

## O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC

**Anete Brito Leal Ivo**

Universidade Católica do Salvador (Ucsal)

**Alessandra Buarque de A. Silva**

Universidade Católica do Salvador (Ucsal)

### **O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC**

**Resumo:** Este artigo examina o processo de “seletividade estrutural” desde a concepção do direito constitucional básico à assistência social, advindo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), até a efetividade deste pelo gerenciamento da demanda e pela elegibilidade dos beneficiados. Para tanto, analisa, de um lado, a evolução da legislação definidora dos critérios de elegibilidade e as “negativas” do benefício aos demandantes da assistência social, processo marcado por avanços e retrocessos na aplicação do direito. De outro, considera os efeitos dessa evolução sobre os gastos sociais e sobre as tendências do debate contemporâneo, no âmbito do campo político. Nesse movimento, destaca o papel decisivo da justiça na garantia dos direitos da cidadania.

**Palavras-chave:** Benefício de Prestação Continuada. Direitos sociais. Judicialização da assistência social.

### **The Hiatus of Law within Law: Exclusion from Continued Benefit Payments**

**Abstract:** This article examines the process of “structural selectivity” from the conception of a basic constitutional right to the provision of social assistance related to Continued Benefit Payments (BPC), and the effectiveness of the management of this need and the determination of the eligibility for the benefits. To do so, it analyzes the evolution of the legislation that defines eligibility criteria and “denials” of the benefit for those requesting social assistance, a process marked by advances and setbacks in the application of the law. It also considers the effects of this evolution on social spending and trends in the contemporary debate in the realm of the policy field. In this movement, it highlights the decisive role of the courts in guaranteeing citizenship rights.

**Key words:** Continued Payment Benefits. Social rights. Social assistance in the courts.

Recebido em 15.10.2010. Aprovado em 5.02.2011.

## Introdução

A criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído como direito básico na Constituição Brasileira de 1988, significou a inserção da Assistência Social como política pública dentro da Seguridade Social brasileira. Neste texto, busca-se avançar em algumas teses relativas ao caráter de seletividade da proteção, que mostra um hiato e uma segmentação dos direitos sociais, considerando uma nova dimensão analítica: o fato de, mesmo no campo de um direito constitucional básico, como o BPC, a “seletividade estrutural” opera esse benefício “deixando de fora” dos direitos básicos de cidadania um grande contingente de cidadãos. Assim, procura-se contribuir, analiticamente, para desnaturalizar uma noção positiva do direito social e das técnicas gerenciais, inserindo-as no âmbito da política. Reconhece-se o papel da justiça na implementação da democracia, entendendo que a aplicação de uma rede de proteção é um campo aberto ao debate entre forças políticas subordinadas aos pressupostos e compromissos de conformação do Estado social brasileiro, no presente.

O caráter híbrido e segmentado da Seguridade Social tem sido objeto de análise de muitos autores estrangeiros e brasileiros<sup>1</sup>. Neste trabalho, analisa-se, particularmente, a tese de formação do “excedente” – os excluídos, os que ficam de fora dos direitos e da assistência social –, aplicada ao Benefício de Prestação Continuada, cujo desenho foi apresentado em alguns trabalhos anteriores a este<sup>2</sup>. São os *no man land's* designados por Lautier (1999), que integram o que Supiot (1999) chama da “zona cinzenta do emprego”. Essas tendências gerais sobre a focalização da assistência social se expressam como:

- a) a segmentação resultante da focalização, que “deixa de fora” um conjunto de cidadãos sem-direitos, que não se enquadram nos critérios de elegibilidade dos programas da assistência social e não integram os direitos securitários da previdência social;
- b) a tendência à tecnificação da política, pela prevalência dos aspectos gerenciais e contábeis na aplicação dos programas focalizados, em detrimento dos objetivos mais amplos dos direitos da cidadania;
- c) os limites de um conflito redistributivo restrito à base da pirâmide social e de renda, como analisam Theodoro e Delgado (2003), ao discutirem sobre a universalidade e a focalização das políticas sociais e
- d) a necessidade de efetivar o BPC como direito de proteção social aos idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, como analisa Spasati (2004).

Desde a Constituição Brasileira de 1988, a perspectiva mais inclusiva e universalista orientou o desenho das políticas sociais brasileiras em diversos setores, ultrapassando uma visão restrita do contrato, que garante acesso ao direito apenas a cidadãos contributivos. Considerando a especificidade do mercado de trabalho brasileiro, fortemente marcado pela informalidade, a construção dos direitos sociais no Brasil, dentro de uma perspectiva universalista, buscou abarcar a diversidade das situações sociais vigentes na sociedade. Essa dimensão da universalidade da política social não se restringe ou confunde com a operação da cobertura dos públicos-alvo dos programas, mas, como analisa Esping-Andersen (1990), envolve a noção de cidadania e dos direitos, contrapondo-se, portanto, a um enfoque transitório ou focalizado de ação sobre pessoas em situação de pobreza.

É com base nessas considerações e objetivos que o artigo se estrutura. Parte da evolução dos dispositivos legais que regem o BPC (BRASIL, 1995), analisa a demanda e os indeferimentos e suas consequências, entre 2006 e 2008. Segue examinando os efeitos e a evolução da cobertura do BPC sobre o gasto social e destaca a importância da saída judicializada na busca do reconhecimento do direito. Ao final, esboça algumas tendências que cercam a progressão atual do BPC no Brasil, buscando identificar cenários possíveis na efetivação desse direito social.

## 1 O “direito” a ter direito: evolução conceitual e elegibilidade do BPC

A implementação institucional do direito à assistência social para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza apresenta movimentos de expansão e restrição desse direito, como resultado de operações que redefinem critérios – como idade mínima, natureza e âmbito da perícia – e conceitos – como família e de incapacidade –, os quais acabam por influenciar o cálculo da renda, alterando as condições da elegibilidade, o número de beneficiários e os gastos do programa.

O BPC é um direito social de caráter constitucional (BRASIL, 2002, art. 203) que integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em consonância com o estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Refere-se a um direito de assistência social à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, independentemente da contribuição à seguridade social, desde que comprovem não possuir os meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Garante um

salário de sobrevivência mensal no valor de um salário mínimo, conforme dispõe a Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), (BRASIL, 1993, Art. 20). É um benefício da Assistência Social que visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia da proteção social, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

A elegibilidade e o acesso ao benefício atende a dois grupos sociais. Do primeiro grupo faz parte a pessoa idosa, que atualmente comprova ter 65 anos de idade ou mais, não esteja incluída em qualquer outro benefício previdenciário, ou de outro regime de previdência, e cuja renda mensal familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente. O segundo grupo atende à pessoa com deficiência (PCD), que comprova renda mensal do grupo familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo vigente e seja considerada incapacitada para a vida independente e para o trabalho pela perícia médica e pelo serviço social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)<sup>3</sup>.

Calcula-se a renda mensal familiar pela soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>4</sup> e BPC, ressalvado o caso de BPC Idoso (BRASIL, 2007a, art. 19). Os valores recebidos dos programas assistenciais de governo, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), não integram o cálculo da renda mensal bruta familiar, para fins de BPC. A renda familiar mensal é declarada pelo requerente, ou por seu representante legal, atendendo aos demais requisitos exigidos em lei para a concessão do benefício.

Embora, desde a Constituição Federal de 1988, estivesse prevista a garantia da prestação de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, esse direito só foi regulamentado com a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), a qual, por dificuldades orçamentárias e de gestão, só foi efetivada em 1996.

A responsabilidade pela operacionalização do BPC ficou a cargo do INSS (BRASIL, 1993, art. 20), Autarquia Federal, executora da política de Previdência Social brasileira, considerando-se que esse órgão reúne melhores condições organizacionais (técnicas e operacionais) para fazê-lo, pela sua maior capilaridade sobre o território nacional. Com 1.123 unidades fixas de atendimento espalhadas pelo país, contempla maior e melhor capacidade operacional e de atendimento, bem como profissionais técnica-

mente mais preparados para o reconhecimento do direito ao BPC. Os seus sistemas informatizados permitem oferecer atendimento planejado e seletivo ao cidadão, de caráter presencial ou via canais remotos, além de realizar, de forma segura, o pagamento a seus beneficiários, a partir de convênios com a rede bancária.

A evolução dos dispositivos legais no BPC tem sido marcada por debates e controvérsias que, no decorrer do tempo, têm refletido “alterações substantivas” em pelo menos três aspectos: a idade mínima de acesso ao benefício pelo idoso, que foi reduzida de 70 para 65 anos; o conceito de família utilizado no cálculo da renda média familiar *per capita*, que evoluiu da concepção usada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>5</sup>, para uma definição específica utilizada pelo sistema que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social<sup>6</sup>; o arcabouço conceitual quanto à caracterização da deficiência e à sua avaliação.

O **quadro 1** apresenta a evolução das principais modificações nos dispositivos legais do Benefício de Prestação continuada (BPC), em seus aspectos conceituais, técnicos e operacionais.

Esse quadro explicita que a evolução da legislação relativa ao benefício da assistência social para pessoas incapacitadas para o trabalho – como o BPC, mesmo sendo esse um direito básico constitucional – é permeada por avanços e retrocessos na sua implementação. Esse processo de mudanças passa por: redução da idade do acesso ao benefício; redefinição conceitual da noção de família (que influencia a base do cálculo do corte de renda do benefício); e pela noção de deficiência e incapacidade, que recuou e evoluiu até a legislação atual, passando a considerar, também, fatores sociais limitadores da participação e integração social das pessoas. Tais avaliações conjuntas (médica e social) são realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS. Como essa nova abordagem só teve sua execução iniciada pelo INSS em fins de 2009, ela certamente terá efeitos sobre o processo de reconhecimento de direitos, incorporando pessoas antes definidas como aptas ao trabalho e, portanto, excluídas do benefício.

Em que pesem os retrocessos e avanços apresentados, a perspectiva do direito próprio à alocação desse benefício garante ao requerente a possibilidade de contestação, podendo recorrer judicialmente diante da “negativa” do INSS, já havendo revisão de decisões do órgão na área jurídica competente, diferentemente do que ocorre com a supressão de um benefício do Programa Bolsa Família (PBF), cuja decisão restringe-se aos gestores do programa.

**Quadro 1 – Evolução dos dispositivos legais no Benefício de Prestação Continuada**

	<b>Objeto</b>	<b>Idade mínima</b>	<b>Conceito de família</b>	<b>Caracterização de pessoa portadora de deficiência</b>
<b>LOAS 8.742/93</b> de 7 de dez. 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências	70 anos, com previsão de revisão do limite após dois anos, até chegar aos 65 anos.	Unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.	Reconhece a deficiência (incapacidade para a vida independente e para o trabalho), condicionada à avaliação por equipe multidisciplinar do SUS ou do INSS.
<b>Decreto 1.744/95</b> de 8 de dez.1995	Regulamenta o BPC quanto à pessoa portadora de deficiência (PPD) e ao idoso, conforme LOAS.	Reduz a idade mínima de acesso, de 70 para 67 anos (a partir de 1º.01.1998) e prevê a 2ª alteração para 65 anos, em 1º.01.2000. <sup>7</sup>		Restringe o conceito de incapacidade da LOAS, considerando-a como resultado de anomalias ou lesões irreversíveis que impedem atividades da vida diária e do trabalho.
<b>Lei 9.720/98</b> de 30 de nov. 1998	Dá nova redação aos dispositivos da LOAS, com novas alterações e regras do Programa.		Adota a definição da Lei 8.213/91, que afeta o cálculo da renda, por não incorporar membros, como filhos e irmãos com mais de 21 anos, potencialmente detentores de renda.	Restringe a avaliação médico-pericial apenas aos serviços de perícia médica do INSS, e não mais às equipes multiprofissionais do SUS.
<b>Lei 10.741</b> de 1º out. 2003	Dispõe sobre o Estatuto do Idoso.	Concretizou a 2ª redução na idade mínima de acesso ao benefício para os idosos – 65 anos.	Mantém o conceito de família. Retira do cálculo da renda familiar <i>per capita</i> o valor do benefício anterior concedido a idosos.	
<b>Decreto 6.214</b> de 26 set. 2007 <b>(vigência atual)</b>	Regulamenta o BPC da assistência social, quanto a PPD e ao idoso, da LOAS, de 7 dez.1993, e do Estatuto do Idoso, de 1º out. 2003.			Retorna ao conceito original da LOAS, substituindo o termo PPD por “pessoa com deficiência” (PcD), menos restritivo, referindo-se à limitações para atividades, participação e integração social.

Fonte: Brasil (1993, 1995, 1998, 2003, 2007a), elaboração Alessandra Buarque de A. Silva.

## 2 O hiato do direito dentro do direito: demandantes do BPC, mas dele excluídos

Apesar da evolução crescente da população beneficiada pelo BPC, dados de 2005<sup>8</sup> indicam que apenas 37,16% das requisições resultaram em concessão do benefício, configurando-se um índice elevado de indeferimentos e “negativas” frente ao volume da demanda. Dentre as razões para a taxa significativa de 62,84% de requerimentos negados, prevaleceu, como principal motivo para os indeferimentos, a avaliação da perícia médica do INSS (40,93%), resultante da não caracterização de existência de incapacidade do requerente para a vida independente e o trabalho. Essa tendência reforçou a necessidade de homogeneizar parâmetros, procedimentos e instrumentos de avaliação para acesso ao BPC, especialmente das Pessoas com Deficiência (PcDs), resul-

tando na aplicação de um novo modelo conjunto de avaliação médica e social, regulamentado pelo Decreto 6.214 (BRASIL, 2007a) de forma que tais problemas fossem minimizados.

Observando-se a evolução da relação entre requerimentos e indeferimentos dos benefícios entre 2006 e 2008, constata-se que uma pequena queda da taxa de negativas (indeferimentos) para pessoas portadoras de deficiência (**tabela 1**), reduzindo-se de 69% em 2006 para 64% do total da demanda no período, enquanto, comparativamente, a proporção de indeferimentos para grupos de pessoas idosas (**tabela 2**) mantém-se em 23% no mesmo período. Observa-se, em termos absolutos, em que pese a taxa elevada do não reconhecimento desse direito a deficientes, um incremento de 47.290 novos benefícios concedidos a essas pessoas entre 2006 e 2008, frente aos 58.626 novos requerimentos, que passaram de

372 mil pedidos em 2006 para 430 mil em 2008 (**tabela 1**). Enquanto o crescimento absoluto dos benefícios para idosos cresceu em 24.803 novos beneficiários, sobre um total de 31.464 novos requerimentos, em igual período. Ou seja, a demanda e a concessão do benefício a pessoas com deficiência, em termos absolutos, constituem quase o dobro dos requerimentos e concessões do benefício aos idosos.

óbito, provavelmente, a maior causa da cessação, o que caracteriza o caráter autolimitado desse direito.

De acordo com a linha de renda para o recebimento do BPC, no patamar da extrema pobreza, ou seja, numa renda média familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo, observa-se que a aplicação desse critério restringe, substancialmente, a abrangência do direito, embora se reconheça, no pla-

**Tabela 1: Demanda requerida por pessoas com deficiência e índice de indeferimento em relação ao total de concluídos (Brasil, 2006 a 2008)**

	Benefícios requeridos	Benefícios concedidos	Benefícios indeferidos	% Indeferidos
2006	372.297	132.282	291.574	69,0
2007	386.582	145.829	272.825	65,0
2008	430.923	179.572	318.542	64,0

Fonte: Previdência Social, elaboração Alessandra Buarque de A. Silva.

**Tabela 2: Demanda do benefício requerido pelo idoso e índice de indeferimento em relação ao total de concluídos (Brasil, 2006 a 2008)**

	Benefícios requeridos	Benefícios concedidos	Benefícios indeferidos	% Indeferidos
2006	200.203	173.960	50.559	23,0
2007	209.815	181.528	42.467	19,0
2008	231.667	198.763	58.386	23,0

Fonte: Previdência Social, elaboração Alessandra Buarque de A. Silva.

Esse diferencial da demanda e do acesso ao benefício entre os dois grupos resulta da maior facilidade de enquadramento da elegibilidade por idade, a qual é distinta da noção de deficiência, em alguns casos, permeada por dimensões de subjetividade da avaliação médica<sup>9</sup>. Além de maior facilidade para o enquadramento do idoso, esse benefício é autolimitado por uma cessação natural. O Boletim Estatístico, publicado pela Previdência Social (BRASIL, 2009), com dados de novembro do mesmo ano, demonstra que 6.588 benefícios foram cessados no mês, representando 1,5% dos benefícios previdenciários e assistenciais cessados pelo INSS no período. Os BPCs cessados ocorreram por óbito do recebedor, alta médica, transformação em outro benefício, maioridade, entre outros, de acordo com a legislação. Esse número de cessações implica em 3.063.320,00 reais.

A análise dos dados dos Boletins Estatísticos, disponíveis no sítio do Ministério da Previdência Social, do período de 2004 a 2009 (BRASIL, 2009), reforça o mesmo padrão quantitativo dos benefícios cessados. Nesses, o maior percentual de cessados ocorreu com o idoso, em torno de 60% do total. Daí, conclui-se que, da população-alvo do BPC, os idosos e não as pessoas com deficiência são os que mais têm seus benefícios cessados nas revisões bienais, sendo o

no operacional, uma evolução de tendência mais inclusiva da legislação (se considerada a redução da idade para acesso ao benefício e a ampliação da noção de incapacidade de uma perspectiva também social). Tal fato exclui do benefício aqueles idosos e pessoas com deficiência em que, mesmo considerados em situação de pobreza e experimentando diversas situações de vulnerabilidade – como as derivadas do grau de deficiência, dependência e demandas de cuidados –, a família ultrapassa a linha de renda de acesso estabelecida.

### 3 A prevalência do princípio do direito sobre a tese do gasto social: a saída pela justiça

Um dos argumentos dos liberais, na crítica aos programas sociais, refere-se aos efeitos dessas políticas sobre o déficit fiscal, pela ampliação crescente das demandas. Esse argumento está no centro dos diagnósticos conservadores da (in)governabilidade<sup>10</sup>, que encaminham a solução via ajuste fiscal e pelas reformas do Estado em benefício do mercado. Enquanto, no Estado social, quem estava em questão era o mercado, no contexto atual de hegemonia liberal, o movimento é de devolução do

campo social ao mercado, pela desregulamentação e redesenho dos programas sociais.

Os argumentos favoráveis ao equilíbrio fiscal deslegitimam a intervenção pública no campo social, sob a justificativa da eventual ameaça à estabilidade econômica. Em tal perspectiva, o crescimento extraordinário do BPC, em termos do número de beneficiários e do aumento dos gastos sociais, tem sido apontado como ameaçador do equilíbrio fiscal, reforçando pressões no sentido de uma reforma dessa política, com vistas a transformá-la num programa compensatório, semelhante ao Bolsa Família, cujo desenho combina baixo custo e alta cobertura.

Considerando-se os efeitos da evolução do programa sobre os gastos sociais, observa-se que o BPC registrou, ao longo dos últimos anos, aumento crescente de recursos em valores reais, desde a sua implementação, em janeiro de 1996, até 2009, acompanhando também um expressivo crescimento no número de beneficiários. Ele passou dos 346.219 beneficiários iniciais, em 1996, chegando, em 2009, a mais de três milhões de beneficiários (3.166.845). Num período de dois anos, entre 2004 e 2006, praticamente dobrou o número dos benefícios. Somando-se ao BPC o estoque de beneficiários da RMV<sup>11</sup>, os benefícios sob responsabilidade da Assistência Social chegaram a atender a 3.296.566 pessoas em dezembro de 2008<sup>12</sup>. Somente naquele ano, o BPC aplicou um valor de aproximadamente 13,8 bilhões de reais no pagamento de benefícios assistenciais, ao passo que a RMV aplicou cerca de 1,9 bilhão de reais. Comparando-se os recursos aplicados para o pagamento do BPC, no período de 2004 a 2009, com o número de beneficiários, observa-se que, em números absolutos, houve um incremento de 21,76% no número de beneficiários, com um acréscimo do custo financeiro do programa de 57,64%, o que, para os que priorizam o ajuste fiscal, representaria uma ameaça ao equilíbrio das contas públicas.

Uma das razões para a expansão do benefício de prestação continuada foi a redução da idade mínima de concessão, inicialmente definida em 70 anos, reduzida para 67 em 1998 e, finalmente, para 65 anos, em 2003, ampliando-se o nível de proteção social aos idosos no país. Houve também outros fatores que contribuíram, como o aumento do valor do salário mínimo e a ampliação da cobertura para pessoas com deficiência. Avalia-se, também, ter havido uma melhor gestão das informações e processos, bem como da organização e do controle do acesso aos serviços. A partir de 2009, em razão das alterações conceituais promovidas pelo Decreto nº 6.214 (BRASIL, 2007a), que integrou a dimensão social na avaliação do BPC da pessoa com deficiência, espera-se outro movimento de rápido crescimento do público beneficiário no período.

#### 4 A “porta de saída” judicializada: a garantia de uma proteção social ampliada

Contraopondo-se à perspectiva que subordina o direito social à tese do ajuste fiscal, os demandantes do direito ao BPC, diante da “negativa” do INSS, têm recorrido, crescentemente, ao Poder Judiciário, o qual, baseando-se nos pressupostos inseridos no Artigo 203<sup>13</sup> da Constituição Federal de 1988, faz prevalecer o direito dos cidadãos à proteção social. Na defesa desses fundamentos conceituais do direito à proteção e à vida, a Justiça de primeira e segunda instâncias no país vem concedendo o benefício, mesmo quando o requerente ultrapassa os limites de renda previsto, de um quarto de salário mínimo familiar *per capita*, critério de corte para elegibilidade ao beneficiário. Um desses processos encontra-se, atualmente, no Supremo Tribunal Federal (STF), aguardando julgamento (IPEA, 2009). A decisão do STF terá repercussão geral, com efeito vinculante, o que poderá causar um impacto significativo na cobertura do Programa.

Em realidade, o âmbito dessas decisões envolve duas questões. De um lado, a prevalência do princípio constitucional de direito à sobrevivência, respeito à cidadania e à democracia, de uma perspectiva mais universal dos direitos legalmente constituídos. Do outro, um apelo imperativo à responsabilidade do Estado, no sentido de disponibilizar os recursos necessários ao exercício e à garantia do direito. Motta (2007 *apud* IPEA, 2009), analisando a questão, argumenta que o fenômeno da judicialização constitui-se numa nova tendência da democracia contemporânea, na qual o Poder Judiciário aproxima-se da agenda pública e dos atores sociais e políticos, transformando-se em instituição central à democracia, tanto no que se refere à sua intervenção no âmbito social, como também no político.

Nessa perspectiva, pode-se interpretar que o Executivo estaria falhando ao não garantir o acesso da população idosa e deficiente em situação de pobreza ao BPC, e o Judiciário estaria intervindo em defesa dos direitos constitucionais. Para os menos entusiasmados, no entanto, a crescente judicialização das políticas sociais no Brasil deve ser observada com cautela, pelas implicações que pode ter quanto a uma crise de representação política, pelo enfraquecimento dos Poderes Legislativo e Executivo. Nesse caso, o Judiciário assumiria um papel de protagonista na implementação das políticas públicas, o que, da perspectiva desses críticos, acarretaria ainda mais problemas orçamentários e de gestão na implementação de tais políticas.

É, portanto, num cenário de debates e divergências que se coloca o tema da judicialização dos direitos sociais no campo da política. Os próximos passos ainda são incertos, mas apontam para uma

importante reflexão acerca do direito à Assistência Social na realidade brasileira.

### **Considerações finais: tendências futuras do BPC**

O Brasil buscou romper as coberturas restritas a setores inseridos no mercado formal, afrouxando os vínculos entre contribuições e benefícios e gerando mecanismos mais solidários e redistributivos, essenciais para um sistema de proteção mais inclusivo. Este artigo demonstrou que, apesar da evolução da política da Assistência Social, no âmbito da Seguridade Social, e dos princípios de solidariedade do acesso universalizado, coexistem, no Brasil, os protegidos socialmente e os sem direitos, como analisa a CEPAL (2006). E mais: existem ainda aqueles que, embora protegidos socialmente, confrontam-se com a diversidade de parâmetros que não garantem o acesso universalizado aos direitos sociais.

O debate atual, no Brasil, desde os pesquisadores e técnicos da Assistência Social, até entendimentos de representantes do Judiciário, diz respeito não somente à necessidade de ampliar a proteção social aos não contribuintes, como um direito de cidadania, mas, ampliar a discussão sobre o BPC, do ponto de vista da confrontação da LOAS e de decretos posteriores, que, ao implementarem o benefício, contra-põem-se aos direitos garantidos na Carta Magna de 1988. Sposati (2004) avalia que a quase unanimidade de posições indica que o BPC é um direito reclamável, assegurado pela Constituição, e que a discussão centra-se, porém, no aspecto do critério de seletividade ao acesso, confrontando-se com a garantia constitucional do direito de cidadania. Segundo a autora, o BPC, da forma que vem sendo regulamentado e implantado, ainda contribui para criar uma legião de excluídos sociais no Brasil.

A análise da implementação do BPC revelou ainda existir uma parcela de brasileiros que não tem garantido o seu acesso à proteção social. Isso ocorre ao considerarmos o contingente de pessoas que buscam o sistema, mas não tem o seu direito reconhecido; e também aqueles demandantes da assistência social que, embora sejam pessoas em situação de pobreza, não alcançam o nível de renda de elegibilidade ao benefício.

Dois grandes debates recentes cercam o BPC no Brasil, apontando para o seu futuro. Uma primeira tendência do debate subordina a política social ao equilíbrio fiscal, e defende uma reforma substancial nas regras do Programa, ancorada no argumento de que a existência do benefício desvinculado da necessidade de contribuição à Previdência Social geraria um desestímulo à contribuição previdenciária. Dada a pressão sobre os gastos públicos, considera também que nenhum benefício não contributivo deve ter valor equiparado ao salário mínimo. Essa posição, orientada pelo princípio de restrição do gasto social, defende o atendimento dessas pessoas pelo PBF, voltado aos grupos em maior situação de pobreza da sociedade.

A segunda posição ressalta a importância do BPC para a efetivação do princípio da segurança de renda no campo do direito à proteção social. Nesse sentido, a implementação dos benefícios monetários assistenciais às populações em situação de pobreza alinha o Brasil a outros países com maior nível de bem-estar, garantindo um patamar de sobrevivência

mais efetivo e de proteção social aos segmentos vulneráveis por idade ou deficiência. Em defesa do BPC, considera que esse benefício não substitui as coberturas propiciadas pela política previdenciária.

Efetivamente, as regras de acesso ao BPC são restritivas e dirigidas exatamente aos que não possuem condições de integrar-se ao mercado de trabalho ou a qualquer outra ocupação. O nível de pobreza dos que acorrem ao benefício é tão agudo, que parece uma absoluta impro-

priedade falar-se em capacidade contributiva. É no espaço da Seguridade Social, portanto, e não no da Previdência Social, que o BPC efetiva sua proteção social. E, nesse sentido, é também no campo do fortalecimento do debate político sobre a Seguridade Social que a discussão atual do BPC ganha consistência para o seu aperfeiçoamento e sua consolidação.

A Justiça vem desempenhando um papel importante no desenvolvimento do sistema democrático brasileiro. Crescem os pedidos relativos ao reconhecimento de direitos e um movimento de judicialização ou constitucionalização em vários campos, inclusive no direito de idosos e de pessoas portadoras de deficiências a serem assistidos. O crescimento do recurso ao direito pela via da justiça parece reconhecer a prevalência de um contrato tácito entre os cidadãos e o Estado, que abarca também cidadãos inaptos para o trabalho.

**... apesar da evolução da política da Assistência Social, no âmbito da Seguridade Social, e dos princípios de solidariedade do acesso universalizado, coexistem, no Brasil, os protegidos socialmente e os sem direitos...**

## Referências

- BOSCHETTI, I. Seletividade e residualidade na política de Assistência Social. In: CARVALHO, D.; BICALHO DE SOUSA, N.; DEMO, P. (Org.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: Editora UnB, 2002, p. 383-410.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. IBGE–Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística /PNAD. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios*. 2007b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 14, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudo/Dinamico.php?id=482>>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Decreto n. 1.744, de 08 de dezembro de 1995*. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada, devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e dá outras providências. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei 8.742/93, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Casa Civil. *Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Decreto n. 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 8.742/93 de 7 de dezembro de 1993... e dá outras providências. Brasília, 2007a.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y Caribe. *Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade*. Síntese. Santiago do Chile: CEPAL, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/24084/P24084>>. Acesso em: 16 jun. 2008.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: University Press, 1990.
- FLEURY, S. Política social, exclusión y equidad en America Latina en los 90. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.156, p.72-94, jul./ago., 1998.
- IPEA– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal – Anexo Estatístico n. 17*, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2010.
- IVO, A. B. L. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: Clacso/ASDI, 2001.
- \_\_\_\_\_. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Seade, v. 18, n. 2, p. 57-67, abr./jun. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.
- LAUTIER, B. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écartement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, IHEAL Editions, n. 30, p.19-44, 1999.
- LAVINAS, L. *Programas de Garantia de Renda Mínima*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, n. 596). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 4 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Transferir renda para quê? 2006*. Disponível em: <<http://www.oglobo.globo.com/opiniaio/mat/2006/08/11/285236256.asp>>. Acesso em: 22 ago. 2006.
- MEDEIROS, M.; GRANJA, F. H.; NETO, M. S. Mudança no conceito de família do Benefício de Prestação Continuada. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 1411, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1411.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1411.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2010.
- SUPIOT, A. *Au-delà de l'emploi*. Paris: Flammarion, 1999.
- SPOSATI, A. (Org.). *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.
- THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização. Subsídios para o debate. *Políticas sociais. Acompanhamento e análise*. Brasília, IPEA, n. 7, p. 122-126, 2003.



## Notas

- 1 Castel (1995); Lautier (1999); Supiot (1999); Fleury (1998); Lavinas (1998, 2006); Boschetti (2002); Ivo (2001, 2004); Sposati (2004); Theodoro e Delgado (2003) tratam sobre os “excluídos” dos programas da assistência social, entre outros que analisam a seletividade dos direitos sociais no Brasil.
- 2 Referimo-nos aqui aos trabalhos de Ivo (2001, 2004, 2008).
- 3 A avaliação conjunta, médica e social, para definir a condição de incapacitado, só recentemente, em 2009, teve sua execução iniciada pelo INSS, órgão que operacionaliza a prestação dos serviços aos demandantes do BPC.
- 4 A RMV foi criada em 1974 e extinta em 1995. Consistia em benefício vinculado à Previdência Social direcionado aos inválidos ou às pessoas a partir de 70 anos de idade que não eram capazes de prover o próprio sustento ou de ser sustentadas por suas famílias. Os potenciais beneficiários deveriam ter feito, no mínimo, 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Isso significava que somente as pessoas que já houvessem trabalhado tinham direito ao benefício, fato que excluía do acesso ao programa grande parte das pessoas com deficiência grave e (ou) daquelas que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal.
- 5 O conceito de família do IBGE refere-se ao conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, residente na mesma unidade domiciliar, ou pessoa que mora só em uma unidade domiciliar (BRASIL, 2007b). Considera, portanto, a família como unidade de consumo, incluindo nela indivíduos que têm sua convivência definida por normas sociais de afinidade (agregados).
- 6 O BPC opera com um conceito de família constituída pelo beneficiário (ou requerente), seu cônjuge, seus filhos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos, seus pais e seus irmãos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos, quando vivem sob o mesmo teto (MEDEIROS; GRANJA; NETO, 2009).
- 7 A primeira redução na idade mínima de concessão do BPC para o idoso, de 70 para 67 anos, ocorreu apenas com a publicação da Lei no 9.720/1998, dez meses após a data prevista no Decreto de 1995.
- 8 Da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Fonte: MDS, disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.
- 9 Perspectiva que tende a mudar com as alterações conceituais na noção de deficiência do Decreto de 2007, com início de execução em 2009, pelo INSS (BRASIL, 2007a).
- 10 Sobre a crise de governabilidade, ver Ivo (2001).
- 11 Não há novas concessões da RMV desde 1º de janeiro de 1996, sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes desde aquela data, o que correspondia, em dezembro de 2008, a 362.094 benefícios.
- 12 O RMV é aqui considerado um benefício sob responsabilidade da Assistência Social, pois, desde 2004, é financiado com recursos do FNAS.
- 13 "A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos: [...] V – a garantia de um SM de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei" (BRASIL, 2002).

### Anete Brito Leal Ivo

[anetivo@ufba.br](mailto:anetivo@ufba.br)

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Professora e pesquisadora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (Ucsal)

### Alessandra Buarque de A. Silva

[ale\\_buarque@hotmail.com](mailto:ale_buarque@hotmail.com)

Mestranda em Políticas Sociais e Cidadania da Ucsal  
Orientadora: Anete Brito Leal Ivo

### Ucsal – Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania

Campus Federação – MPSC  
Av. Anita Garibaldi, 2981, Rio Vermelho  
Salvador – Bahia  
CEP: 41940-450