços de Proteção Social Especial estão voltados para grupos de indivíduos que se encontram em situação de grande vulnerabilidade pessoal e social em decorrência de abandono, perda de vínculo familiar, direitos violados, entre outros, que podem ser considerados em nível de alta⁹ e média¹⁰ complexidade. O que diferencia estes níveis é a existência ou não de vínculos familiares, tendo como unidade pública de referências os Centros de Referência Especial de Assistência Social. Estes serviços operam através da oferta de:

[...] rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos, garantindo a convivência familiar e comunitária; rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes em repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora; serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e forma de violência; e ações de apoio à situação de riscos (PNAS, 2004, p.96).

Ações com Projetos para LOAS artigos 25 e 26, caracterizam como investimentos econômicos e sociais nos grupos de população pobre, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação social, articuladamente com as demais políticas públicas (PNAS, 2004, p.94).

⁹ São ações destinadas a situações em que os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário.

¹⁰ Atende a casos em que os direitos do indivíduo ou da família já foram violados.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DO BPC EM PEDRAS RECONHECE A ESPERANÇA DE DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E AS IDOSAS

Judicialização ou ativismo judicial significa tornar judicial. É um fenômeno pelo qual o Poder Judiciário intervém no Poder Executivo, quando há uma inação de um ato administrativo de responsabilidade desse Poder ou quando há uma omissão do Poder Legislativo em um dispositivo legal. É tida como um fenômeno porque reflete uma anomalia no âmbito institucional do Estado, particularmente na disposição organizacional dos três poderes, já que são independentes e harmônicos entre si.

Difere da jurisdicalização que é a interpretação e aplicação da Constituição pelos órgãos judiciais. É um fenômeno caracterizado pela omissão do Poder Legislativo quanto as suas prerrogativas constitucionais, o que proporciona ao Poder Judiciário o avanço nessas prerrogativas. No Brasil, esta competência é exercida por todos os juízes e tribunais e tem o Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula no topo do sistema constitucional. Para Maia (2011), este fenômeno é caracterizado pelo silêncio do Legislativo quanto as suas prerrogativas constitucionais.

Mas o principal debate sobre o tema está no questionamento acerca da legitimidade do Poder Judiciário poder tratar de assuntos relacionados às questões de natureza social, as quais, teoricamente, são de alçada administrativa ou legislativa. Ademais, no campo acadêmico têm surgido diversas controvérsias e debates, por ora não conclusivos, entre as jurisprudências, doutrinas e outros meios jurídicos.

A Judicialização no Estado brasileiro surge como resultado de um processo de ampliação das políticas regulatórias. Pode ser entendida como o aumento exorbitante de ações judiciais, promovidas por cidadãos que cobram o direito à proteção social. No Brasil, este processo se expandiu após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que não apenas positivou os direitos e as garantias constitucionais através de mandado de injunção, mandado de segurança e outras normas constitucionais e infraconstitucionais, mas também atribuiu ao Poder Judiciário a função de intervir no controle de constitucionalidade, seja por ação ou por omissão do Poder Público.

Para Sierra (2011), não é sobre o reconhecimento da autonomia do sujeito ou da exigência por participação no controle social que aumentam os processos judiciais, mas é da cobrança pelo acesso aos serviços públicos, principalmente, de saúde, educação e assistência. Muitos desses processos são ajuizados na expectativa de que os juízes forcem o governo a cumprir o direito.

Como podemos observar nestes últimos anos, a atividade judicial tem se expandido e se destacado pelo aumento de sua intervenção nas relações sociais e na assistência social como é o caso de determinação judicial para o cumprimento de distribuição de medicamentos e de concessão do BPC.

É de alvitre esclarecer que a judicialização além de ensejar uma intervenção direta nas funções de outros Poderes, inegavelmente antagônica ao princípio da Tripartição do Poder, pode trazer consequência, desencadeando um número excessivo de processos judiciais em tramitação nas Cortes Judiciais, dessa maneira sobrecarregando o trabalho do Poder Judiciário com a consequente morosidade na entrega da prestação jurisdicional. Estas demandas ajuizadas têm como objeto a implementação de direitos básicos, tais como: acesso ao BPC, à saúde e à educação, o que faz pensar que, se houvesse uma efetivação desses direitos na seara administrativa (Poder Executivo), não seria necessário o ativismo judicial nessas situações.

Como instrumento de judicialização, os Juizados Especiais Federais ampliaram o acesso à justiça e contribuíram na desformalização dos processos, tornando o juiz mais próximo da sociedade, num trabalho de valorização do cidadão em prol de seus direitos.

A judicialização do BPC tem sido alvo de diversas lides judiciais antes mesmo de sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Como histórico da judicialização do BPC, o primeiro litígio judicial ocorreu em novembro de 1993. Diante da morosidade em publicar lei normatizando o benefício assistencial, foi impetrado o Mandado de Injunção nº 448, perante o Supremo Tribunal Federal, no qual se requeria a regulamentação do inciso V, do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, dispositivo que instituiu o benefício assistencial.

Instrumento jurídico polêmico no fenômeno da judicialização do BPC, até hoje, é a Ação Direta de Inconstitucionalidade – (ADIN) nº 1.232-1/DF, proposta pela Procuradoria Geral da República, ao Supremo Tribunal Federal. Esta ação visava à inconstitucionalidade do parágrafo terceiro do artigo 20, da Lei nº 8.742/1993, afirmando que estará em situação de pobreza o idoso ou pessoa com deficiência cuja renda mensal per capita familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. A Procuradoria Geral da República pugnava pela inconstitucionalidade do requisito relacionado à renda familiar, alegando que o critério estabelecido pela norma legal restringia e limitava o direito garantido na Constituição Federal de 1988 e o princípio da dignidade da pessoa humana.

A ação foi julgada improcedente em 1998, pelo então Ministro Ilmar Galvão, sob o fundamento de inexistência de violação à Constituição Federal de 1988, no dispositivo contestado pela Procuradoria Geral da República: O Ministro Ilmar Galvão entendeu que a definição dos critérios de renda familiar era competência exclusiva da própria lei não havendo falha de inconstitucionalidade na previsão legal, uma vez que a Carta Magna de 1988 remeteu ao legislador a função de dispor quanto aos requisitos previstos no inciso V do art. 203, da CF/88.

É de salientar que, conforme previsão constitucional, a decisão mencionada produz eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública, pois declarada a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de uma lei pelo Supremo Tribunal Federal, ficam todos os órgãos do Poder Judiciário obrigados a seguir essa decisão, uma vez que a questão estaria definitivamente decidida pela Corte Suprema.

Ocorre que os efeitos da decisão proferida na ADIN 1.232-1 não estão sendo observados, pois decisões mais recentes sobre o critério de renda do BPC, em que o requisito legal vem sendo deixado de lado pelos julgadores, têm privilegiado o direito ao benefício assistencial em si, o que presume uma concepção dominante de que os juízes e os tribunais estão abandonando aquela concepção centrada no dispositivo legal e adotando outra concepção centrada nos direitos dos cidadãos a serem protegidos pelo sistema jurídico como um todo.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento oposto àquele proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 1.232-1.

Logo após o julgamento da ADIN 1.232-1/DF, o STJ julgou por unanimidade, o Recurso Especial¹¹ nº 397.943, da seguinte maneira:

O preceito contido no artigo 20 do § 3º, da Lei 8.742/93 não é o único critério válido para comprovar a condição de miserabilidade preceituada no artigo 203, V, da Constituição Federal. A renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo deve ser considerada como um limite mínimo, um quantum objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, o que não impede que o julgador faça uso de outros fatores que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade da família do autor.¹²

Enquanto a questão não é definitivamente resolvida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, entendemos que, muito em breve, poderá deparar-se novamente com a questão da inconstitucionalidade do dispositivo legal, supracitado, ocasião em que deverá verificar a ocorrência de eventual inconstitucionalidade superveniente, única hipótese possível de modificar decisão prévia adotada pelo tribunal que tenha reconhecido a constitucionalidade de um determinado dispositivo legal.

Nas ações judiciais, visando ao direito ao BPC, a judicialização tem provocado o questionamento dos critérios de elegibilidade dos benefícios por três motivos: primeiro, quando o beneficiário tem o pedido negado pelo INSS, sob o fundamento de que a renda per capita do grupo familiar é superior a ¼ quarto do salário mínimo. Este é um dos requisitos mais polêmicos para a concessão do benefício assistencial BPC, no campo legal, no doutrinário e no jurisprudencial.

Segundo, quando não há incapacidade para vida independente e para o trabalho para aquelas pessoas que pleiteiam o benefício na qualidade com deficiência. O INSS adotava a interpretação de que incapaz para a vida independente era aquele impossibilitado de praticar os atos da vida cotidiana, como vestir-se, alimentar-se, etc., deixando um grande número de pessoas de fora da proteção social. O Poder Judiciário, ao contrário, entendia que a interpretação correta seria a de que incapacidade para a vida independente consistiria na

¹¹ Recurso especial nº 397.943 – SP, recorrente: INSS, Recorrido: Luzimar Gomes da Silva, Relator Ministro Felix Fischer, p.1-9. D.J. 18.03/2002. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=RESp+397943+SP>. Acesso em: 30 maio 20015.

incapacidade econômica do postulante de prover a própria manutenção por outros meios que não o trabalho.

Assim, restou ampliado o conceito de deficiência, de modo que, para efeito de concessão do BPC, não se deve adotar como critério nem aquele estado gravíssimo de dependência que o INSS utilizava, nem a incapacidade de obter o sustento pelo seu próprio trabalho, mas sim qualquer impedimento de longa duração, seja de ordem física ou mental, que impeça o indivíduo de se integrar, em igualdade de condições com os demais na sociedade.

Este critério foi sanado com alteração na LOAS pela Lei nº 12.470/2011, que considera pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo por um período superior a 2 (dois) anos. Ou seja, a nova definição legal leva em conta dois aspectos: o biológico, consiste nos impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial; e o sociológico, consubstanciado na interação da pessoa com deficiência em igualdade de condições plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.

O terceiro motivo diz respeito àqueles casos em que mais de um idoso ou pessoas com deficiência do mesmo grupo familiar pleiteiam o BPC, em que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com fundamento na Lei Orgânica da Assistência Social, entende que não há direito para a inclusão na proteção social desses cidadãos por ultrapassar o limite da renda familiar. Para o Estatuto do Idoso mais de um beneficiário do mesmo grupo familiar, seja pessoa idosa ou com deficiência, pode cumulativamente receber o benefício. Esse conflito de normas não está superado, pois o INSS indefere os requerimentos administrativos do BPC com esteio na Lei nº 8.742/1993 e os juízes, muitas vezes sensíveis a essas pessoas, concedem o mesmo benefício com fundamento no parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso.

Diante das alterações legais, entendemos que os beneficiários do BPC são, muitas vezes, negligenciados no acesso aos direitos sociais do BPC, não apenas na seara administrativa devido à omissão dos vazios institucionais deixados pelos poderes representativos do Estado como o Executivo, mas do próprio legislador que numa inação, consciente ou involuntária, tem trazido o objeto de discussão do Legislativo para o debate do campo Judiciário. Neste contexto, demonstram que os representantes do legislativo têm

exercido uma representação distante daquela desejada pelos usuários das políticas sociais que, não atendidas as suas solicitações ao Poder Público, buscam suprir os seus direitos através do Poder Judiciário.

Nesse sentido, merece destaque a obra “A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil” de autoria de Luis Werneck Vianna, Maria Alice Resende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos. Os autores expõem uma linha de pesquisa empírica que apresenta os fatores de mudanças, que levaram a presença da judicialização após a promulgação da Carta Magna de 1988, indicam que:

O Poder Judiciário começa a ser percebido como mais um estuário para as insatisfações existentes com o ativismo legislativo e do Executivo, sendo convocado ao exercício de papéis constitucionais que identificam como guardião dos valores fundamentais. É da presença desse novo processo institucional que tem derivado, no Brasil, a chamada judicialização (VIANA, 1999, p.11).

O Estado Constitucional Brasileiro normatiza tudo o que pode, desde a saúde, a educação e a seguridade social, isto, porém, não autoriza afirmar que o Poder Judiciário esteja impedido de exercer qualquer controle sobre a atividade do Legislativo ou Executivo. O fato de competir ao poder Executivo o exercício da determinação e alocação das receitas orçamentárias necessárias para os gastos com benefícios sociais não inibe a atuação do Poder Judiciário em favor da proteção e efetivação dos direitos sociais.

A concessão do BPC, tanto na via administrativa quanto na judicial, serão analisadas e concedidas da seguinte maneira:

O pedido de concessão do benefício assistencial é formulado pelos requerentes, pessoas idosas e com deficiência, ao INSS em uma de suas agências (APS – Agências da Previdência Social), já que este é o órgão que gerencia administrativamente o BPC. Muitas vezes o pedido é negado pelo Instituto Nacional de Seguro Social pelos motivos já mencionados. Com a decisão administrativa da Autarquia Federal Previdenciária, surge um conflito de interesses pela pretensão do beneficiário em relação à resistência do instituidor, o que resulta em uma lide administrativa ou judicial.

Se o requerente entender que houve um erro administrativo por parte do órgão concessor INSS, indeferindo o pedido, caberá recurso ordinário administrativo pelo

interessado, no prazo de 30 dias, para a Junta de Recursos do INSS. Os recursos serão protocolados, preferencialmente, no órgão do INSS que proferiu a decisão administrativa, que deverá proceder a sua regular instrução com a posterior remessa dos autos à Junta de Recursos.

O INSS será intimado para, no prazo de 30 dias, contados da interposição do recurso apresentar contrarrazões, momento em que poderá, através de seus conselheiros, reconhecer o erro administrativo de sua decisão inicial e, no exercício do poder de autotutela, reformá-la para declarar a presença do direito postulado pelo recorrente.

Caso não seja reformada a primeira decisão, nem apresentadas as contrarrazões, serão considerados como prejudiciais os motivos do indeferimento do pedido do benefício, através do Serviço de Reconhecimento de Direitos, as partes podem recorrer a uma das Câmaras de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social, por discordar do acórdão proferido pela Junta de Recursos.

Caso o beneficiário sinta-se prejudicado com a decisão administrativa, poderá buscar a via judicial, e ingressar com uma ação nos Juizados Especiais Federais.

Estes juizados especiais foram criados através da Lei nº 10.259 de 12 de julho de 1991, tendo como princípios simplicidade, oralidade, economia processual e celeridade, assegurando a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação através do Sistema do Processo Eletrônico, denominado Creta.

O CRETA, sistema informatizado utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, instituído pela Lei nº 11.419/2006 e pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça de nº 522, de 5 de setembro de 2006, assegura o cadastramento, registro, credenciamento como meio de acesso ao sistema digital dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região de usuário ou advogado.

Além da velocidade na tramitação dos processos, a virtualização processual promove a redução de custos com pastas, papel, tintas e tem como meta dentro do judiciário que é agilizar os processos, reduzindo as atividades processuais mecânicas executadas pelos servidores.

Com a modernização dos Juizados Especiais Federais criando o sistema de processo eletrônico, o Sistema Creta facilitou o acesso à justiça para que as partes possam acompanhar o andamento processual.

Com o avanço do processo eletrônico, são inúmeros os serviços disponíveis no “site” da Justiça Federal, especificamente, no Sistema Creta.

As ações decorrentes de benefícios assistenciais nos termos do inciso I, artigo 109 da Constituição Federal de 1988, têm foro na Justiça Federal, por ser considerada competente para julgar as lides em que as entidades autárquicas sejam interessadas na condição de réus ou réus oponentes, como é o caso do Instituto Nacional do Seguro Social, que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social que tem a função de operacionalizar o BPC.

A partir do indeferimento administrativo do pedido do promovente beneficiário do BPC pelo INSS e com o ingresso de uma ação judicial do autor pleiteando benefício assistencial começa a formação de uma lide judicial a que denominamos judicialização.

O processo do BPC é distribuído para uma das Varas da Justiça Federal, onde o juiz distribuidor analisa as condições da ação como legitimidade processual, valor da causa que é de alçada de 60 salários mínimos vigentes na data da propositura da ação.

Com o despacho do processo, após a distribuição da ação, o magistrado determina a citação do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, para contestar o pedido da presente ação no prazo de 30 (trinta) dias ou se tem proposta de acordo a apresentar no referido pleito. Caso não haja proposta de acordo e transcorrido o lapso temporal, será designada pelo juiz uma perícia social e médica para constatar se o requerente está apto a receber o benefício.

Na perícia social, o juiz requisita parecer social, avaliada anteriormente por um assistente social e verifica se o autor preenche os requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, e na perícia médica no caso dos cidadãos com deficiência, o aspecto principal a ser observado é a incapacidade para a vida independente e para o trabalho ou se há impedimento de longo prazo do promovente por um período de 2 (anos).

Sendo a perícia favorável, o juiz pode designar audiência de conciliação e julgamento, com a presença de um procurador do INSS, que geralmente propõe um acordo para o pagamento das parcelas atrasadas a partir do indeferimento administrativo no percentual de 70%, bem como a implantação do benefício no prazo de 30 dias.

Caso não haja acordo judicial nesta fase processual, o juiz julga o pedido do beneficiário procedente ou improcedente com resolução de mérito. Cabendo recurso denominado inominado da parte que se sentir prejudicada, deverá ser interposto para a Turma Recursal, órgão da Justiça Federal, composto por três juízes togados em exercício no primeiro grau de jurisdição do Juizado Especial Federal.

Por último, nos termos do artigo 14 da Lei dos Juizados Especiais Federais, caberá pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal, quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material, proferidos por Turmas Recursais na interpretação da lei. Ou Incidente Regional de Uniformização de Jurisprudência para 5ª Região, com fulcro na resolução nº 13, de 11 de julho de 2007, quando há jurisprudências divergentes nos acórdãos das Turmas Recursais.

Encerrado o processo, caso seja julgado procedente o pedido, o benefício será implantado com o pagamento das parcelas atrasadas a partir do requerimento administrativo ao autor da ação.

3.1 A Efetivação do Benefício de Prestação Continuada pelo Poder Judiciário

Entendemos que, a partir da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário tem sido levado a refletir sobre as mudanças que podem ser implementadas, passando a assumir uma maior responsabilidade com o “social”. Juntamente com os tratados, as convenções, os protocolos, os instrumentos internacionais, as jurisprudências e as leis asseguram o direito para os juízes fundamentarem as sentenças judiciais.

Neste contexto, a magistratura se mostra fiel defensora das garantias e dos direitos constitucionais. Como exemplo, nos casos em que os usuários do Sistema Único de Saúde pleiteiam o fornecimento de medicamentos em desfavor do Estado, ou dos usuários do

próprio BPC quando têm os benefícios indeferidos pelo INSS, nesse mister, os juízes têm confrontado a razão do Estado, passando a cobrar do governo a efetivação dos direitos definidos na Constituição Federal de 1988.

Para Marques (2009), em princípio, a atividade jurisdicional não pode intervir na legislativa, devido à independência dos Poderes, como está preceituado na Carta Magna de 1988. No entanto, para resguardar a harmonização entre estes fica aquele autorizado, por exemplo, a declarar a inconstitucionalidade das leis.

Assim procedendo, o Poder Judiciário não adentra o campo da análise política e econômica da viabilidade da efetivação do direito social, prerrogativa típica dos Poderes Legislativo e Executivo; ao mesmo tempo, contudo, declara o desrespeito ao direito resguardado constitucionalmente, impondo a reformulação da norma para sanar esta incompatibilidade (MARQUES, 2009, p.101).

Vale demonstrarmos que o constitucionalismo brasileiro e as normas infraconstitucionais formam um ambiente favorável para a concretização dos direitos fundamentais dos idosos e pessoas com deficiência, notadamente pela atuação do judiciário na realização de um direito fundamental que tem tido o seu acesso obstaculizado aos beneficiários em decorrência de uma precária regulamentação legislativa e da burocracia administrativa em sua execução, frustrando o exercício da cidadania e a realização de uma justiça social em favor desses cidadãos.

A possibilidade de efetivação deste direito fundamental em prol dessas pessoas, pelo judiciário, será demonstrada por meio do Benefício de Prestação Continuada instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Não resta dúvida de que, durante os vinte e dois anos de vigência do BPC, tanto a legislação quanto o poder institucional, responsável pela materialização desse benefício social, buscaram criar condições para efetivação do direito das pessoas com deficiência e das idosas ao benefício assistencial. No entanto, pode acontecer que a efetivação do direito ao benefício venha sofrer alguma restrição, por algum motivo, levando o solicitante a recorrer ao Poder Judiciário para pleitear o seu direito ao benefício.

O Artigo 203 da Constituição Federal de 1988 diz que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos”.

[...] A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Os procedimentos para a concessão do BPC são restritos e restringem o avanço constitucional acima mencionado, que o colocam como direito de seguridade social. Essa maneira de o Estado restringir a operacionalidade no social, levou o Poder Judiciário a criar espaços para receber recursos dos cidadãos que têm ou tiveram seus direitos violados no campo assistencial.

Conforme as análises de Sposati no que concerne à concessão do BPC vinculado à renda familiar:

[...] o critério seletivo adotado internamente pelas agências do INSS para a operação do BPC termina por diluir o caráter universal, constitucionalmente estabelecido, para submetê-lo a novas formas de regulação ad hoc. Assim, o suposto avanço de uma regulação social transparente e pública está atravessado e embaçado por procedimentos pouco submetidos a controle público. Estes procedimentos restritivos terminam por retroceder o avanço constitucional que o colocam como direito de seguridade social (SPOSATI, 2011, p.126).

Contudo, surge uma controvérsia legal, no Estatuto do Idoso, no parágrafo único do artigo 34, ao regulamentar essa questão, dizendo que o benefício concedido a qualquer membro da família não deve ser computado para fins de cálculo da renda familiar a que se refere à Loas.

Como se vê nas transformações acima, pode-se dizer que a regulamentação do BPC se deu de uma forma restritiva, haja vista não permitir uma maior equidade, tanto na regulamentação original como também através da alteração dada pelo Estatuto do Idoso no parágrafo único do artigo 34 da Lei nº 10.741/2003, no que concerne à renda do grupo familiar.

Ocorre que o referido estatuto do idoso, no parágrafo único do artigo 34, estabelece que mais de um membro da mesma família pode receber igual benefício de amparo social,

não se computando aquele já implantado para o cálculo da renda familiar. E mesmo que fosse uma aposentadoria ou pensão, a jurisprudência vem aplicando a analogia em consonância com o Estatuto do Idoso, consoante se depreende do seguinte julgado:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. ARTIGO 20 DA LEI Nº 8.742/93. ARTIGO 34 § ÚNICO DA LEI 10.741/03. PESSOA PORTADORA COM DEFICIÊNCIA RENDA FAMILIAR PER CAPITA INFERIOR A ¼ DO SALÁRIO MÍNIMO. COMPROVAÇÃO. 1. A comprovação da situação econômica do requerente e sua real necessidade não se restringe à hipótese do artigo 20, §3º, da Lei 8.742/93, que exige renda mensal familiar per capita não superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo, pois a condição de miserabilidade poderá ser verificada por outros meios de prova. Precedente do STJ. 2. caso em que é possível a aplicação do disposto no artigo 34 § único da Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso), permitindo que a verba de natureza de caráter assistencial previsto no art. 20 §§ 2º e 3º, da Lei 8.742/93, quais sejam, ser portadora de deficiência e o estado de miserabilidade, faz jus à concessão do benefício assistencial de prestação continuada, com o pagamento das parcelas em atraso.4.Reforma da sentença, quanto ao marco inicial para fixá-lo a contar da DER.

A Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais já se pronunciou, com semelhante entendimento, acerca da aplicação analógica do art. 34, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), nos seguintes termos:

PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO. AMPARO SOCIAL. RENDIMENTOS AUFERIDOS POR IDOSO. BENEFÍCIO DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA. EXCLUSÃO DO CÁLCULO DA RENDA FAMILIAR. ART. 34, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI Nº 10.741/2003. 1. A turma de origem adotou entendimento diverso daquele que prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça, que sustenta que somente podem ser excluídos da renda familiar os rendimentos auferidos por idoso, a título de outro benefício de natureza assistencial. 2. Contudo, esta Turma Nacional tem defendido a possibilidade da exclusão de rendimentos de valor correspondente a 01 (um) salário mínimo, mesmo que de natureza previdenciária, aplicando, por analogia, o art. 34, Parágrafo Único, da Lei 10.741/2003.3. Pedido de uniformização conhecido e provido. (INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA), Processo: 20077295002321, data da decisão; 18/12/2008. DJU16/01/2009. Juiz Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho.

Analisando o pedido do benefício assistencial, o magistrado poderá se deparar com causas não situadas nos dispositivos legais da Loas, podendo ocasionar possíveis situações de injustiça.

Imaginemos a seguinte situação hipotética no que concerne à renda familiar, que não pode ser superior a ¼ do salário mínimo, quando existe no grupo familiar uma pessoa já recebendo um benefício assistencial ou mesmo uma aposentadoria ou pensão.

Se este grupo familiar é composto por (três) pessoas: um filho com deficiência, já percebendo o benefício e os pais, duas pessoas idosas acima de 65 anos de idade. Ambos solicitam a concessão do benefício, por ter atingido a idade e por alegar que não dispõem de meios suficientes para proverem suas subsistências.

Quanto ao requisito da faixa etária está cumprido, já que eles possuem idades superiores a 65 anos. Mas a renda familiar supera $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Então, diante da situação, terão os seus benefícios indeferidos.

Pelo exposto no Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003, em seu parágrafo único do artigo 34, podemos fazer a seguinte reflexão:

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício assistencial de 1 (um) salário mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput **não será** computado para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS.

Ora, pelo estabelecido na norma do parágrafo único acima citado, constata-se que exclui da renda familiar, para aferição da renda per capita, o beneficiário detentor do benefício assistencial, podendo os dois idosos receberem o benefício. Mas pelo requisito trazido pelo legislador no parágrafo 3º do artigo 20 da Loas, no caso hipotético, somente um dos beneficiários terá direito ao benefício, tendo em vista que o limite de um $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo ultrapassa a renda do grupo familiar.

Portanto, os critérios que restringem a amplitude do benefício assistencial à pessoa idosa e com deficiência pelo INSS, quando estas ingressam com o seu pedido na via administrativa e aquela instituição federal tem negado, sob o fundamento de que o benefício não é acumulável, conclui-se que este dispositivo não tem sido respeitado por aquele órgão público. Diante disso essas pessoas precisam recorrer ao Poder Judiciário, que tem sido muito sensível à realidade social dos idosos e de pessoas com deficiência, lançando mão de uma hermenêutica condizente com a Constituição, e tem efetivado esse direito fundamental para muitos beneficiários do BPC.

Mas a cada dia o INSS vem indeferindo o pleito dos requerentes que ingressam com o pedido da LOAS, sob alegativa deste conflito de normas.

Diante dos aspectos negativos da regulamentação já apresentados do BPC, devido às restrições impostas pela LOAS, sua obtenção foi difícil, sendo a pior delas, sem dúvida, o critério de objetividade para aferir a hipossuficiência do grupo familiar, ou seja, a renda per capita inferior a um $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

Não resta dúvida de que a Lei nº 8.742/1993, em seu parágrafo 3º, do artigo 20, é clara em fixar como critério único de aferição da hipossuficiência o da renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. Levando em consideração a determinação legal de que a renda per capita do grupo familiar deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, é de suma importância entendermos a sistemática adotada pelo INSS para chegarmos ao referido cálculo.

No ato do requerimento do benefício assistencial, o solicitante obriga-se, por meio de uma declaração chamada de “Declaração de Composição de Renda do Grupo Familiar”, a declarar quem e quais são os membros que compõem o núcleo familiar e os rendimentos de cada um. A partir daí, o Instituto Nacional do Seguro Social efetua a soma de todos os rendimentos declarados e divide o valor total pelo número de pessoas desse núcleo familiar. Se esse valor for inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, o requisito renda familiar está preenchido e o idoso ou pessoa com deficiência fará jus ao Benefício Assistencial na esfera administrativa.

Na esfera judiciária, a questão não se encontra de forma tão consubstanciada, porque na maioria das vezes os juízes analisam as condições socioeconômicas do solicitante, mesmo porque, ele já teve seu requerimento indeferido pelo INSS.

Atualmente, devido ao constitucionalismo, os juízes não mais arraigados no positivismo, vêm concedendo o benefício sob a análise do preenchimento dos requisitos subjetivos, ou seja, procuram tutelar aqueles que se encontram incapacitados de integrar o mercado de trabalho e, por isso, encontram-se em situação econômico-financeira

extremamente precária, haja vista que seus familiares também não conseguem suprir essa deficiência econômica, não se limitando tão somente ao requisito objetivo previsto em lei.

Sem dúvida, trata-se de uma questão de maior celeuma que tem se originado na apreciação da concessão do benefício assistencial, tanto por parte do INSS como pelo Poder Judiciário, já que a definição de renda per capita é objeto de severas críticas tanto por parte dos doutrinadores, das jurisprudências dos tribunais como dos aplicadores dessa norma de um modo geral.

Para se ter uma ideia, antes da implantação do benefício assistencial BPC em 1996, a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, em uma de suas deliberações, propôs a mudança da renda per capita de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo para um salário mínimo. Logo na 2ª Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, o pedido foi reiterado quando foi sugerida a majoração da renda per capita para meio salário mínimo e não mais um. Sem falar de mais de 20 projetos de leis que buscam majorar este valor.

Aliás, a questão da alteração do limite da renda per capita familiar é muito mais uma questão de política econômica do que social, haja vista que pode ser feita inclusive pelo Poder Executivo, sem intervenção do Poder Legislativo ou Judiciário, por propositura do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), como estabelece o artigo 39 da Lei nº 8.742/1993.¹³ Este critério de renda não superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo era considerado apenas como um parâmetro para a concessão do benefício. Só que posteriormente esse parâmetro passou a ser questionado pelo Poder Judiciário através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)1.232-1.

É de salientar que a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade não retirou a possibilidade de aferição da necessidade por outros meios de prova que não a renda per capita familiar. Um dos instrumentos probatórios que vem sendo utilizados pelos operadores do direito e pelo próprio INSS para a comprovação das condições financeiras dos requerentes do benefício é a realização do estudo social, elaborado por um assistente social

¹³ Art. 39. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitado o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art.20 e *caput* do art.22 da Loas.

que visita a residência do beneficiário e verifica se os recursos financeiros do assistido não satisfazem todas as exigências básicas que ele apresenta, comprometendo a manutenção de sua sobrevivência, moradia, saúde e dignidade.

O processo de avaliação social para o ingresso no BPC consiste em um instrumento operacional que tem finalidade de realizar o estudo e emitir a opinião profissional sobre o grau de barreiras existentes em relação aos fatores contextuais, em relação às condições pessoais e do ambiente físico e social onde vive o requerente e o grau das dificuldades existentes em relação à participação na sociedade.

Na seara judiciária é de grande relevância a atuação dos profissionais da Assistência Social Judiciária nos casos que têm por objetivo a análise dos requisitos para a concessão de benefício assistencial. Na Justiça Federal do Ceará, estes assistentes sociais não são servidores públicos daquela instituição, são designados pelos juízes e recebem honorários por parte da União Federal pelas perícias sociais realizadas.

Conforme o parágrafo único do artigo 28 do Código Civil, combinado com o artigo 25 da Resolução nº 305/2014, de 7 de outubro de 2014, do Conselho da Justiça Federal, tendo em vista a complexidade do trabalho, o zelo profissional e, de modo especial, o lugar da prestação do serviço são assegurados honorários periciais a estes profissionais.

Nesse sentido, consideramos oportuno destacar que a inserção do Assistente Social no âmbito do Poder Judiciário está diretamente relacionado às perícias sociais, que no campo assistencial tem aferido o ingresso de milhares de beneficiários idosos ou com deficiência no BPC.

Esse entendimento vem sendo acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça, ou seja, aferido através de estudo social que o núcleo familiar do requerente do benefício possui renda inferior ou igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, dispensa outra espécie de prova no tocante a sua condição social em face da presunção existente.

A Terceira Seção do Superior Tribunal consolidou o entendimento de que o critério de aferição da renda mensal previsto no parágrafo 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993 deve ser

tido como limite mínimo, um quantum considerado insatisfatório à subsistência da pessoa portadora com deficiência ou idosa, não impedindo, contudo, que o julgador faça uso de outros elementos probatórios, desde que aptos a comprovar a condição de pobreza da parte e de sua família.

4 O DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO BPC NO INTERIOR DO PERCURSO AVALIATIVO

Os procedimentos metodológicos nesta pesquisa consistem em estudo documental e de campo numa abordagem qualitativa. A pesquisa foi realizada na localidade de Pedras, onde investigamos o fenômeno da judicialização dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

Antes de adentrarmos no campo da pesquisa, procuramos o Poder Judiciário, por meio da Justiça Federal, para obtermos informações sobre os processos judiciais julgados favoráveis aos beneficiários do BPC.

Os requerentes do BPC, quando têm o benefício indeferido na esfera administrativa, logo recorrem à Justiça Federal com o objetivo de terem seus direitos sociais garantidos. Pagam honorários advocatícios devido ao desconhecimento dos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988. Mas eles têm um serviço de defensoria pública federal e de advogados dativos nomeados pela OAB para a defesa de seus direitos de forma gratuita. Assim, pretendemos entender por que a Constituição Federal de 1988 instituiu mecanismos processuais que buscam dar eficácia a esses direitos quando violados, especialmente, no campo da garantia dos direitos sociais da Seguridade Social, mas muitas vezes não são cumpridos.

O procedimento metodológico é o qualitativo em razão dos seus propósitos pelo fato de uma maior aproximação com a realidade e tratar do elemento subjetivo dos requerentes do BPC.

O critério metodológico na análise desta pesquisa qualitativa fora o da judicialização dos beneficiários do BPC. Este é o vetor da interpretação das leis e dos dispositivos constitucionais relativos às pessoas com deficiência e aos idosos. Neste contexto, interessa investigar a argumentação utilizada para que seja concedido ou negado o benefício assistencial.

Como modalidade de processo investigativo, a pesquisa qualitativa se aprofunda no mundo dos significados, visa comparar e classificar determinado fenômeno social que se apresenta como técnica mais adequada aos objetivos deste estudo. Para Bastos (2007), esta é uma pesquisa subjetiva.

[...] seu critério não é numérico. Há uma maior preocupação com o aprofundamento e abrangência da compreensão das ações e relações humanas, um lado não captável em equações, médias e estatísticas, ou seja, não quantificável [...] as pesquisas qualitativas são caracteristicamente multimetodológicas, isto é, usam uma multiplicidade de procedimentos e de técnicas de coleta de dados (BASTOS, 2007, p.42).

Para Minayo (2012, p.21), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares.

[...] elas ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

Avaliação consiste em um processo de informações que tem como objetivo conhecer os resultados de um determinado programa. Cohen e Franco (2013, p.76-78) definem como:

[...] processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, a eficiência, a eficácia e os impactos de todas as atividades à luz de seus objetivos. No sentido amplo, a avaliação é o processo de gerar informações sobre operações e o impacto da aplicação de programas e políticas.

As avaliações podem ser classificadas por vários critérios. É um campo complexo que pode ser observado por múltiplas abordagens, definições, etapas, momentos da realização do projeto ou políticas a serem avaliadas, já que nem todas as avaliações são iguais. Cohen e Franco (2013), ao discorrer em sobre a construção tipológica de avaliação, classificam-na em função do momento em que se realiza, da seguinte maneira:

Avaliação ex-ante – é o tipo de avaliação que tem por finalidade proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa decisiva, ou seja, se o projeto será ou não implementado, definir se um determinado projeto é eficiente e capaz de atingir os resultados propostos.

Avaliação ex-post, - as avaliações podem ser feitas durante ou no final da execução de um projeto. Seus objetivos são detectar subsídios que deem sustentação para as tomadas de decisões no qualitativo, no que concerne ao fato de continuar ou não com o programa e no âmbito quantitativo, manter a estrutura do desenho inicial do projeto ou fazer alterações. A avaliação ex-post comporta dupla dimensão temporal que permite diferenciar as fases do “durante” a realização do projeto, consistindo em avaliação de processo ou concomitante, e “depois” em avaliação terminal (COHEN; FRANCO, 2013).

Assim, avaliação de processo para os autores determina a medida que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos. É realizada durante a implementação e, portanto, afeta a organização e as operações. Procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle etc., para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Não é um balanço final, e sim uma avaliação periódica (COHEN; FRANCO, 2013, p.109).

Para os autores, a avaliação de processo tem função de medir a eficiência de um determinado programa, distinto da avaliação de impacto, cujo objetivo é verificar em que medida os objetivos foram alcançados, enquanto a avaliação de processo procura olhar para frente, fornece um diagnóstico sobre as condições do projeto em que se propõe intervir (COHEN; FRANCO, 2013).

Elegemos na pesquisa o método de avaliação de processo como o mais apropriado para o desenvolvimento deste estudo, pois esta categoria de avaliação procura investigar como o programa funciona, etapas, observações e processos, está centralizada nos processos e não nos resultados. Sua função maior é a de observar em que medida o programa está sendo implementado bem como foi planejado.

A avaliação deve ser diferenciada, mas existem diversas definições no que concerne ao conceito de avaliação, o que na prática pode ocasionar que alguns tipos de avaliação sejam combinados. É o caso da avaliação de processo que aponta traços da avaliação em profundidade, por isso nos levou a pensar essa avaliação de processo, numa perspectiva de avaliação em profundidade.

Nesse contexto, cabe apresentar as primeiras condições para a realização de uma avaliação de profundidade. Segundo Rodrigues (2011), a avaliação de profundidade precisa ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exigiria uma abordagem multi e interdisciplinar.

[...] Para a autora, a proposição de que seja extensa e ampla indica que uma avaliação em profundidade não poderá se restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes (RODRIGUES, 2011, p.55-73).

Com a pesquisa documental, associada à pesquisa de campo, utilizamos abordagem qualitativa. Os sujeitos envolvidos na pesquisa são pessoas idosas acima de 65 anos, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente, que tiveram seus benefícios negados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e recorreram ao Poder Judiciário, onde seus direitos foram reconhecidos através da judicialização. Esta abordagem qualitativa contribuiu com a investigação contida nos objetos específicos estudados.

No trabalho de campo, fizemos uma abordagem com observação participante, com questionários, entrevistas e gravação com alguns beneficiários. Estes meios técnicos de investigação permitem ao investigador garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais. Para Gil (2008), o método observacional é um dos mais utilizados nas ciências sociais e apresenta alguns aspectos curiosos como:

[...] por outro lado, pode ser considerado como o mais primitivo e, conseqüentemente, o mais impreciso. Mas, por outro lado, pode ser tido como um dos mais modernos, visto ser o que possibilita o mais elevado grau de precisão nas ciências sociais.

Entendemos que diversos são os fatores a serem levados em consideração na escolha e definição do campo da pesquisa. Assim, pactuamos com o pensamento de Minayo (2012 p.63), quando diz que dois são os instrumentos principais desse tipo de trabalho: “a observação e a entrevista”; enquanto a primeira é feita sobre tudo aquilo que não é dito, mas pode ser visto e captado por um observador atento e persistente, a segunda tem como matéria-prima a fala de alguns interlocutores.

Na perspectiva qualitativa, destacamos o método de pesquisa de estudo de caso por possuir significativa relevância no meio acadêmico. Tendo em vista haver controvérsia sobre

sua cientificidade, ainda é uma estratégia de pesquisa utilizada com grande impacto nas ciências sociais.

A nossa pesquisa está voltada para um estudo de caso que compreende um grupo de 53 beneficiários do BPC. Para Yin (2005, p.32) é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Segundo Martins (2008), o sucesso do estudo de caso depende de sua importância, eficiência, além de ser suficiente e relatado de maneira atraente. Esta estratégia é importante quando se caracteriza pela originalidade, criatividade e ineditismo. Para ser eficiente, o estudo de caso precisa de indicadores de confiabilidade, sendo importante destacarmos as técnicas e os instrumentos que contribuem com a coleta de dados. Nessa direção, são válidas e elucidativas as ideias de Martins, quando afirma:

O investigador deverá escolher uma técnica para coleta de dados necessários ao desenvolvimento e conclusões de sua pesquisa. Em um Estudo de Caso, a coleta de dados ocorre após a definição clara e precisa do tema, enunciado das questões orientadoras, colocação das proposições – teoria preliminar – levantamento do material que irá compor a plataforma do estudo, planejamento de toda pesquisa incluindo detalhado protocolo, bem como as opções por técnicas de coleta de dados (MARTINS, 2008, p.22).

Utilizamos a técnica de questionários com boa precisão por ser um elemento constituído de perguntas ordenadas que serão respondidas por escrito, através da forma de perguntas abertas que permitirão aos entrevistados oferecerem suas próprias respostas e expressarem suas opiniões acerca dos indeferimentos dos benefícios e do processo de judicialização.

Em Gil (2008), o questionário pode ser definido como uma técnica de investigação social composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas, com propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, valores, interesses, expectativas, aspirações, presente ou passado. Para o autor a construção de um questionário precisa ser reconhecida como um procedimento técnico cuja elaboração requer uma série de cuidados, tais como:

[...] constatação de sua eficácia para verificação do objetivo; determinação da forma e do conteúdo das questões; quantidade e ordenações das questões; construção das alternativas; apresentação do questionário e pré-teste do questionário (GIL, 2008, p.121).

Para nossa pesquisa o questionário foi bastante útil, pois os respondentes atenderam de forma simples e direta ao que foi perguntado na pesquisa, possibilitando dessa forma respostas objetivas que proporcionaram ao pesquisador descrever as características da população pesquisada.

Apresentamos um roteiro de questionários, com questões abertas, compostas de perguntas, tais como: Fale sobre sua vida; Você conhecia o BPC? Grau de escolaridade? Como lidam com a situação de deficiência do idoso? O que mudou na vida deles após o recebimento do benefício? Com que gasta o dinheiro que recebe desta política social?

A entrevista foi outra técnica que utilizamos com pessoas idosas, com deficiência e com funcionários do INSS, para o trabalho desse mestrado. A entrevista possibilitou a obtenção de coleta de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social dessas pessoas. Ocorreu, considerando as diversas dimensões do objeto investigado, numa perspectiva de maior aprofundamento, abrangência e diversidade no processo de compreensão da realidade investigada. Para Minayo (2010), a entrevista do ponto de vista de comunicação verbal e como coleta de informações sobre certo objeto científico, representa a estratégia mais utilizada para a realização de trabalho de campo.

Gil (2008), corroborando com as ideias da autora, define-se a entrevista como uma técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação.

“[...] é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação” (GIL, 2008, p.109).

A entrevista é uma comunicação verbal entre duas ou mais pessoas, especialmente indicada para o levantamento de experiência. É um procedimento utilizado na investigação social, para coleta de dados ou resolver um problema social (BASTOS, 1996, p.49).

Para a entrevista, elegemos como estudo a técnica de entrevista semiestruturada, baseada num estudo de entrevista com perguntas abertas em uma abordagem indireta em que

os entrevistados desconhecem os objetivos do projeto. Para Minayo (2010), caracteriza-se por permitir a combinação entre perguntas fechadas e abertas, sendo possível ao entrevistado discorrer sobre o assunto em pauta sem se prender à indagação formulada. Este tipo de entrevista consiste em enumerar de modo mais abrangente possível as questões que o pesquisador deseja abordar no campo, a partir de suas hipóteses ou pressupostos advindos da definição do objeto em estudo.

Esclarecem que os nomes de todos entrevistados(as) serão codificados de maneira fictícia, a fim de preservarmos suas identidades. A codificação é um processo por meio do qual se busca organizar fatos, relatos que aparecem nas entrevistas, posteriormente transformados em problemas temáticos. Por fim, quanto ao processo de coleta de dados e informações, utilizamos a técnica de gravação. Também uma das ferramentas importantes para colhermos a história de vida dos depoentes.

4.1 A Pesquisa de Campo e a Pesquisa Bibliográfica no âmbito do BPC

A pesquisa é um processo de conhecimento, um ato inacabável que busca o questionamento e a investigação de um determinado assunto ou uma ação. Ocorre através de um conjunto de procedimentos para solucionar um problema.

A pesquisa de campo é uma etapa fundamental, especialmente quando há uma interação entre pesquisador e indivíduos pesquisados. A nossa pesquisa de campo foi realizada na localidade de Pedras, município do Eusébio, no Estado do Ceará. Investigamos o fenômeno da judicialização dos beneficiários do BPC, a partir de 6.020 processos judiciais referentes ao BPC, julgados procedentes na jurisdição da 13^a, 14^a, 21^a, 26^a e 28^a Varas da Justiça Federal do Ceará, que compreende o município de Fortaleza e sua região metropolitana. Considerando este contingente de benefícios julgados favoráveis, optamos por investigar desse total 53 beneficiários do BPC de Pedras. É um universo pequeno para obtermos o resultado do fenômeno da judicialização, mas, para o número de beneficiários do BPC daquela localidade, equivale a quase 100% da população que teve seu direito contemplado pela Justiça. Tal delimitação populacional deve-se à reduzida temporalidade para realização da pesquisa que se inscreve no âmbito do mestrado.

A pesquisa de campo consiste na observação de fatos e fenômenos, na coleta de dados e de informações que se consideram importantes para chegar ao resultado da pesquisa. É um caminho árduo, pois ao adentrarmos o campo da parcela de beneficiários pesquisados, nos deparamos com as dificuldades deles em fornecer informações necessárias para a coleta de dados.

Para Bastos (2007, p.35) a pesquisa de campo não se limita ao uso de instrumentos de coletas de dados, para o atingimento dos objetivos do trabalho. A pesquisa de campo possibilita a reformulação dos caminhos traçados, através das descobertas de novas pistas. Além disso, permite construir um conhecimento a partir da realidade.

No caminho da pesquisa para a coleta de dados uma etapa que visa adquirir informações sobre a realidade dos fatos, encontramos cidadãos idosos, vulneráveis, portadores de doenças como diabetes, hipertensão e outras. Antes de terem o BPC, eram excluídos da própria sociedade. Mas com as políticas públicas sociais, a preocupação com a inclusão dessas pessoas perpassa a compreensão de que os espaços para as políticas sociais devem estar abertos a todos que necessitem, sem, contudo, estigmatizar principalmente aqueles que tiveram seus direitos constitucionais violados.

No que concerne aos instrumentos durante a pesquisa de campo, recorremos ao procedimento metodológico qualitativo com observação, devido ao fenômeno social que se apresenta como uma técnica mais adequada aos objetivos desse estudo. Trata-se de uma observação participante da vida dessas pessoas que tiveram seus benefícios negados pelo INSS e a luta pelos seus direitos.

No contexto da observação é de suma importância esclarecer que ela foi amplamente utilizada, tendo início antes mesmo desta pesquisa, podendo ser justificado em função de o pesquisador exercer um trabalho social com essas pessoas.

Minayo (2010) mostra que esse método de pesquisa participante pode ser considerado parte essencial do trabalho de campo no âmbito da pesquisa qualitativa, um processo em que o observador está presente em uma determinada situação social, visando realizar uma investigação social.

Assim, ao realizarmos esse primeiro momento de adentrar em campo, iniciamos com uma observação que não é uma observação comum, mas direcionada à descrição de uma realidade, uma observação participante com várias idas às residências dos beneficiários, indagação de seus endereços, de dados familiares e das melhorias que esse benefício tem proposto, assim como as objeções que encontraram para ter acesso a ele.

Segundo Minayo (2012) é como um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social com a finalidade de realizar uma investigação científica.

[...] O observador, no caso, fica em relação direta com os seus interlocutores no espaço social da pesquisa, na medida do possível, participando da vida social deles, no cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa. Por isso, o observador faz parte do contexto sob sua observação e, sem dúvida, modifica esse contexto, pois interfere nele, assim como é modificado pessoalmente (MINAYO, 2012, p.70).

Outro instrumento de fundamental importância para registrar as informações colhidas dos sujeitos a serem pesquisados foi a anotação, em um caderno, das conversas, idade, CPF, número do benefício e espécie. Esses elementos são essenciais para descobrirmos o tipo de benefício, podemos citar como exemplo: Espécie 87 (Amparo Social à Pessoa Portadora com Deficiência); Espécie - 88 (Amparo Social ao Idoso). Isso facilitará as perguntas dos questionários.

A pesquisa bibliográfica consistirá na literatura já publicada em forma de livros, jornais, revistas e periódicos, para compreendermos a política de assistência social, bem como o BPC. Como procedimento científico não pode ser percebido como simples repetição do que outros já disseram sobre determinado tema, mas como uma fase em que é possível observar um determinado objeto sob vários enfoques. De acordo com Lakatos (1996, p.72):

[...] A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até os meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por algumas formas, quer publicadas, quer gravadas.

A pesquisa bibliográfica será desenvolvida a partir de ações julgadas pelo Poder Judiciário em favor dos beneficiários do BPC na localidade de Pedras, que tiveram seus

benefícios indeferidos pela Autarquia Federal INSS, e associada à pesquisa de campo, será necessário um estudo de fontes documentais da instituição que concedeu os benefícios, a Justiça Federal do Ceará.

Para Bastos (2007, p.32) a principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de possibilitar ao pesquisador abranger uma gama de fenômenos muito maior do que aquela que seria possível na pesquisa de campo.

Como bem afirma Gil (2008) a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

[...] esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisar requer dados muito dispersos pelo espaço. Por exemplo, seria impossível a um pesquisador percorrer todo território brasileiro em busca de dados sobre a população ou renda per capita; todavia, se tem à sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas (GIL, 2008, p.50).

Concordamos com as ideias dos autores, para termos o primeiro contato direto com os beneficiários e a coleta de dados no local, foi necessária uma análise de alguns processos judiciais para o pesquisador chegar até o campo da pesquisa em que o fenômeno da judicialização ocorreu.

O estudo teórico do BPC tem fundamentação constituída a partir da pesquisa bibliográfica que tem como referências as análises de obras de autores como Sposati (1988, 2010 e 2011); Yasbek (2009); Martins (1991), Minayo (2010), Vianna (1999), entre outros.

Além das fontes bibliográficas, tem como fonte documental principal as ações judiciais da Justiça Federal, que foram julgadas procedentes em favor dos autores. Através destes processos tivemos várias informações sobre os sujeitos pesquisados, idade, estado civil, renda familiar, inclusive o motivo pelo qual seus benefícios foram negados administrativamente. Para Gil (2008), a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes.

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser

reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número (GIL, 2008, p.51).

A pesquisa bibliográfica está associada a duas ações judiciais julgadas procedentes, que concederam os benefícios das pessoas com deficiência na localidade de Pedras, trazidas para o debate do fenômeno da judicialização do BPC como política pública.

A primeira ação analisada foi uma Ação Ordinária Previdenciária com pedido de Tutela Antecipada (liminar) contra o Instituto Nacional do Seguro Social, sendo impetrada em 17/12/2012, pelo beneficiário M. F.F., de 43 anos, portador de Fratura de calcâneo esquerdo e perda da visão do olho direito.

O objetivo da ação era contestar a decisão do INSS, isto é, a não elegibilidade do requerente ao BPC, pelo critério de deficiência. O valor da causa atribuído à ação foi de R\$ 37.320,00, o que correspondia, na época, a 60 (sessenta) salários mínimos, teto máximo de competência das ações julgadas nos Juizados Especiais Federais.

Consta nos autos que o INSS afirmou não ter identificado características que incapacitassem o requerente para o trabalho e para a vida independente. O novo parecer apresentado pelo INSS, a pedido do juiz, reafirmou a decisão inicial do médico – perito sobre a capacidade do requerente para o trabalho e vida independente. Na justificativa do indeferimento, o INSS apontou que o promovente estava apto a exercer suas atividades laborais.

O INSS ainda afirma que a deficiência física congênita (calcâneo e perda de olho) do requerente, embora limitadora do exercício de atividades em geral, não lhe retiraria a capacidade para desenvolver as atividades da vida independente.

A advogada do requerente, responsável por elaborar a petição inicial de contestação da decisão do INSS, afirma que o requerente é elegível ao BPC, tendo em vista o artigo 2º, inciso V da Lei nº 8.742/1993, que garante um salário mínimo mensal à pessoa portadora com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. A advogada do requerente questiona ainda a composição do

grupo familiar, que é composto por duas irmãs e a mãe do autor, satisfazendo assim, o requisito de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo para o recorte da renda familiar.

Pautada na definição de dignidade estabelecida pela Carta Constitucional de 1988, sua advogada responde ao questionamento de que seu constituinte não sobrevive da ajuda de sua genitora, que é pensionista do INSS e recebe um salário mínimo. Percebe-se que o argumento da advogada está centralizado nas condições sociais do requerente e não na incapacidade dele para o trabalho e para a vida independente.

Diante da necessidade de elementos probatórios, o juiz solicitou a perícia social cujo objetivo era avaliar os aspectos sociais para a concessão do BPC. No que concerne aos aspectos sociais, a perícia social comprovou que o grupo familiar preenche os elementos necessários para a concessão do benefício. O laudo da perícia social assinala que o requerente é analfabeto e devido a sua idade era impossível uma inclusão no mercado de trabalho

Quanto ao médico-perito, determinado pela Justiça Federal, afirmou no laudo médico presente na ação que a incapacidade do requerente se estende para várias atividades, não só as exercidas anteriormente como pintor.

No que se refere à temporalidade da incapacidade para o trabalho e para a vida independente, o médico-perito afirma que o promovente tem uma deformidade permanente e uma incapacidade temporária.

Diante dos fatos e dos argumentos apresentados pela advogada do autor, pela assistente social¹⁴ e pelo médico¹⁵, determinados pela Justiça Federal, respectivamente para realizar as perícias social e médica do requerente, o juiz fundamentou a sentença da seguinte maneira:

¹⁴ A perita social Tatiane Farias Melo, Assistente Social – CRESS nº 4299, designada pelo juízo, através do parecer socioeconômico pelas observações realizadas durante a visita domiciliar aferiu que há carência do periciando em seu contexto econômico.

¹⁵ A perícia médica, elaborada pelo médico Anísio Sivestre Santos Filho - CRM-CE nº 13.150, em 02 de março de 2013, concluiu que a Fratura de calcâneo esquerdo com consolidação e perda do olho direito, está incapacitando-o para vida independente e para o trabalho.

Vê-se, portanto, que as alterações promovidas pela Lei nº 12.435/2011 dotaram o requisito incapacitante de forte carga de subjetividade, deixando ao alvedrio do julgador a sua distinção.

Analisando o presente caso, entendo estar satisfeito o impedimento de longo prazo. Primeiro porque, através de laudo apresentado por perito-médico, cujo teor se encontra anexado aos autos, extrai-se dos quesitos respondidos que o promovente é portador de “Fratura consolidada de calcânhar esquerdo com formação de artrose e perda da visão do olho direito”.

Segundo, diante do fato de que a enfermidade que acomete o autor, associada à condição de precária instrução educacional (o autor não é alfabetizado), bem como o fato de só ter desempenhado a profissão de pintor (o requerente tem 43 anos na data atual), dificulta o exercício das atividades que lhe podem proporcionar a subsistência, bem como a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Do laudo socioeconômico, apresentado por assistente social, infere-se ainda, que o autor não só apresenta dificuldade de locomoção (utiliza muletas), como também sofre com dores na região afetada, na medida em que não faz uso de medicamentos para o problema.

Salienta ainda o perito que há indícios de que o autor passou a desenvolver “um quadro depressivo diante de sua impossibilidade de retornar a trabalhar e por permanecer a maior parte do tempo em sua residência, por conta de sua imobilidade”. Entendo que tais fatos caracterizam impedimento superior a 2 (dois) anos, satisfazendo, assim, o requisito incapacitante. Da sentença exarada pelo juiz de primeiro grau:

Diante desse cenário, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, com fundamento no artigo 203, inciso V, da Constituição de 1988 c/c artigo 20, da Lei nº 8.742/93, para condenar o INSS a conceder o BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – AMPARO SOCIAL AO DEFICIENTE à parte autora, a partir da data de entrada do requerimento administrativo, no valor mensal de um salário mínimo, fixando a incidência de correção monetária, bem assim de juros de mora a partir da data da citação, a serem atualizados conforme Manual de Cálculos da Justiça Federal.¹⁶

¹⁶ Esta sentença foi elaborada com base no processo de nº 0526318-14.2012.4.05.8100, distribuído em 17 de dezembro de 2012, com trâmite na 26ª Vara do Juizado Especial Federal do Estado do Ceará, julgada procedente em 19 de abril de 2013, pelo juiz Gledson Marques Fernandes.

Considerando que a decisão contém os parâmetros de liquidação, reputo atendido o disposto no artigo 38, § único da Lei nº 9.099/95. Nesse sentido, a Plenária do 2º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais – FONAJEF já se manifestou, através do Enunciado nº 32: A decisão que contenha os parâmetros de liquidação atende ao disposto no artigo 38, parágrafo único da Lei nº 9.099/95.

Condeno o INSS, ainda, ao pagamento dos honorários periciais antecipados por este juízo, devidamente atualizados, em favor desta Seção Judiciária, conforme o disposto no artigo 12, § 1º, da Lei nº 10.259/2001 c/c artigo 3º, § 2º da Resolução nº 440/05 do Conselho Nacional da Justiça Federal (FERNANDES, 2012, p.22).

A segunda Ação Ordinária analisada é semelhante à primeira; essa ação foi ingressada em 19/09/2011, com trâmite na 13ª Vara da Justiça Federal do Ceará, e foi impetrada pela senhora **A. M. S.**, 47 anos de idade, portadora de complicação de **diabetes mellitus** com incapacidade severa há mais de 14 anos.

O objetivo da ação era reverter a decisão do INSS que indeferiu a concessão do BPC à requerente pelo critério de deficiência, segundo o INSS não foi reconhecido o direito ao benefício pleiteado, tendo em vista não se tratar de deficiência que implique impedimento de longo prazo (igual ou superior a 2 anos).

A ação foi elaborada pela advogada da requerente que argumentou que sua constituinte teria contraído a doença há 14 anos e desde então teria sido internada por várias vezes em decorrência das complicações da doença, como constam das guias de internamento inclusas no processo. A advogada destaca que a diabetes, assim como HIV/AIDS, ainda é uma doença incurável, isto é, irreversível e que sua cliente, em decorrência do estado clínico, necessita de cuidados frequentes de terceiros e muitas vezes de internações clínicas. Além disso, a requerente sofre limitações sociais, por exemplo, a inserção no mercado de trabalho, apesar de ser diarista.

A advogada utiliza várias jurisprudências para fundamentar sua tese de elegibilidade ao BPC pelo critério de deficiência. A primeira jurisprudência apresentada foi julgada em 2010, no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, cuja matéria tratava do deferimento de

pedido de tutela antecipada, tendo em vista a concessão do BPC, uma vez que o requerente da ação atendia a todos os requisitos legais – incapacidade para o trabalho e vida independente, assim como não tinha recurso para manter a própria subsistência. A advogada utiliza essa jurisprudência para discutir o perfil da renda e, nesse sentido, argumenta que o teto definido pela LOAS de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo para renda familiar **per capita** deveria ser apenas um parâmetro para avaliação socioeconômica.

Entre os documentos da ação, encontra-se a perícia social solicitada pela Justiça Federal para averiguar as condições sociais da requerente e se ela tem meios de prover a própria subsistência com ou sem ajuda da família ou de terceiros. A perícia constatou que a requerente da ação vive com seu esposo e duas filhas e tinha como renda o benefício assistencial, Bolsa Família e pequenos ganhos de seu esposo que trabalha como reciclador de lixo.

A perícia social¹⁷ concluiu que a promovente vive em condições precárias, o que dificulta o acesso a uma alimentação saudável e com qualidade de vida para combater as manifestações da referida doença. Dessa forma, pode-se concluir que a perícia social foi favorável para a concessão do BPC à requerente, principalmente, porque ela encontrava-se em condições de risco social.

Foi designada pelo juiz perícia médica¹⁸ para avaliar a incapacidade da requerente para o trabalho e vida independente, ou seja, se ela era deficiente ou não para fins da concessão do BPC. A perícia médica constatou que a promovente é portadora de **diabetes mellitus** há 14 anos, apresenta complicações graves e de difícil tratamento, apesar de já ter feito uso de antibiótico ainda apresenta lesão com infecção ativa no pé direito.

¹⁷ A perícia social foi realizada pelo Serviço Social da Justiça Federal, por determinação judicial, pela perita Assistente Social Jerusa de Castro Almeida, em 25 abril de 2011, CRESS N° 4052, tendo constatado, através do parecer socioeconômico, que autora preenchia os requisitos da Loas.

¹⁸ A perícia médica do juízo foi realizada pela médica Adriana Barbastefano, inscrita no CRM CE N° 7.430, em março de 2012, com a conclusão de que a solicitante do BPC estava incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

Transcrição do fundamento da sentença prolatada pelo magistrado:

“Trata-se de ação especial, em que requer a parte autora concessão do benefício de amparo social ao portador de deficiência, e os valores vencidos desde o requerimento administrativo”.

Sendo dispensável a produção de provas em audiência, entendo ser o caso de julgamento antecipado da lide, conforme previsto no inciso I do artigo 330, do Código de Processo Civil.

Para o magistrado, são requisitos para o deferimento do benefício assistencial pleiteado, com fulcro no inciso V, do artigo 203, da CF/88, ser o requerente pessoa portadora com deficiência física ou idosa e não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por própria família.

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pelo artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, que assim dispõe: “Artigo 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.”

Quanto ao requisito da incapacidade para a vida independente, cabe frisar que sua configuração demanda análise sob uma perspectiva financeira, sendo suficiente para o atendimento da previsão legal que o indivíduo esteja impossibilitado para o ingresso no mercado de trabalho, e não apenas no caso em que se encontre impossibilitado de desenvolver os atos básicos da vida, como higiene e locomoção próprias.

A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, sensível a esse aspecto, sedimentou entendimento através de sua Súmula 29, que assim dispõe: “Súmula. 29 - Para os efeitos do artigo 20, § 2º, da Lei nº 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é só aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover o próprio sustento.”

Ressalte-se, ainda, por oportuno, que o Decreto nº 6.214, de 28.09.2007, que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso, expressamente fez prever que a incapacidade apta a gerar a concessão do benefício há de ser avaliada sob um aspecto multidimensional, abrangendo não apenas a limitação da capacidade para o trabalho, mas também a condição social da pessoa incapacitada.

Nessa perspectiva, não se pode analisar o grau de incapacidade do requerente sem relacionar sua condição física à formação pessoal e às oportunidades de emprego que lhe podem ser dadas, sob pena de inviabilizar o acesso ao benefício assegurado constitucionalmente, com ofensa, inclusive, ao princípio da dignidade da pessoa humana.

No caso concreto, o laudo pericial anexado aos autos atesta que a autora apresenta complicação de **diabetes mellitus** insulino dependente, qual seja, mal perfurante plantar. De acordo com o perito, é certo que nos próximos 6(seis)meses a promovente estará incapacitada para a vida independente e para o trabalho e terá impedimentos para exercer sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.

Esclarece, ainda, que a autora é portadora de **diabetes mellitus** há 14 anos e a complicação que apresenta é grave e de difícil tratamento, apesar de já ter feito uso de antibióticos. Informa também que, no momento, a promovente ainda apresenta a lesão com infecção ativa no pé direito, necessitando de apoio dos familiares para recuperação e para acompanhamento nas consultas.

A incapacidade, de acordo com o “expert”, é total e severa, conquanto seja temporária. A despeito de a incapacidade não ser permanente, observo que tal requisito se encontra atendido, considerando-se o quadro apresentado pela autora (patologia grave, de difícil tratamento, com chance apenas moderada de reversão da patologia).

O amparo assistencial requerido, diga-se de passagem, está sujeito a revisões periódicas para averiguação da permanência dos requisitos para o seu gozo, de modo que a exigência legal de incapacidade “permanente” não deve ser entendida de modo tão rígido, bastando que não se vislumbre uma possibilidade de reabilitação em tempo razoável. Aqui,

cabe ressaltar que não merece guarida o argumento defendido pelo INSS de que, sendo a incapacidade temporária e por período previsto de apenas 6 meses, não atende ao requisito da lei assistencial, que exige um período mínimo de incapacidade de 2 anos.

Primeiro, porque o prazo de 2 anos previsto na Lei nº 8.742/1993 foi revogado pela Lei nº 12.435, de 25 de julho de 2011. Segundo, porque, no caso concreto, o perito não afirmou que em 6 meses a parte já estaria capaz para o trabalho, mas sim que “nos próximos 6 meses estará incapacitada” ou, ainda, que acredita que a incapacidade seja “de no mínimo 6 meses”.

Ademais, a parte autora, quando da perícia, em 07.02.2012, já estava desempregada, sem condições de trabalhar, há 7 meses; o perito, de sua vez, atestou que o início da incapacidade se deu com o diagnóstico da perícia feito em novembro de 2011. Considerando todo esse período sem condições de laborar em virtude da patologia, entendo que a situação da promovente se amolda perfeitamente ao que a lei considera como “impedimento de longo prazo”.

Da sentença¹⁹ exarada pelo juiz de primeiro grau:

Diante do exposto, julgo procedente em parte o pedido, para condenar o INSS:

a) conceder ao(a) autor(a) o benefício de amparo social à pessoa portadora de deficiência, no valor de um salário mínimo, com termo inicial (DIB) em 01.11.2011, e DIP em 01.06.2012, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da intimação desta sentença, em razão da antecipação dos efeitos da tutela ora concedida.

b) pagar à parte autora as parcelas vencidas entre a DIB e DIP, devidamente corrigida nos termos do Manual de Cálculos do Conselho de Justiça Federal, que passa a integrar a presente decisão (BANDEIRA, 2011, p.35).

Diante das sentenças judiciais, observamos que o Poder Judiciário não tem mais uma visão no positivismo, mas sim na dignidade da pessoa humana, um princípio constitucional

¹⁹ Esta sentença foi extraída do processo de nº 0 524302-24.2011.4.05.8100, distribuído em 04/11/2011, com trâmite na 13ª Vara da Justiça Federal no Ceará, julgada procedente pelo Juiz Federal Lauro Henrique Lobo Bandeira, em 18 de junho de 2012.

pautado na pessoa humana, valor primordial que só se completa quando a pessoa é tratada com dignidade, conforme Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira (2012):

Constitui-se, pois, em valor unificador dos direitos e garantias inseridos na Constituição Federal e legitimador dos direitos fundamentais expressos tanto quanto daqueles implícitos [...] o princípio da dignidade da pessoa humana é um valor central dos direitos humanos fundamentais individuais efetivamente nuclear, o sistema jurídico deve considerá-lo como ponto de partida para toda e qualquer solução de conflito; pode-se afirmar que a dignidade humana é princípio informador e conformador do direito pátrio [...]. A dignidade é, portanto, um marco da Constituição Federal de 1988, norteando toda a matéria dos direitos fundamentais, bem como a interpretação das normas, impondo um limite no exercício e um dever genético de respeito aos direitos próprios e alheios (PEREIRA, 2004, p.280).

4.2 Objeto da Pesquisa Avaliativa

A pesquisa em pauta tem como objetivo geral avaliar o crescente fenômeno da judicialização ou ativismo judicial na política assistencial do BPC na localidade de Pedras, no município do Eusébio-Ce. A identificação dessa realidade constituiu o problema a ser analisado nesta pesquisa, um estudo de como o Poder Judiciário, através da perícia médica e social, tem interpretado os critérios de elegibilidade do BPC para idosos e para pessoas com deficiências.

Outros objetivos específicos a serem investigados são as causas e as consequências desse crescente fenômeno da judicialização nos processos de revisão e regulamentação do BPC, já que diariamente esse benefício vem sendo materializado por via judicial, por meio das Ações Ordinárias Previdenciárias. Buscar uma resposta para o seguinte questionamento: por que o Benefício de Prestação Continuada vem sendo judicializado a cada dia?

No campo assistencial do BPC, em Pedras, percebemos a importância de analisar os aspectos socioeconômicos e as repercussões nas vidas dos beneficiários que tiveram seus benefícios concedidos pela Justiça.

O método de pesquisa, nesse estudo, é de cunho qualitativo e de natureza empírica. Isso vai ao encontro dos objetivos desta pesquisa, na qual os interlocutores deste estudo revelam, através da fala e dos questionários, o que eles pensam e o que tem a dizer sobre a concessão do benefício assistencial BPC.

Dentre os estudos levantados, merecem destaque os depoimentos e a coleta de informações que obtivemos dos atores envolvidos no estudo desse mestrado. Ressaltamos que foi de suma importância para traçarmos a trajetória das pessoas com deficiências e das idosas que tiveram acesso ao BPC por via do Poder Judiciário, através das seguintes entrevistas:

J. W. B, assim diz o depoente: “tenho 33 anos de idade e sou casado, recebo um benefício assistencial de um salário mínimo do Governo Federal, com ele pago água, luz e aluguel. Procuro sobreviver com esse benefício. Sou transplantado há cinco anos e acompanhado de 3 em 3 meses com o doutor Wilson, no Hospital das Clínicas. Ele passa vários exames para saber como estão os rins, como está a creatinina que é muito importante, pois o transplantado fica vulnerável a muito tipo de vírus”. Fala que há certa rejeição da sociedade para com o deficiente e no seu caso, pois tem uma fístula no braço. Ao final, salienta que o benefício deu certa melhoria, é uma quantia certa, apesar de ser pouco, mas o “pouco com Deus é muito”.

O segundo entrevistado é J. M. S, tem 68 anos de idade, com residência e domicílio na localidade de Pedras. Ele fala que durante a sua vida trabalhou como ajudante de descarregamento de cargas de veículos e de flanelinha no Posto de Combustível São Cristóvão, localizado na BR 116; saía às três horas da manhã de casa e ganhava por dia R\$ 10,00 (dez) reais, porque havia uma empresa que o conhecia e lhe pagava para limpar os seus carros. Acrescenta que, ultimamente, está vivendo do Benefício de Prestação Continuada, tendo em vista que antes recebia ajuda financeira de familiares, inclusive de sua filha, que trabalha fazendo serviços gerais e tem como complemento da renda o Bolsa Família.

O beneficiário diz ainda que, com o dinheiro do benefício, compra medicamento, já que a rede pública de saúde não fornece todos os medicamentos e ele é portador de várias doenças como: diabetes, hipertensão e colesterol.

Com parte do dinheiro ajuda os netos na compra de material escolar, porque não quer que eles se criem do jeito que o avô foi criado, sem saber ler. Fala que é pobre e não tem uma casa para residir, no momento está morando em um quatinho da Companhia de Água e Esgoto do Ceará, cedido pelo gerente desse órgão, diz ainda que nunca contribuiu para a

Previdência Social porque não tinha documentos, morava e trabalhava na roça, não tinha emprego certo e só veio tirar seus documentos tempos depois.

Explica que está separado, de fato, de sua esposa há mais de 20 anos e não tem notícias dela e nunca mais se envolveu com outra pessoa, está velho e sofrendo com as doenças; ao completar 65 anos de idade, solicitou por via administrativa o benefício assistencial BPC e o INSS negou o pedido, sob alegativa de que ele vivia com sua esposa e esta era também beneficiária do BPC.²⁰

O entrevistado fala que logo após ter o benefício negado administrativamente, ingressou com uma ação judicial na Justiça Federal do Ceará; foi marcada uma perícia social designada pelo juízo para verificar a realidade dos fatos alegados; o perito (a) fez visita em seu quatinho e constatou a situação econômica do entrevistado, inclusive lhe forneceu uma cesta básica e um colchão.

Faz crítica à perícia do INSS que além de negar seu direito, o maltratou. Reclama que a vida do idoso é sofrida e as pessoas não respeitam seus direitos. Nem mesmo o direito ao transporte gratuito. Diz que sua vida melhorou. Com o dinheiro que recebe compra pão, café, sua merenda, arroz, feijão e carne, antes não tinha isso.

Por fim, fala que gostaria que seu benefício melhorasse com a inclusão do 13º salário, já que o BPC não paga o abono anual como aposentadoria rural, pois se tivesse melhoraria ainda mais a sua vida.

Entrevista com uma funcionária do INSS, F. F. A diz que tem mais de 20 anos de serviço público prestado ao INSS. Ao indagarmos sobre a estrutura do INSS, ela teceu de imediato comentários sobre a Loas. Fala que muitas vezes esses benefícios são indeferidos pelo INSS pela falta de comprovação da renda familiar.

Ela fala que o INSS indefere o pedido de forma desumana porque as pessoas necessitam muito e a única saída é recorrer à Justiça, pois os recursos administrativos perante o INSS, na maioria das vezes, são julgados improcedentes. Diz que falta uma política pública

²⁰ O texto foi extraído pelo autor das entrevistas das pessoas com deficiência, idosas e funcionário do INSS, que informaram as dificuldades para a concessão do BPC.

social de humanização, às vezes até as assistentes sociais colocam obstáculo na análise do benefício, já que é concedido pelo governo federal. A avaliação é muito difícil, porque os assistentes sociais apenas analisam a hipossuficiência do solicitante do benefício, não tem a sensibilidade de analisar os aspectos familiares. Elas têm prazer em negar. Isso dói nos funcionários, mas não se pode fazer nada. A funcionária criticou (os) assistentes sociais do INSS e disse que não sabe como eles têm o diploma de assistente social.

Frente às entrevistas e aos questionários realizados com os 53 beneficiários do BPC, em Pedras, percebemos a necessidade da elaboração de indicadores, que são instrumentos de suma importância para avaliação de políticas públicas, podem apresentar uma variável quantitativa ou qualitativa que mede as realizações de uma política, programa ou projeto social, tendo como referência os objetivos estabelecidos na política assistencial no BPC.

Para a construção dos indicadores sociais desta pesquisa avaliativa, utilizamos os indicadores de gêneros, a “perícia médica e social”, que são os meios necessários para constatar se o indivíduo está apto para o acesso ao direito pleiteado. No contexto da metodologia avaliativa, esse é um instrumento capaz de avaliar o aspecto econômico-social do programa assistencial BPC.

O instrumento pericial médico e social é de fundamental importância para a concessão do benefício assistencial, porque tem como objetivo avaliar as condições de elegibilidade para o trabalho e para a vida independente e a renda familiar da pessoa com deficiência que solicita o BPC. E para o idoso através do critério da renda familiar.

Tabela 03 - Análise da perícia social e médica do INSS e da Justiça

DEFICIENTE				
Perícia social e médica do	Ótima	Boa	Regular	Péssima
INSS	5,77 %	13,46%	7,69%	46,15 %
JUSTIÇA	48,07%	19,23%	11,54%	-%
IDOSOS				
Perícia social	Ótima	Boa	Regular	Péssima
INSS	-	-	5,77 %	13,46%
JUSTIÇA	9,62%	3,82%	-	-

Análise do grupo familiar dos Beneficiários para a concessão do BPC

IDOSOS					
filho(s)	filha(s)	netos(as)	madrasta	padrasto	filho(as) maior 21anos
9,61 %	11,53%	7,69%	-%	- %	9,61 %
DEFICIENTE					
filho(s)	filha(s)	netos(as)	madrasta	padrasto	filho(as) maior 21anos
57,69 %	48,08 %	21,15%	- %	- %	34,61%

Gastos com o dinheiro do Benefício

DEFICIENTES					
Alimentação	Vestuário	Água/Luz	Medicamentos	Moradia	Transportes
78,85 %	21,15%	55/77 %	36,54 %	21,15%	1 %
IDOSOS					
Alimentação	Vestuário	Água/Luz	Medicamentos	Moradia	Transportes
17,31%	1, %	11,54%	15,38 %	3,85%	-%

Fonte: do autor, essas informações foram obtidas através dos questionários que se encontram no apêndice. Serão utilizados números inteiros e porcentagem para apresentar as informações. Foram 53 beneficiários sendo 34 pessoas com deficiência e 19 idosos.

A Pesquisa constatou que a operacionalidade do INSS é falha, o que dificulta o acesso dos beneficiários ao BPC. Dos entrevistados 46,15% das pessoas com deficiências e 13,46% dos idosos apontaram os instrumentos periciais ineficientes para identificar os fatores que tornam os indivíduos incapazes para o trabalho e para a vida independente e a insuficiência econômica. Portanto, são dois os fatores que devem ser observados em relação à baixa credibilidade no instrumento pericial: primeiro fator é a dificuldade em mensurar a incapacidade para o trabalho e para a vida independente nos termos do Decreto nº 3.298/99, que estabelece regras para a concessão do BPC para pessoas com deficiência. Para o Decreto, incapacidade é:

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

Para o referido Decreto, a incapacidade deve estar associada à atividade a ser exercida, o que constitui um desafio, já que a maioria dos requerentes do BPC entrevistados são pessoas portadoras de doenças graves, que estão fora do mercado de trabalho.

O segundo fator de destaque a respeito da perícia do INSS, apontado pelos requerentes, é o descaso por parte dos servidores periciais daquela Autarquia Federal, pois as pessoas devem dizer que têm o direito, enquanto o INSS deveria reconhecê-lo, sem que eles precisassem exigir. Tudo isso foi ratificado pela entrevista da funcionária daquela instituição quando diz que falta uma política pública social de humanização, às vezes até as/os assistentes sociais colocam obstáculos para que o benefício seja concedido.

Quanto aos efeitos e mudanças resultantes da inclusão dos beneficiários no BPC através do Poder Judiciário, a pesquisa mostra que 48,07% dos requerentes com deficiência apontam ótima a entrevista médica e social do juízo, enquanto 9,62% dos idosos também confirmam esta amostra de onde se conclui que o sistema gestor do INSS estaria falhando, quando não garante o acesso ao BPC.

Evidencia-se, pelo depoimento dos entrevistados, que a possibilidade da intervenção do judiciário no BPC tem favorecido o questionamento dos critérios de elegibilidade do benefício quanto ao alcance da política social. A atuação do Poder Judiciário para a concessão do BPC não está limitado apenas aos casos de omissão da lei ou ao descumprimento da concessão do benefício por algum motivo pelo INSS. O poder Judiciário atua quando há omissões do Estado que colidam com os direitos fundamentais dos cidadãos assegurados constitucionalmente.

Na análise social do grupo familiar para a concessão do BPC, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, em seu artigo 20, Capítulo IV, que trata dos benefícios, dos Serviços dos Programas e dos Projetos de Assistência Social, especificamente a Seção I, do Benefício de Prestação Continuada, o define como um salário mínimo destinado à manutenção da pessoa com deficiência ou idosa com mais de 65 anos, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família, cuja renda per capita seja inferior a

¼ (um quarto) do salário mínimo. Sendo considerado família, conforme a Lei nº 8.742/1993 em seu parágrafo 1º do artigo 20.

[...] a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Parágrafo com redação determinada na Lei nº 12.435/11).

À luz desta questão, o que mais impressionou a pesquisa foi quanto à formação do grupo familiar, os entrevistados apontam que 7,69% dos netos moram com os idosos e 21,15% dos netos vivem com as pessoas com deficiência, por isso mais uma vez agiu mal o legislador quando editou a Lei nº 12.435/11, ao optar pela manutenção de um rol taxativo de pessoas que compõem o grupo familiar para fins de acesso ao BPC, não incluiu os netos na formação deste grupo, quando na verdade deveria ter proporcionado uma abertura para apreciação administrativa e judicial ao incluir os netos no cômputo da renda familiar, o que ocasionaria uma maior inclusão de beneficiários neste programa social.

Quanto aos filhos maiores de 21 (vinte e um) anos, que antes só faziam parte da composição da família se fossem inválidos, com a nova lei desde que sejam solteiros e residam sob o mesmo teto, inclui-se no cômputo da renda familiar. A pesquisa apontou que 9,61 % dos filho(as)maiores vivem com os pais idosos e 34,61 % residem com os pais deficientes, o que incrementa um maior número de postulante ao benefício tendo em vista um acréscimo na composição da renda familiar, o que fez bem o legislador ao incorporar ao conceito de família membros como filhos maiores de 21 anos.

A pesquisa deixa claro o temor em relação ao critério da renda familiar, embora os beneficiários idosos e os com deficiência apresentem limitações e necessitem do benefício como meio de satisfazer suas necessidades básicas, isso nos traz a ideia de que este benefício tem muitas falhas que precisam ser superadas, como aumentar ¼ do salário mínimo para meio salário mínimo para cada membro familiar, o que possibilitaria que mais pessoas hipossuficientes pudessem se beneficiar desta política pública social e haveria uma maior inclusão social destes requerentes em conformidade com os preceitos de igualdade e de universalidade, estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Após o recebimento do BPC, podemos constatar que a maior mudança ocorreu com alimentação: 78,85% dos beneficiários com deficiência e 17,31% dos idosos gastam o

dinheiro que recebem do benefício com alimentação, segundo os entrevistados afirmam que o benefício melhorou sua qualidade de vida.

Quanto aos gastos com medicamentos e produtos básicos como água, luz, moradia e transportes, 36,54% das pessoas com deficiência e 15,38% dos idosos entrevistados foram unânimes em afirmar que, muitas vezes, o recurso recebido do BPC é utilizado para comprar medicamentos por serem pessoas portadoras de doença, haja vista o restrito fornecimento de medicações necessárias a estas pessoas pelos órgãos públicos.

Por isso, o benefício BPC, que deveria ser utilizado como elemento de independência autônoma, garantir a promoção e dignidade da pessoa idosa e da com deficiência é quase todo utilizado para compra de medicamentos, já que a maioria é doente e necessita de medicamentos que muitas vezes não são fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Do exposto, seja por ineficiência da estrutura burocrática, seja pela falta de entendimento entre as políticas públicas, especialmente de caráter da seguridade social, como assistência, previdência e saúde, verifica-se que o Estado, através de política de ajuste fiscal, tem garantido apenas parcelas de acesso aos direitos dos cidadãos, beneficiários ou não, estabelecidos nas normas constitucionais.

Constatamos que o BPC, para cumprir o seu desiderato como política de proteção social, deveria ter ligações com outras políticas públicas, como política de saúde, de educação e de alimentação se interligando aos demais programas sociais, dessa maneira proporcionaria aos seus usuários a inclusão prevista como normas de planejamentos governamentais, no acesso à igualdade e à equidade nas relações sociais. Ao final da pesquisa, os beneficiários afirmaram o desejo de que fosse incluído o abono anual do 13^a salário, assim como, a renda per capita familiar aumentasse para meio salário mínimo, em vez de ¼ do salário mínimo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social é uma garantia constitucional a todas as pessoas que dela necessitam, sem obrigatoriedade de verter contribuições para a Previdência Social. Sua inclusão na Constituição Federal de 1988 e as medidas estabelecidas pelo Estado representaram um avanço para o País, especialmente na medida em que retiraram da pobreza grande parte da população, reduzindo a desigualdade econômica e social existente.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, através do Conselho Nacional de Assistência Social, podemos destacar dentre os principais desafios, a concretização da elevação da Assistência social como política pública de direito, através do Sistema Único de Assistência Social, tem superado a fragmentação das ações e das práticas assistencialistas e clientelistas que historicamente marcaram o campo da Assistência Social Brasileira.

Vimos que a Política Nacional de Assistência Social no âmbito do Benefício de Prestação Continuada - BPC objetiva aprimorar as questões de acesso ao BPC visando a uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade hoje existente por parte do órgão concessor INSS, e que garanta a sua universalização como política pública social.

A PNAS, através de seus princípios, diretrizes e objetivos, situa a assistência social como proteção social não contributiva, voltada à universalização dos direitos sociais, à primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo e assegura que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família.

As ações da Política Nacional de Assistência Social são organizadas pelo Sistema Único de Assistência Social, SUAS, fortalece os instrumentos de gestão, garante orçamento nas três esferas de governo, normatiza em nível nacional a Assistência Social como política estatal, define critérios de partilha de recursos para os Estados e Municípios, indicadores de avaliações e resultados, projeto e benefícios socioassistenciais de caráter continuado ou

eventual, regulamenta aplicação dos recursos conforme a necessidade do município e ainda estabelece o monitoramento e avaliação da política.

Dentre esta política social encontra-se o Benefício de Prestação Continuada, que foi instituído com objetivo de combater a desigualdade social e, ao mesmo tempo, proteger uma parcela vulnerável de pessoas com deficiência e idosos que se tornaram excluídos de uma sociedade em que o Estado prioriza o princípio da rentabilidade econômica sobre a necessidade social.

Através da pesquisa de campo e das entrevistas com os beneficiários de Pedras, em que eles mesmos relataram suas trajetórias de vida, elaboradas durante esta pesquisa, proporcionaram uma afirmação do que foi estudado anteriormente no referencial teórico, e pudemos verificar que houve uma grande melhoria na vida dessas pessoas com deficiência e das idosas, após o recebimento do BPC. Transformação essa que se deve ao fato de que, com a renda do BPC, os beneficiários melhoraram os cuidados com a saúde, o acesso à alimentação, o que tornou suas vidas mais dignas.

O Benefício de Prestação Continuada é o ponto de partida para avançarmos na conquista de maior garantia e igualdade social, para com os idosos e pessoas com deficiências. O Estado deve organizar-se para facilitar a participação delas na sociedade, assegurando direitos e garantindo oportunidades, oferecendo empregos, cursos de qualificação, acompanhado de políticas voltadas à melhoria do mercado de trabalho, a fim de que esses cidadãos alcancem sua independência financeira, através do trabalho remunerado, promovendo desta maneira a dignidade da pessoa humana.

O BPC, benefício de transferência de renda restrito e seletivo, assim como qualquer outra política pública social, tem enfrentado desafios na definição dos critérios de sua elegibilidade quer pela renda familiar, quer pela incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Observamos nesse processo a seguinte característica: a lógica dominante é a da redução do direito e restrição do acesso, em que os desafios estão presentes muitas vezes na incapacidade executiva e legislativa de efetivar o aperfeiçoamento desse benefício

assistencial, para que cumpra seu papel de garantidor de mínimos sociais aos cidadãos impossibilitados de garantirem sua sobrevivência.

Percebemos a partir dessa pesquisa que o Poder Judiciário como Moderador deve considerar que sua atuação, visando assegurar a efetivação dos direitos sociais como o BPC, em nada interfere nas atribuições dos Poderes Executivos e Legislativo, mas sim corresponde a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais relevante ao tema, atividade esta que corresponde ao poder de dizer o direito no caso concreto, finalidade precípua de todos aqueles investidos nos cargos de juiz.

Pelas exposições trazidas, constatamos que, desde a insuficiente regulamentação do BPC até os dias atuais, tem ocorrido em grande parte a intervenção do Poder Judiciário para a concretização desse direito constitucional em favor dos idosos e das pessoas com deficiência, o que pode aferir-se pelas ações julgadas procedentes em favor dos beneficiários do BPC da localidade de Pedras.

No conteúdo dessas ações previdenciárias em face do Instituto Nacional do Seguro Social, concluímos que o conceito de deficiência e de renda familiar utilizados pelo Poder Judiciário para a concessão do BPC aproxima-se da concepção de deficiência do modelo social e do aspecto sociológico embasado pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF). A deficiência é considerada uma maneira de exclusão social decorrente de um contexto social pouco sensível à diversidade do corpo. Enquanto o aspecto sociológico leva em consideração as barreiras e a obstrução de oportunidades dos beneficiários na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Nesse sentido, a Avaliação Médica e Social para o reconhecimento inicial do BPC, embasadas na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) mostra-se coerente com o novo conceito de deficiência e com a garantia de provimento ao benefício, tendo em vista que algumas doenças, mesmo sem visibilidade física, podem incapacitar o indivíduo para a vida social e para o trabalho.

Concluímos que os médicos peritos e os assistentes sociais do INSS têm ponderações diferentes dos peritos do Poder Judiciário sobre as restrições de incapacidade para o trabalho

ou para a vida independente e a renda familiar dos requerentes do BPC. Os peritos do INSS baseiam na incapacidade independente para o trabalho nos termos da LOA, enquanto estes últimos levam em consideração os aspectos biológicos e sociológicos, ou seja, a restrição física e social em que o indivíduo possa ser inserido no mercado de trabalho.

O novo modelo de avaliação permite acompanhar a evolução da deficiência e da incapacidade avaliando o indivíduo, trazendo uma nova abordagem, com maior justiça ao beneficiário do BPC e também pelo fato de levar em consideração o grupo no qual a pessoa com deficiência está inserido.

A utilização da jurisprudência das normas infraconstitucionais como instrumentos jurídicos ampliaram a extensão das concepções legais dos conceitos de incapacidade e renda per capita familiar. A análise da intervenção do Poder Judiciário nos demais poderes apresentada neste estudo revela que a judicialização do BPC foi ativa desde 1993, através do Mandado de Injunção 448, interposto no Supremo Tribunal Federal, que tinha como objetivo a regulamentação do inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais.

Por fim, conclui-se que é inegável a importância da atuação do Poder Judiciário na caracterização da assistência social não só do benefício assistencial do BPC, mas de outras políticas sociais como a saúde e a educação. A observação dos dados apresentados nesta pesquisa aponta que a judicialização não só auxilia na concessão do BPC, mas também nas garantias dos direitos fundamentais dos cidadãos, quando essas garantias ou direitos são violados.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Núbia Maria Garcia. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. Fortaleza: Nacional, 2007.

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

_____. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro, de 1995. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasil, 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 9.533 de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem Programas de garantias de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os artigos 21 e 24 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional da Assistência Social 2004**. Brasília, 2004.

_____. Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1, de 29 de maio de 2009. Institui instrumentos para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade de pessoas com deficiência requerentes ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, conforme estabelece o art.16, parágrafo 3º, do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, alterado pelo Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 jun. 2009. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/64/INSS-MDS/2009/1.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

BUSSINGUER, Marcela de Azevedo. **Política e inclusão social: o papel do direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2013.

CARTILHA de Política Nacional de Assistência Social. **Versão Oficial**, São Paulo: Cortez, 2010. Disponível em: <<http://www.cortezeditora.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Radicalizar a democracia: o desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste**. **Revista de Políticas Públicas**, v.08, 2004.

_____. Transformações do Estado na América Latina em tempos de ajuste e resistências: governos de esquerda em busca de alternativas. In: CARLEIAL, Adelita Neto (Org.). **Projetos nacionais e conflitos na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, Edições UECE, UNAM, 2006.

_____. A luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Revista Ciências Sociais**, Natal – RN, jun. 2006.

_____. **O Brasil real em questão: um resgate do olhar crítico de cientistas sociais**. 1999. tese (Doutorado). Universidade Federal do Ceará. 1999.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Sociedade, estado e políticas na civilização do capital: um olhar sobre o presente. **Somanlu**, ano 10, n.1, jan./jun.2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**/(orgs.)...[et al.]. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

COHEN, Ernesto, ROLANDO, Franco. **Avaliação de projetos sociais**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do serviço público**, Brasília, ano 49, n.2, abr./jun. 1998.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.25, n.88, p.703-725, out. 2004.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. São Paulo: Civilista dos Tribunais, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Ana Lígia. **O benefício de prestação continuada**: uma trajetória de retrocessos e limites - construindo possibilidade de avanços. In: Proteção Social de Cidadania. Inclusão de Idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal /Aldaíza Sposati,(org.). São Paulo: Cortez, 2004.

GUBA, E. G. **The Alternative para digmdialog**. In: GUBA, E. G. (Ed). The paradigm dialog. London: Sage, 1990.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Effective evolution**. San Francisco: Jossey Bass publishers, 1988.
HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre avaliação “ex post”. Rio de Janeiro; São Paulo; Fortaleza: ABC, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LEJANO, Rau P. **Parâmetros para análise de políticas**: A fusão de texto e contexto; tradução de Letícia Heinck Andriani-Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MAIA, César. Poderes e democracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2011. Disponível em: <<http://folha.uol.com.br/fsp/opinião/fz2602201106.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. **O benefício assistencial de prestação continuada**: reflexões sobre o trabalho do Poder Judiciário na concretização dos direitos á seguridade social. São Paulo: LTr, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2010.

- MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOREIRA, Carlos Américo & SHERER, André. Mercados Emergentes e Novas Formas de Dependência na América Latina, Porto Alegre, **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.30, n.1. 2002.
- MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2012. Coleção Temas Sociais.
- _____. **Ciência, técnica e arte. O desafio da pesquisa social**. In: Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.
- _____. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- SIMONE, G. de.; SOUZA, Ednilza R. de (Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.
- MIRANDA, Jadiel Galvão. **Direito da seguridade social previdenciário, infortunistica, assistência social e saúde**. Rio de Janeiro: Elservir, 2007.
- PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Coord.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídio à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.
- QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. **Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela independência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2011.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variação sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Impresso no Brasil, 1991.
- RIBEIRO, Eduardo Antonio. **Benefício assistencial de prestação continuada: Manual teórico e prático da “LOAS/BAPC”**. São Paulo: Pensamento & Letras, 2011.
- RODRIOGUES, Lea Carvalho. Perspectivas e limites à realização de uma análise em profundidade políticas públicas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Fortaleza: n.1 março p.55-73, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Resenha do livro “Pela mão de Alice: o social e o político na transição pós-moderna”**. São Paulo: Cortez, 1997.
- SANTO, Boaventura de Souza; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Oficina do CES**, Coimbra,n.95, nov. 1995.

Disponível em: <www.cess.uc.pt/publicações/oficinas/ficheiros/65.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Enrique Saraiva e Elisabete Fernandes (Orgs). **Políticas públicas**, v.1, p.28-29, Brasília: ENAP, 2006.

SIERRA, Vânia Morales. **Revista Katal**, Florianópolis, v.14, n.2, p.256-264, jul./dez. 2011.

STRECK, Lênio Luiz; Bolzan de Moraes, José Luis. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira *et al.* **A pesquisa avaliativa: Aspecto teórico-metodológicos**, São Paulo: Veras Editora, São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, p.37-93, 2001.

SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral. **Juizados especiais federais cíveis: Competência e Conciliação**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

SILVA, Naiane Loubackda. A Judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. **Serv. Soc.**, São Paulo, n.11, set. 2012.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (Org.). **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Adaíza. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. (org.) **proteção social de cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Portugal: outubro, 2002.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**: São Paulo: Cortez, 1988.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: setembro de 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classe subalternos e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO: NA LOCALIDADE DE PEDRAS NO EUSÉBIO ESTADO DO CEARÁ.

“PESSOAS PORTADORAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSOS QUE TIVERAM SEUS BENEFÍCIOS INDEFERIDOS PELO INSS E RECORRERAM AO PODER JUDICIÁRIO”. PROCESSO COM TRÂMITE NAS 13^a, 14^a, 21^a, 26^a E 28^a VARAS FEDERAIS DO JUIZADO ESPECIAL NO CEARÁ.

1 - DADOS PESSOAIS DOS ENTREVISTADOS

Idade: 20 anos () acima 30 anos () acima 40 anos () acima 50 anos () Acima 65 anos ()

Sexo: masculino () Feminino ()

Escolaridade: analfabeto^(a) () semianalfabeto^(a) () alfabetizado^(a) () outros(as) ()

Profissão: doméstico^(a) () desempregado^(a) () serviços gerais () agricultor ()
servente () outro(as) ()

2 - DEFICIENTES /IDOSOS

2.1 – Porque o benefício assistencial foi negado pelo INSS?

Deficiente: Perícia médica () parecer social () renda superior ¼ do salário mínimo () mais de um beneficiário () grupo familiar () outros ()

Idoso: parecer social () renda superior ¼ do salário mínimo () grupo familiar () mais de um beneficiário ()

2.2 - Qual o tipo de deficiência?

Poliomielite () hipertensão/diabetes () cardiopatia () lúpus () paralisia ()

Esquizofrenia () outras ().

total () parcial () temporária () permanente ()

Surgiu após os 10 anos () 20 anos() 30 anos() 40 anos () acima de 50 anos ()

2.3 - Como você lida com a situação de deficiência /idoso?

Discriminação () pouca atenção () descaso () outros ()

2.4 - Como você avalia o acesso da pessoa com deficiência /idosa às políticas sociais?

Difícil () pouco acesso () nenhum acesso () outros ()

2.5 - Como os beneficiários do BPC analisam a perícia do INSS e a perícia social do Poder Judiciário?

Perícia do INSS: ótima () boa () regular () péssima ()

Perícia do juízo: ótima () boa () regular () péssima ()

3 – COMPOSIÇÃO DO GRUPO FAMILIAR.

esposo (a)() filhos() filhas () filho(as)maiores de 21 anos () netos(as) ()irmão(s)

irmãs () sobrinhos (as) () enteados(as) () madrasto(a) () padrasto(a) ()

3.1 - Qual a forma de composição exigida no grupo familiar?

perícia social () grupo familiar () declaração do delegado () declaração do M. Público ()
outros ()

3.2 - Quantas pessoas com deficiência ou idosas residem no mesmo teto e recebem também o BPC?

Uma () duas () três () mais de três () nenhuma ()

3.3 - Como foi aferida a hipossuficiência do beneficiário(a)?

pelo perito social () pelo perito do juiz () outros meios ()

4 - CONTEXTO SOCIOECONÔMICO

4.1 – Tipo de residência dos idosos e das pessoas com deficiência?

Conjunto habitacional () vila () favela () é própria () alugada () outros ()

4.2 - Como é o domicílio?

Pequeno () composto de 1 quarto () mais de um quarto () uma sala () mais de uma sala ()
cozinha () tem banheiro () não tem banheiro () tijolos () paredes com revestimento ()
sem revestimento () com instalações hidráulicas, elétricas () sem instalações ()

4.3- Com que gasta o benefício?

Alimentação () vestuário () água /energia () medicamentos () outros ()

4.4 - Qual o principal meio de vida do(s) beneficiário(s)?

Atividade informal () serviços gerais () doméstico () ajuda de terceiros () outros ()

4.5 – O BPC é a única fonte de renda mensal da pessoa ou família?

Sim () não () Bolsa família () Seguro Safra () Vale Gás () outros ()

4.6 - Você sabe o que é Benefício de Prestação Continuada?

Sim () não ()

4.7 - Como tomou conhecimento do benefício?

Rádio () televisão () por terceiros () outros meios de comunicação ()

4.8 - Após o recebimento do BPC, o que mudou em suas vidas?

Alimentação () medicamentos () vestuários ()